CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 4 december 2008 [1]

I — Inleiding

1. Er wordt opnieuw een beroep op het Hof gedaan in een bittere rechtsstrijd betreffende de bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in Griekse overheidsdienst. De onderhavige zaak draait evenwel rond een probleem dat in de tot nog toe behandelde zaken Adeneler [2] en Vassilakis [3] hoogstens kort is aangestipt, namelijk of de in Griekenland geldende bepalingen inzake arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de openbare sector het in het gemeenschapsrecht vastgestelde verslechteringsverbod schenden. Het belang van de aan het Hof gevraagde uitlegging van dit verbod, is zeker en vast niet tot Griekenland beperkt.

2. In geding is met name de Griekse regeling krachtens welke in de openbare sector arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd niet mogen worden omgezet in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd. Deze regel is thans zelfs in de Griekse grondwet verankerd. De verwijzende rechter en enkele procespartijen gaan er evenwel van uit dat de oude rechtstoestand in Griekenland voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd veel gunstiger was dan de huidige. Zij betwijfelen derhalve, of de nieuwe rechtstoestand verenigbaar is met het gemeenschapsrecht en met name met het verslechteringsverbod.

3. Voor de beantwoording van de drie verzoeken om een prejudiciële beslissing die zijn ingediend, zal ook het veelvuldig bekritiseerde arrest Mangold [4] een zekere rol spelen. Ik wijs er echter reeds hier op dat het daarbij niet om de omstreden passages van dat arrest inzake het verbod van discriminatie op grond van leeftijd gaat, en met name niet om de dogmatische grondslag van dit verbod of om de gevolgen ervan voor rechtsgeschillen tussen particulieren.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — Arrest van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057).
3 — Beschikking van 12 juni 2008, Vassilakis e.a. (C-364/07, punt 49).
4 — Arrest van 22 november 2005, Mangold (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981).

II — Toepasselijke bepalingen

A — *Gemeenschapsrecht*

4. Het gemeenschapsrechtelijke kader van deze zaak is 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 [5] (hierna: „richtlijn 1999/70"). Deze richtlijn geeft uitvoering aan de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna ook: „raamovereenkomst"), die op 18 maart 1999 tussen drie algemene brancheoverkoepelende organisaties is gesloten (het EVV, de UNICE en het CEEP) en die als bijlage bij de richtlijn is gevoegd.

5. De raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd strekt ertoe bij te dragen tot de totstandbrenging van een beter evenwicht tussen flexibiliteit van de arbeidstijd en zekerheid voor de werknemers. [6] Zij is enerzijds op de overweging gesteund „dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding tussen een werkgever en een werknemer zijn en zullen blijven". [7] Tegelijkertijd erkent de raamovereenkomst dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd „typisch zijn voor sommige sectoren, beroepen en activiteiten en zowel de werkgevers als de werknemers goed kunnen uitkomen". [8] Bovendien is de raamovereenkomst gebaseerd op de algemene overweging dat „het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op basis van objectieve gronden een manier is om misbruik te voorkomen". [9]

6. Clausule 1 van de raamovereenkomst legt het voorwerp ervan vast als volgt:

„Het doel van deze raamovereenkomst is:

a) de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen;

b) een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen."

5 — PB L 175, blz. 43.

6 — Eerste alinea van de preambule van de raamovereenkomst; zie ook punten 3 en 5 van de algemene overwegingen ervan.

7 — Tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst; zie ook punt 6 van de algemene overwegingen ervan.

8 — Punt 8 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst; zie ook de tweede alinea van de preambule ervan.

9 — Punt 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst.

7. Met betrekking tot de werkingssfeer van de raamovereenkomst bepaalt clausule 2, punt 1, ervan:

„Deze overeenkomst is van toepassing op werknemers met een contract voor bepaalde tijd die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, als omschreven bij wet, collectieve overeenkomsten of gebruiken in iedere lidstaat."

8. Luidens de in clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst neergelegde definitie is een „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" als bedoeld in deze overeenkomst

„iemand met een rechtstreeks tussen een werkgever en een werknemer aangegane arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor bepaalde tijd waarvan het einde wordt bepaald door objectieve voorwaarden zoals het bereiken van een bepaald tijdstip, het voltooien van een bepaalde taak of het intreden van een bepaalde gebeurtenis".

9. Clausule 5 van de raamovereenkomst betreft de maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd:

„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."

10. In clausule 8 van de raamovereenkomst wordt ten slotte onder het opschrift „bepalingen betreffende de uitvoering" het volgende gesteld:

„1. De lidstaten en/of de sociale partners kunnen bepalingen handhaven of invoeren die gunstiger zijn dan die welke in deze overeenkomst zijn opgenomen.

[…]

3. De uitvoering van de bepalingen van deze overeenkomst vormt geen geldige reden om het algemene niveau van bescherming van de werknemers op het door deze overeenkomst bestreken gebied te verlagen.

[…]"

11. Richtlijn 1999/70 laat het aan de lidstaten over om bepaalde in de raamovereenkomst gebruikte termen die niet nauwkeurig zijn gedefinieerd, zelf te definiëren overeenkomstig hun nationale recht en/of hun nationale praktijken, voor zover deze definities niet indruisen tegen de inhoud van de raamovereenkomst. [10] Op deze manier kan rekening worden gehouden met de situatie in iedere lidstaat en de omstandigheden van bijzondere sectoren en beroepen, met inbegrip van seizoenactiviteiten. [11]

12. De lidstaten zijn er krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 1999/70 toe gehouden „de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [te doen] treden om uiterlijk op 10 juli 2001 hieraan te voldoen" of zich er uiterlijk op die datum van te verzekeren „dat de sociale partners de nodige bepalingen bij overeenkomst hebben ingevoerd". De lidstaten kunnen in geval van bijzondere moeilijkheden of uitvoering door middel van een collectieve overeenkomst zo nodig en na raadpleging van de sociale partners overeen-

10 — Punt 17 van de considerans van richtlijn 1999/70.

11 — Punt 10 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; zie ook de derde alinea van de preambule ervan.

komstig artikel 2, lid 2, van de richtlijn, maximaal een jaar extra krijgen. Griekenland heeft een dergelijke verlenging van de termijn met één jaar tot 10 juli 2002 verkregen. [12]

B — *Nationaal recht*

13. Voor wat het Griekse recht betreft, moet enerzijds worden gewezen op de presidentiële besluiten die zijn vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 1999/70, en anderzijds op artikel 103 van de Griekse grondwet alsook op verschillende bepalingen van de wetten nrs. 2190/1994, 3250/2004 [13] en 2112/1920.

1. De presidentiële besluiten die zijn vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 1999/70

14. Het op 2 april 2003 in werking getreden presidentieel besluit nr. 81/2003 [14] bevat „regelingen voor werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd" en was oorspronkelijk overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan „van toepassing […] op werknemers met een bezoldigde arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd". Bij presidentieel besluit nr. 180/2004 [15], in werking getreden op 23 augustus 2004, werd de werkingssfeer van dit voorschrift echter beperkt tot arbeidsverhoudingen in de particuliere sector. [16]

15. Bij presidentieel besluit nr. 164/2004 [17], in werking getreden op 19 juli 2004, zijn ten slotte bijzondere regelingen vastgesteld voor werknemers met overeenkomsten voor bepaalde tijd in de openbare sector. De werkingssfeer van dit besluit wordt in artikel 2, lid 1, ervan als volgt vastgesteld:

„Dit besluit is van toepassing op het personeel in de openbare sector […] en op het personeel in de gemeentebedrijven dat is aangeworven op basis van een bezoldigde arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd, of op basis van een overeenkomst tot aanneming van werk of enige andere vorm van arbeidsovereenkomst of -verhouding waarbij het ondergeschikt verband verborgen is."

12 — Zie ook arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 12).
13 — FEK A' 124, 7.7.2004.
14 — FEK A' 77, 2.4.2003.
15 — FEK A' 160, 23.8.2004. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, treedt presidentieel besluit nr. 180/2004 in werking op de dag van bekendmaking in het Griekse Staatsblad, tenzij specifieke bepalingen in een andere regeling voorzien.
16 — Zie artikel 1 van het presidentieel besluit nr. 180/2004.
17 — FEK A' 134, 19.4.2004. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, treedt presidentieel besluit nr. 164/2004 in werking op de dag van bekendmaking in het Griekse Staatsblad, tenzij specifieke bepalingen in een andere regeling voorzien.

16. Met betrekking tot de geoorloofdheid van opeenvolgende overeenkomsten in de openbare sector is in artikel 5 van presidentieel besluit nr. 164/2004 onder andere het volgende bepaald:

„1. Opeenvolgende overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer zijn gesloten en uitgevoerd, en betrekking hebben op hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, zijn verboden wanneer de tussenliggende tijd minder dan drie maanden bedraagt.

2. Bij uitzondering mogen dergelijke overeenkomsten worden gesloten, wanneer daarvoor een objectieve reden bestaat. Een objectieve reden bestaat, wanneer de overeenkomsten volgend op de aanvankelijke overeenkomst worden gesloten om te voorzien in bijzondere gelijkaardige behoeften die direct of indirect verband houden met de vorm, de aard, of de activiteit van de onderneming.

[…]

4. Behoudens het bepaalde in lid 2 van het navolgende artikel, mogen er in geen geval meer dan drie opeenvolgende overeenkomsten zijn."

17. Artikel 6 van het presidentieel besluit nr. 164/2004 bevat bovendien bepalingen inzake de maximumduur van overeenkomsten:

„1. Opeenvolgende overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer worden gesloten en uitgevoerd, en betrekking hebben op hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, mogen in totaal geen langere tewerkstellingsduur hebben dan vierentwintig maanden, ongeacht of zij krachtens het voorgaande artikel dan wel krachtens andere geldende wettelijke bepalingen worden gesloten.

2. De totale tewerkstellingsduur mag de duur van vierentwintig maanden slechts overschrijden met betrekking tot in de geldende wetgeving naar aard en soort van het werk gespecificeerde categorieën werknemers, zoals met name leidinggevend personeel, werknemers die worden aangeworven in het kader van een concreet onderzoeks- of ander gesubsidieerd of gefinancierd programma, of werknemers die worden aangeworven voor de uitvoering van werkzaamheden verband houdend met de nakoming van verplichtingen uit hoofde van overeenkomsten met internationale organisaties."

18. Artikel 7 van het presidentieel besluit nr. 164/2004 stelt voor overtredingen de volgende sancties vast:

„1. Elke overeenkomst gesloten in strijd met artikel 5 en 6 van dit besluit is van rechtswege nietig.

2. Indien de nietige overeenkomst geheel of gedeeltelijk is uitgevoerd, heeft de werknemer recht op betaling van de hem uit hoofde van de overeenkomst verschuldigde bedragen. Reeds uitgekeerde bedragen kunnen niet worden teruggevorderd. Voor het tijdvak waarin de nietige arbeidsovereenkomst is uitgevoerd, heeft de werknemer recht op een vergoeding waarvan de omvang overeenstemt met de ontslagvergoeding waarop de overeenkomstige werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd recht heeft. In het geval van verschillende nietige overeenkomsten wordt de vergoeding berekend over de totale duur van de tewerkstelling op grond van de nietige overeenkomsten. De geldbedragen die door de werkgever aan de werknemer worden betaald, komen ten laste van de verantwoordelijke partij.

3. Niet-inachtneming van de artikelen 5 en 6 van dit besluit wordt met gevangenisstraf bestraft […] Wanneer bij de niet-inachtneming geen sprake is van opzet, bedraagt de gevangenisstraf ten hoogste een jaar. Dit feit wordt daarnaast aangemerkt als een ernstige tuchtrechtelijke fout."

19. In de overgangsbepalingen van artikel 11 van het presidentieel besluit nr. 164/2004 wordt onder andere het volgende vastgesteld:

„1. Voor zover zij vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn gesloten en bij de inwerkingtreding ervan nog lopen, worden opeenvolgende overeenkomsten in de zin van artikel 5, lid 1, omgezet in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a) vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit bedraagt de totale duur van de opeenvolgende overeenkomsten ten minste vierentwintig (24) maanden, ongeacht het aantal vernieuwingen, of er zijn na de aanvankelijke overeenkomst ten minste drie vernieuwingen geweest in de zin van artikel 5, lid 1, van dit besluit, met een totale tewerkstellingsduur van ten minste achttien (18) maanden in een periode van vierentwintig (24) maanden vanaf de aanvankelijke overeenkomst.

b) de totale duur van de sub a bedoelde tewerkstelling moet zijn volbracht bij dezelfde instelling, in hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, en tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden als die van de aanvankelijke overeenkomst. […]

c) de overeenkomst moet werkzaamheden betreffen die rechtstreeks en onmiddellijk verband houden met permanente en blijvende behoeften van de betrokken instelling, zoals deze voortvloeien uit de opdracht van algemeen belang waarmee deze instelling is belast.

d) de totale tewerkstellingsduur als hiervoor bedoeld moet in een vol- of deeltijdse arbeidsduurregeling zijn volbracht en de verrichte taken moeten dezelfde of vergelijkbaar zijn geweest als die welke in de aanvankelijke overeenkomst zijn vermeld. […]

2. Voor de vaststelling of aan de voorwaarden van het vorige lid is voldaan, moet de werknemer binnen de dwingende termijn van twee maanden na de inwerkingtreding van dit besluit een aanvraag indienen bij de betrokken instelling, met vermelding van de feiten waaruit blijkt dat die voorwaarden zijn vervuld. De bevoegde instantie voor de met redenen omklede beoordeling of in een bepaald geval aan alle voorwaarden van het vorige lid is voldaan, is de desbetreffende personeelsraad of een overeenkomstig orgaan of, bij gebreke daarvan, de raad van beheer of het besturend orgaan van de betrokken rechtspersoon dan wel het orgaan dat volgens de geldende wetgeving daarmee overeenkomt. Bij gemeentebedrijven is in ieder geval de gemeenteraad van de betrokken gemeentelijke overheid bevoegd, gehoord de raad van beheer of het besturend orgaan van de onderneming. De voormelde bevoegde instantie beoordeelt voorts of overeenkomsten tot aanneming van werk of andere overeenkomsten of verhoudingen een ondergeschiktheidsverband in zich bergen. De bevoegde instantie brengt haar advies over de aanvraag overeenkomstig de voorgaande bepalingen uit binnen vijf (5) maanden na de inwerkingtreding van dit besluit.

3. De bevoegde instantie zendt haar krachtens lid 2 vastgesteld positieve of negatieve advies onmiddellijk aan de Anotato Symvoulio Epilogis Prosopikou (hoogste raad voor de selectie van personeel, ASEP), die binnen drie (3) maanden na het doorsturen van het advies beslist.

4. Dit artikel is van toepassing op de werknemers in de openbare sector […] en op de werknemers van gemeentebedrijven […].

5. Lid 1 van dit artikel is ook van toepassing op de overeenkomsten die binnen een tijdvak van drie maanden vóór de inwerkingtreding van dit besluit zijn verstreken; die overeenkomsten worden geacht opeenvolgende overeenkomsten te zijn die nog liepen bij de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. De in lid 1, sub a, van het onderhavige artikel bedoelde voorwaarde moet bij het einde van de overeenkomst zijn vervuld.

[…]"

2. Andere rechtsbepalingen die relevant zijn voor arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd

a) Bepalingen van de Griekse grondwet

20. Artikel 103, lid 2, van de Griekse grondwet bepaalt:

„Niemand kan als ambtenaar worden benoemd op een niet bij wet voorziene formatieplaats. Een bijzondere wet kan in uitzonderingen voorzien teneinde het hoofd te bieden aan onvoorziene en dringende behoeften door middel van tijdelijk personeel dat op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst tewerk wordt gesteld."

21. Artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet, dat op 7 april 2001 in werking is getreden, bepaalt:

„De wet bepaalt onder welke voorwaarden en voor welke duur privaatrechtelijke arbeidsverhoudingen kunnen worden aangegaan met de overheid en in de openbare sector in ruime zin, zoals deze telkens wordt gedefinieerd, hetzij ter bezetting van niet in lid 3, eerste zin, voorziene formatieplaatsen, hetzij teneinde het hoofd te bieden aan tijdelijke of onvoorziene en dringende behoeften volgens lid 2, tweede zin. De wet regelt voorts de taken die het in de vorige zin bedoelde personeel kan vervullen. De vaste aanstelling van personeel als bedoeld in de eerste zin, alsook de omzetting van hun arbeidsovereenkomsten in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd is verboden. De verboden van dit lid zijn eveneens van toepassing op werknemers in het kader van overeenkomsten tot aanneming van werk."

b) Wetten nr. 2190/1994, nr. 2527/1997 en nr. 3250/2004

22. Uit artikel 21 van wet nr. 2190/1994 [18] volgt dat in Griekenland openbare diensten en publiekrechtelijke rechtspersonen personeel op basis van privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd mogen aanwerven om het hoofd te bieden aan seizoensgebonden of andere regelmatig terugkerende of tijdelijke behoeften. Dit personeel mag niet langer dan acht maanden per periode van in totaal twaalf maanden worden tewerkgesteld. Wanneer tijdelijk personeel wordt aangeworven om, overeenkomstig de geldende bepalingen, het hoofd te bieden aan dringende behoeften die het gevolg zijn van de afwezigheid van personeel of van vacante betrekkingen, mag dezelfde persoon ten hoogste vier maanden worden tewerkgesteld. Verlenging van de overeenkomst of de sluiting van een nieuwe overeenkomst tijdens hetzelfde jaar is nietig, net als de omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd.

23. Overeenkomstig artikel 1 van wet nr. 3250/2004 mogen de overheid, de territoriale overheden van het eerste en tweede niveau en de publiekrechtelijke rechtspersonen personeel in deeltijd tewerkstellen op basis van privaatrechtelijke arbeidsovereen-

18 — FEK A' 28, 3.3.1994; zie ook het arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 19).

komsten voor bepaalde tijd, om te voorzien in de behoeften van maatschappelijke dienstverlening aan de burgers. Deze tewerkstellingen hebben uitsluitend tot doel het hoofd te bieden aan de behoeften van aanvullende dienstverlening aan de burgers, en zijn zonder gevolg voor het aantal formatieplaatsen in de diensten van de betrokken instanties. De overeenkomst mag geen langere duur hebben dan achttien maanden. Een nieuwe overeenkomst met dezelfde werknemer mag niet eerder worden aangegaan dan vier maanden na het verstrijken van de vorige overeenkomst. De arbeidsduur van deze werknemers mag niet meer bedragen dan twintig uur per week.

24. Krachtens artikel 6, lid 1, van wet nr. 2527/1997 vereist de sluiting van een overeenkomst tot aanneming van werk door diensten en rechtspersonen van de openbare sector onder andere dat het geplande werk niet behoort tot de reguliere taken van de werknemers van de betreffende instantie en niet door deze werknemers kan worden uitgevoerd. Een overeenkomst tot aanneming van werk die voorziet in permanente en blijvende behoeften is van rechtswege in haar geheel nietig.

c) Wet nr. 2112/1920

25. Zoals de verwijzende rechter uiteenzet, is het nog steeds mogelijk dat de wet nr. 2112/1920 [19] wordt toegepast op arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, ook met betrekking tot personeel in de openbare sector. [20] Artikel 8, lid 3, van deze wet [21] bepaalt:

„De bepalingen van deze wet zijn ook van toepassing op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd wanneer een termijnbinding niet gerechtvaardigd wordt door de aard van de overeenkomst, maar tot doel heeft de bepalingen van deze wet inzake de dwingend voorgeschreven opzegging van de arbeidsovereenkomst te ontduiken."

26. Onder verwijzing naar Griekse rechtspraak verduidelijkt de verwijzende rechter dat uit artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 volgt dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt aangemerkt indien er geen objectieve reden bestaat voor een beperking in de tijd. Dit geldt eveneens voor een op zichzelf staande arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, zodat niet vereist is dat sprake is van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

27. De verwijzende rechter wijst er tevens op dat de Griekse Areios Pagos [22] de in artikel 8,

19 — FEK B' 11, 18.3.1920.

20 — De verwijzende rechter wijst in deze context met name op het vereiste van een schriftelijke opzegging van de arbeidsovereenkomst en op de verplichting tot betaling van een ontslagvergoeding.

21 — Ter verduidelijking wijst de Griekse regering erop dat het gaat om artikel 8 van wet nr. 2112/1920, zoals gewijzigd bij wet nr. 547/1937.

22 — Rechter in cassatie.

lid 3, van wet nr. 2112/1920 neergelegde regeling als gelijkwaardige wettelijke maatregel als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst heeft aangemerkt, ongeacht of arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de particuliere dan wel in de openbare sector aan de orde zijn. Artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet staat daaraan niet in de weg. [23]

28. Uit de stukken blijkt evenwel dat de Areios Pagos zijn rechtspraak vervolgens heeft herzien en heeft geoordeeld dat, gelet op het in artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet vervatte verbod, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de openbare sector niet kunnen worden omgezet in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, zelfs indien daarmee wordt voorzien in een permanente en blijvende behoefte. [24]

III — Feiten en hoofdgeding

29. Verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-378/07 sloten in 2005 privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten met de verwerende territoriale overheid, de Normarchiaki Aftodioikisi Rethymnis [25] op het eiland Kreta. Elk van deze overeenkomsten had een duur van 18 maanden en aan het einde van deze looptijd zijn zij noch verlengd noch vernieuwd. [26]

30. Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-379/07 en beide verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-380/07 waren daarentegen in het kader van drie opeenvolgende arbeidsverhoudingen verbonden met de verwerende territoriale overheid, de Dimos Geropotamou [27] op het eiland Kreta. Deze arbeidsverhoudingen waren gebaseerd op overeenkomsten voor bepaalde tijd, die ten dele als overeenkomsten tot aanneming van werk en ten dele als arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd werden aangeduid. Uit het dossier blijkt dat deze overeenkomsten betrekking hadden op de periode van december 2003 tot en met december 2006. In één geval is onmiddellijk na het einde van een overeenkomst voor bepaalde tijd een nieuwe overeenkomst voor bepaalde tijd gesloten. In de andere gevallen lag er een periode van één tot hoogstens 28 dagen tussen de overeenkomsten. [28]

23 — Areios Pagos, arrest nr. 18/2006 van 22 juni 2006.

24 — Areios Pagos, arresten nr. 19/2007 en nr. 20/2007 van 11 juni 2007.

25 — Bestuur van het departement van Rethymnon.

26 — Volgens de verwerende territoriale overheid was één overeenkomst aangegaan voor de periode van 3 mei tot en met 2 november 2006. De andere overeenkomsten liepen van 20 april 2005 tot en met 21 oktober 2006.

27 — Gemeente Geropotamos.

28 — In het geval van verzoekster in zaak C-379/07 gaat het om drie opeenvolgende overeenkomsten tot aanneming van werk, waarvan de eerste van 1 december 2003 tot en met 30 november 2004 liep, de tweede van 1 december 2004 tot en met 30 november 2005 en de derde van 5 december 2005 tot en met 4 december 2006. Ten aanzien van de eerste verzoeker in zaak C-380/07 is er sprake van drie opeenvolgende overeenkomsten tot aanneming van werk, waarvan de eerste van 1 juli 2004 tot en met 1 december 2004 liep, de tweede van 29 december 2004 tot en met 28 december 2005 en de derde van 30 december 2005 tot en met 29 december 2006. Bij de tweede verzoeker in zaak C-380/07 gaat het om een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van 1 juli 2004 tot en met 1 december 2004, waarna twee overeenkomsten tot aanneming van werk volgden, de eerste voor de periode van 29 december 2004 tot en met 28 december 2005 en de tweede voor de periode van 30 december 2005 tot en met 29 december 2006. Naast de gemeente Geropotamos was ook de publiekrechtelijke rechtspersoon „O Geropotamos", een gemeentebedrijf, betrokken bij de overeenkomsten die in zaak C-380/07 aan de orde zijn.

31. In de drie hoofdgedingen voeren de verzoekende partijen voor het Monomeles Protodikeio Rethymnis [29] aan dat hun arbeidsverhoudingen in werkelijkheid voorzagen in een vaste en permanente behoefte en enkel ter ontduiking van arbeidsrechtelijke bepalingen waren opgesteld als arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd dan wel als overeenkomsten tot aanneming van werk. [30] Zij verwijzen onder andere naar artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, dat in overeenstemming met richtlijn 1999/70 moet worden uitgelegd en toegepast. Daarom moeten hun overeenkomsten als arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd worden aangemerkt. Artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet staat daaraan niet in de weg, daar het voor de openbare sector geldende verbod van omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd enkel betrekking heeft op overeenkomsten waarmee daadwerkelijk wordt voorzien in een tijdelijke, onvoorziene of dringende behoefte van de publiekrechtelijke werkgever.

32. Derhalve vorderen de respectievelijke verzoekers in de drie hoofdgedingen de vaststelling door de rechter dat zij op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zijn verbonden met de respectieve verwerende territoriale overheden en dat deze laatste hen in dienst moeten houden.

29 — Rechtbank van eerste aanleg te Rethymnon, alleenzetelend rechter.

30 — De in geding zijnde arbeidsrechtelijke bepalingen betreffen met name het vereiste van een schriftelijke opzegging en de verplichting tot betaling van een ontslagvergoeding.

IV — Prejudiciële vraag en procesverloop voor het Hof

A — *Zaak C-378/07*

33. In zaak C-378/07 heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 19 juli 2007 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten clausule 5 en clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die een integrerend onderdeel vormt van richtlijn 1999/70/EG, aldus worden uitgelegd dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de vaststelling van maatregelen door een lidstaat (met als motivering dat deze raamovereenkomst wordt toegepast),

a) wanneer in de nationale rechtsorde vóór de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 reeds een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst bestond, en

b) wanneer de ter uitvoering van de raamovereenkomst vastgestelde maatregelen een verlaging inhouden van het algemene niveau van bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde?

2) Zo ja, houdt een verlaging van het beschermingsniveau van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in gevallen waarin er geen sprake is van meerdere opeenvolgende, maar slechts van één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, waarbij de door de werknemer verrichte arbeid echter in werkelijkheid niet voorziet in tijdelijke, buitengewone of dringende behoeften van de werkgever, maar in ‚permanente en blijvende' behoeften, verband met de uitvoering van genoemde raamovereenkomst en de richtlijn en is een dergelijke verlaging dan toegestaan vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt?

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt aangenomen dat in de nationale rechtsorde vóór de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst bestond, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 8, lid 3, van wet 2112/1920, betekent dan een wettelijke maatregel, waarvan de vaststelling gemotiveerd wordt als uitvoering van de raamovereenkomst, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004, een ontoelaatbare verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde in de zin van clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst wanneer,

a) de werkingssfeer van die wettelijke maatregel ter uitvoering van de raamovereenkomst slechts gevallen omvat waarin meerdere opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd zijn gesloten en niet de gevallen waarin de werknemer (niet meerdere opeenvolgende maar) slechts één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan om te voorzien in ‚permanente en blijvende' behoeften van de werkgever, terwijl de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel zich uitstrekt tot alle gevallen waarin sprake is van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, dus ook tot het geval dat de werknemer één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan, waarmee in werkelijkheid echter werd beoogd door de arbeid van de werknemer te voorzien in ‚permanente en blijvende' in plaats van tijdelijke, buitengewone of dringende behoeften?

b) de genoemde wettelijke maatregel ter uitvoering van de raamovereenkomst ter bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en ter voorkoming van misbruik in de zin van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, als rechtsgevolg voorziet dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor de toekomst (ex nunc) rechtens als overeenkomsten voor onbepaalde tijd worden aangemerkt, terwijl de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd vanaf het moment waarop zij oorspronkelijk zijn gesloten (ex tunc) als overeenkomsten voor onbepaalde tijd aanmerkt?

4) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt aangenomen dat in de nationale rechtsorde voorafgaand aan de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst bestond, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, vormt dan een ontoelaatbare verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde in de zin van clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst de keuze van de Griekse wetgever bij de omzetting van genoemde richtlijn in de Griekse rechtsorde om enerzijds buiten de werkingssfeer van genoemd presidentieel besluit nr. 164/2004 te laten de gevallen van misbruik waarin de werknemer slechts één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan, die in werkelijkheid echter tot doel heeft de werknemer te werk te stellen om te voorzien in ‚permanente en blijvende' in plaats van tijdelijke, buitengewone of dringende behoeften van de werkgever, en anderzijds geen vergelijkbare, effectieve en op de situatie toegesneden voorziening te treffen ter bescherming van de werknemers tegen deze specifieke vorm van misbruik, afgezien van de algemene bescherming die het algemene Griekse arbeidsrecht altijd voorziet in ieder geval waarin arbeid is verricht op basis van een ongeldige overeenkomst, ongeacht of sprake is van misbruik in de zin van de raamovereenkomst, en waarbij de werknemer een vordering heeft tot betaling van zijn loon en toekenning van een ontslagvergoeding, of hij nu onder een geldige overeenkomst werkzaam was of niet, in aanmerking nemende dat

   a) de verplichting tot betaling van loon en van een ontslagvergoeding volgens het nationale recht geldt bij elke arbeidsverhouding en niet specifiek beoogt misbruik in de zin van de raamovereenkomst te voorkomen, en

   b) de toepassing van de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel leidt tot de erkenning in rechte van de (enkele) arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als overeenkomst voor onbepaalde tijd?

5) Indien de vorige vragen bevestigend worden beantwoord, is de nationale rechter dan gehouden bij de uitlegging van het nationale recht conform richtlijn 1999/70 de daarmee onverenigbare bepalingen van een wettelijke maatregel die volgens de motivering ervan vastgesteld is ter uitvoering van de raamovereenkomst, maar leidt tot verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers in tijdelijke dienst in de nationale rechtsorde (zoals die van presidentieel besluit nr. 164/2004, die stilzwijgend en indirect maar onmiskenbaar een dergelijke bescherming uitsluiten in de gevallen van misbruik waarin de werknemer slechts één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan, die in werkelijkheid echter tot doel heeft de werknemer te werk te stellen om te voorzien in ‚permanente en blijvende' in plaats van tijdelijke, buitengewone of dringende behoeften van de werkgever) buiten toepassing te laten en de reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn aanwezige bepalingen van gelijkwaardige nationale wettelijke maatregelen toe te passen, zoals artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920?

6) Indien de nationale rechter op een geschil betreffende arbeid voor bepaalde tijd een bepaling (in casu artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920) — in beginsel — van toepassing acht die een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst — die een integrerend onderdeel vormt van richtlijn 1999/70 — uitmaakt en krachtens welke de vaststelling dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd — ook al is het er maar één — is gesloten zonder dat daar een met de aard, de soort en de kenmerken van de verrichte werkzaamheden verband houdende objectieve reden voor was, ertoe leidt dat deze overeenkomst wordt aangemerkt als overeenkomst voor onbepaalde tijd:

a) is dan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht een uitlegging en toepassing van het nationale recht door de nationale rechter, volgens welke altijd sprake is van een objectieve reden voor de sluiting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd indien deze hun rechtsgrondslag vinden in een wettelijk voorschrift inzake de aanstelling van tijdelijk personeel om tegemoet te komen aan seizoensgebonden, regelmatig terugkerende, tijdelijke, aanvullende maatschappelijke of buitengewone behoeften (in casu de bepalingen van wet nr. 3250/2004), ook wanneer in werkelijkheid wordt voorzien in permanente en blijvende behoeften?

b) is dan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht een uitlegging en toepassing van het nationale recht door de nationale rechter, volgens welke een bepaling die de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd in de openbare sector verbiedt, aldus moet worden uitgelegd dat de omzetting van een arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd in de openbare sector absoluut verboden is, ook wanneer deze overeenkomst misbruikelijk is gesloten voor bepaalde tijd en in werkelijkheid is bedoeld om te voorzien in permanente en blijvende behoeften, waarbij de nationale rechter in een dergelijk geval niet de bevoegdheid heeft de werkelijke aard van de in geding zijnde arbeidsrechtelijke verhouding vast te stellen en deze te kwalificeren als overeenkomst voor onbepaalde tijd? Of moet dit verbod beperkt blijven tot arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die daadwerkelijk zijn aangegaan om het hoofd te bieden aan tijdelijke, onvoorziene, dringende, buitengewone of andere dergelijke behoeften, zodat het niet geldt voor gevallen waarin de overeenkomsten in werkelijkheid zijn gesloten om te voorzien in permanente en blijvende behoeften?"

B — *Zaak C-379/07*

34. In zaak C-379/07 heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 20 juli 2007 de

behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten clausule 5 en clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die een integrerend onderdeel vormt van richtlijn 1999/70/EG, aldus worden uitgelegd dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de vaststelling van maatregelen door een lidstaat (met als motivering dat deze raamovereenkomst wordt toegepast),

a) wanneer in de nationale rechtsorde vóór de inwerkingtreding van de richtlijn al een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst bestaat, en

b) wanneer de ter uitvoering van de raamovereenkomst vastgestelde maatregelen een verlaging inhouden van het algemene niveau van de bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt aangenomen dat in de nationale rechtsorde vóór de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst bestond, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, is dan een wettelijke maatregel, waarvan de vaststelling gemotiveerd wordt als uitvoering van de raamovereenkomst, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004, een ontoelaatbare verlaging van het algemene niveau van de bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde in de zin van clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst,

a) wanneer de genoemde wettelijke maatregel ter uitvoering van de raamovereenkomst is vastgesteld na het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 1999/70, maar ratione temporis slechts van toepassing is op arbeidsovereenkomsten en -verhoudingen voor bepaalde tijd die van kracht waren bij de inwerkingtreding van de maatregel of waren verstreken binnen een bepaald tijdvak vóór de inwerkingtreding van de maatregel, maar na het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn, terwijl de werkingssfeer van de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel niet is beperkt in de tijd en alle arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd omvat die gesloten, van kracht of verstreken waren ten tijde van de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 en na het verstrijken van de omzettingstermijn ervan?

b) wanneer arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd enkel vallen onder de genoemde wettelijke maatregel ter uitvoering van de raamovereenkomst indien zij als opeenvolgend in de zin van die maatregel kunnen worden beschouwd, te weten indien (i) de tussenliggende tijd minder dan drie maanden bedraagt en (ii) de totale

duur van de overeenkomsten vóór de inwerkingtreding van de bedoelde maatregel ten minste vierentwintig maanden bedraagt, ongeacht het aantal vernieuwingen, of de aanvankelijke overeenkomst ten minste driemaal is vernieuwd, met een totale tewerkstellingsduur van ten minste achttien maanden in een periode van vierentwintig maanden vanaf de aanvankelijke overeenkomst, terwijl de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel dergelijke voorwaarden niet stelt, maar alle (opeenvolgende) arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd omvat, ongeacht de totale tewerkstellingsduur en het aantal vernieuwingen?

c) wanneer de genoemde wettelijke maatregel ter uitvoering van de raamovereenkomst ter bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en ter voorkoming van misbruik in de zin van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, als rechtsgevolg zulke arbeidsovereenkomsten voor de toekomst erkent als overeenkomsten voor onbepaalde tijd (werking ex nunc), terwijl de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd erkent als overeenkomsten voor onbepaalde tijd vanaf het moment waarop de aanvankelijke overeenkomst is gesloten (werking ex tunc)?

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt aangenomen dat in de nationale rechtsorde vóór de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 een gelijkwaardige wettelijke maatregel bestond in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die een integrerend onderdeel van deze richtlijn vormt, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, is dan een wettelijke maatregel, die vastgesteld is met als motivering de uitvoering van de raamovereenkomst, zoals het in het hoofdgeding litigieuze artikel 7 van presidentieel besluit nr. 164/2004, een ontoelaatbare verlaging van het algemene niveau van de bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde in de zin van clausule 8, punten 1 en 3, van de raamovereenkomst, wanneer deze maatregel als enig middel ter bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tegen misbruik voorziet in een verplichting voor de werkgever die werknemers misbruikelijk heeft aangesteld op basis van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, tot betaling van loon en van een ontslagvergoeding, in aanmerking nemende dat,

a) een verplichting tot betaling van loon en van een ontslagvergoeding volgens het nationale recht geldt bij elke arbeidsverhouding en niet specifiek beoogt misbruik in de zin van de raamovereenkomst te voorkomen, en

b) de toepassing van de al bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel leidt tot de erkenning in rechte van de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd als overeenkomst voor onbepaalde tijd?

4) Indien de vorige vragen bevestigend worden beantwoord, is de nationale rechter dan gehouden bij de uitlegging van het nationale recht conform richtlijn 1999/70, buiten toepassing te laten de bepalingen van een wettelijke maatregel die vastgesteld is met als motivering de uitvoering van de raamovereenkomst, maar leidt tot verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de nationale rechtsorde (zoals de artikelen 7 en 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004) en in plaats daarvan toe te passen de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van de richtlijn reeds bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregel, zoals artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920?

5) Indien de nationale rechter in een geschil betreffende arbeid voor bepaalde tijd een bepaling (in casu artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920) in beginsel van toepassing acht als gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die een integrerend onderdeel vormt van richtlijn 1999/70, en de identificatie van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten als te zijn gesloten voor bepaalde tijd zonder dat daar een met de aard, de soort en de kenmerken van de verrichte werkzaamheden verband houdende objectieve reden voor was, op basis van deze bepaling de erkenning meebrengt van die overeenkomsten als arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd:

a) is dan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht een uitlegging en toepassing van het nationale recht door de nationale rechter volgens welke altijd sprake is van een objectieve reden voor het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, wanneer als grondslag daarvoor wordt gebruikt een wettelijk voorschrift inzake het aanstellen van personeel met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om tegemoet te komen aan seizoensgebonden, periodieke, tijdelijke of buitengewone behoeften, zelfs wanneer in werkelijkheid wordt voorzien in permanente en blijvende behoeften?

b) is dan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht een uitlegging en toepassing van het nationale recht door de nationale rechter volgens welke een bepaling die voor de openbare sector de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd verbiedt, aldus moet worden uitgelegd dat omzetting van een arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd in de openbare sector absoluut verboden is, zelfs wanneer deze overeenkomst misbruikelijk is gesloten voor bepaalde tijd en in werkelijkheid wordt voorzien in permanente en blijvende behoeften, en dat aan de nationale rechter niet de mogelijkheid wordt gelaten in een dergelijk geval de werkelijke aard van de in geding zijnde arbeidsverhouding vast te stellen en deze aan te merken als overeenkomst voor onbepaalde tijd? Of moet dit verbod wellicht beperkt blijven tot arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die daadwerkelijk zijn aangegaan om het hoofd te bieden aan tijdelijke, onvoorziene, dringende, buitengewone of vergelijkbare behoeften, zodat het niet geldt

voor gevallen waarin de overeenkomsten in werkelijkheid zijn gesloten om te voorzien in permanente en blijvende behoeften?"

C — *Zaak C-380/07*

35. In zaak C-380/07 heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 23 juli 2007 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de dezelfde prejudiciële vragen als in zaak C-379/07 gesteld. [31]

D — *Procesverloop voor het Hof*

36. Bij beschikking van de president van het Hof van 12 november 2007 zijn de drie zaken C-378/07, C-379/07 en C-380/07 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

37. In de procedure voor het Hof hebben de verzoekende partijen in de drie hoofdgedingen, de Griekse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt. De verwerende partijen in de drie hoofdgedingen en de Italiaanse regering hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

31 — Weergegeven in punt 34 van deze conclusie.

V — Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

38. Enkele partijen uiten in hun schriftelijke opmerkingen twijfel aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

A — *Algemeen verschil van mening over het Griekse recht*

39. Gelet op de heftige discussie over de toepasselijkheid en de uitlegging van bepaalde voorschriften van het Griekse nationale recht, met name van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, betwijfelt de Griekse regering de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

40. Deze twijfel deel ik niet. In de verzoeken om een prejudiciële beslissing is het nationale rechtskader voldoende duidelijk beschreven, zodat het Hof een ter zake dienend oordeel kan vellen. Bij de beantwoording van de prejudiciële vragen mag het Hof zich enkel en alleen baseren op deze uiteenzettingen van de verwijzende rechter over het nationale recht. Het staat immers niet aan het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van

nationale bepalingen, en evenmin om te oordelen of de uitlegging ervan door de nationale rechter juist is. [32] Het gegeven dat de standpunten van verschillende partijen afwijken van de rechtsopvatting van de verwijzende rechter, doet derhalve niet af aan de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

B — *Het ontbreken van een opeenvolgende beperking in de tijd in zaak C-378/07*

41. De Griekse regering en de Commissie wijzen er bovendien op dat in zaak C-378/07 slechts een éénmalige beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen aan de orde is, terwijl de raamovereenkomst betrekking heeft op misbruik door opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Beide partijen betwijfelen derhalve of een antwoord op de in zaak C-378/07 voorgelegde prejudiciële vragen, althans op een deel ervan, ter zake doet.

42. Ook deze twijfel is ongegrond. Er mag immers niet over het hoofd worden gezien dat de prejudiciële vragen in zaak C-378/07, net zoals de prejudiciële vragen in de beide andere rechtszaken, in het licht van het verslechteringsverbod (clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst) zijn voorgelegd. Noch uit de raamovereenkomst, noch uit de rechtspraak van het Hof vloeit met zekerheid voort dat dit verslechteringsverbod enkel dient te gelden voor de bescherming van werknemers vanuit het oogpunt van de opeenvolgende beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen. Derhalve lijken de prejudiciële vragen in zaak C-378/07 in ieder geval niet kennelijk overbodig voor de beslechting van het hoofdgeding. In een dergelijk geval is het Hof ertoe gehouden de hem voorgelegde vragen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht te beantwoorden. [33]

C — *De niet-toepasselijkheid van de Griekse overgangsbepaling (artikel 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004) in de zaken C-379/07 en C-380/07*

43. De Italiaanse regering stelt ten slotte dat de tweede prejudiciële vraag in de zaken C-379/07 en C-380/07 hypothetisch en derhalve niet-ontvankelijk is. Ter onderbouwing van deze stelling voert zij aan dat de mogelijkheid dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, waarin de in artikel 11 van het presidentieel besluit nr. 164/2004 neergelegde overgangsbepaling voorziet, niet van toepassing is op de feiten die aan deze hoofdgedingen ten grondslag liggen.

44. Deze stelling overtuigt mij evenmin. Het lijkt inderdaad zo te zijn dat de verzoekende

32 — Arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punt 42); 17 juli 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Jurispr. blz. I-5785, punt 20); 2 oktober 2008, Heinrich Bauer Verlag (C-360/06, Jurispr. blz. I-7333, punt 15), en 9 oktober 2008, Katz (C-404/07, Jurispr. blz. I-7607, punt 34).

33 — Vaste rechtspraak; zie onder andere arresten van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 24), en 17 april 2008, Quelle (C-404/06, Jurispr. blz. I-2685, punten 19 en 20), evenals arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 40-43).

partijen in het hoofdgeding in de zaken C-379/07 en C-380/07 daadwerkelijk buiten de materiële werkingssfeer van de overgangsbepaling van artikel 11 van het presidentieel besluit nr. 164/2004 vallen. Met zijn tweede vraag beoogt de verwijzende rechter in deze zaken echter juist te laten vaststellen of het rechtmatig is dat werknemers zoals verzoekers van de werkingssfeer van deze overgangsbepaling worden uitgesloten. Er moet worden vastgesteld of deze verzoekers op grond van het gemeenschapsrecht eveneens een beroep op deze overgangsbepaling moeten kunnen doen, zodat hun arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

D — *Tussenresultaat*

45. De drie verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn derhalve in hun geheel ontvankelijk.

VI — Inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen

46. Met zijn lange en omstandig geformuleerde opsomming van vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationale regeling als de Griekse verenigbaar is met de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het Monomeles Protodikeio Rethymnis wenst met name te vernemen, of het in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst vervatte verslechteringsverbod wordt geschonden indien presidentieel besluit nr. 164/2004 voor de openbare sector afwijkt van de vroegere nationale rechtstoestand, met name van de bij artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 gecreëerde mogelijkheid om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten dan wel te herkwalificeren in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

47. Daarbij wordt er in de prejudiciële vragen van uitgegaan dat artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 op het moment van de omzetting van richtlijn 1999/70 nog steeds van kracht en zowel op de particuliere als op de openbare sector daadwerkelijk van toepassing was [34], en dat op basis van deze bepaling arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd konden worden omgezet of geherkwalificeerd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd. Ofschoon de meningen van partijen in de onderhavige procedure over deze punten sterk uiteenlopen, zijn met betrekking tot het nationale recht, zoals reeds vermeld, voor het Hof enkel de vaststellingen van de verwijzende rechter bepalend. [35] Derhalve ga ik er bij de beantwoording van deze vragen van uit dat de vaststellingen van het Monomeles Protodikeio Rethymnis inzake de gelding en de inhoud van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, correct zijn.

48. Ter vereenvoudiging stel ik voor de prejudiciële vragen niet in de door de

34 — Of het in de Griekse openbare sector daadwerkelijk gebruikelijk was artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 toe te passen, lijkt omstreden te zijn. Zie daaromtrent mijn conclusie van 27 oktober 2005 in de zaak Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 81).

35 — Zie punt 40 van deze conclusie en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

verwijzende rechter gekozen volgorde te beantwoorden, maar ze naar onderwerp in te delen en samen te vatten. Ik begin met de vragen die enkel en alleen betrekking hebben op de reikwijdte van het verslechteringsverbod en de betekenis van het begrip „gelijkwaardige wettelijke maatregelen" (zie onder A). Daarna behandel ik de vragen over de verenigbaar van een regeling als de Griekse met de raamovereenkomst (zie onder B). Vervolgens bespreek ik de gevolgen van een eventuele schending van de raamovereenkomst (zie onder C).

A — *De prejudiciële vragen over de reikwijdte van het verslechteringsverbod en de betekenis van het begrip „gelijkwaardige wettelijke maatregelen"*

49. De reikwijdte van het verslechteringsverbod en de betekenis van het begrip „gelijkwaardige wettelijke maatregelen" zijn aan de orde in de eerste en de tweede vraag in zaak C-378/07 en in de eerste vraag in de zaken C-379/07 en C-380/07, die hierna samen zullen worden behandeld.

1. De speelruimte waarover de lidstaten in het kader van de uitvoering beschikken indien een „gelijkwaardige wettelijke maatregel" bestaat

50. Overeenkomstig clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst moeten de lidstaten ter voorkoming van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, bepaalde maatregelen invoeren „wanneer er geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik bestaan".

51. In deze context wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen over welke mate van vrijheid een lidstaat bij de uitvoering van richtlijn 1999/70 beschikt, indien zijn nationale recht reeds „gelijkwaardige wettelijke maatregelen" bevat. De achtergrond van deze vraag is dat de nationale rechter ervan uitgaat dat artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 een dergelijke gelijkwaardige wettelijke maatregel uitmaakt. Deze opvatting is omstreden, maar de prejudiciële vragen zijn er in wezen op gebaseerd.

a) Het begrip gelijkwaardige wettelijke maatregel

52. De raamovereenkomst bevat geen definitie van het begrip gelijkwaardige wettelijke maatregel. Derhalve kan in beginsel elk voorschrift van het nationale recht daaronder vallen. Uit de doelstelling van de raamovereenkomst, misbruik als gevolg van het gebruik

van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, vloeit enkel voort dat sprake moet zijn van een bepaling die effectief helpt misbruik te voorkomen. [36]

53. Voor de kwalificatie van een nationaal rechtsvoorschrift als gelijkwaardige wettelijke maatregel is niet vereist dat dit voorschrift in het bijzonder ter voorkoming van misbruik is vastgesteld. Evenmin is vereist dat het enkel en alleen van toepassing is op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd. Het volstaat daarentegen dat de werkingssfeer en de inhoud van het voorschrift *op zijn minst ook* kunnen bijdragen tot een effectieve verhindering van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten en -verhoudingen voor bepaalde tijd.

54. Het loutere gegeven dat een bepaling als artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 geen onderscheid maakt tussen arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd die slechts eenmaal worden aangegaan en opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, maar klaarblijkelijk reeds vanaf de eerste beperking in de tijd kan worden toegepast, staat niet in de weg aan de kwalificatie van dit voorschrift als gelijkwaardige wettelijke maatregel als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Bepalend is, zoals vermeld, enkel en alleen of dit voorschrift, gelet op de werkingssfeer en de inhoud ervan, er effectief toe kan bijdragen dat misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd, wordt voorkomen.

55. Het staat aan de nationale rechter om te beoordelen of dit daadwerkelijk het geval is. Daarbij zal de verwijzende rechter moeten ingaan op de zeer uiteenlopende meningen die in de onderhavige procedure voor het Hof zijn uiteengezet. Terwijl de verzoekende partijen in de hoofdgedingen ervan uitgaan dat de mogelijkheid om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten of te herkwalificeren in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, een afschrikkingseffect sorteert, stelt de Griekse regering dat een dergelijk effect in de openbare sector uitgesloten is. Zij stelt dat de financiële lasten van een eventuele omzetting van arbeidsovereenkomsten in de openbare sector door de algemeenheid worden gedragen zodat deze — in tegenstelling tot de situatie in de particuliere sector — niet worden waargenomen door een concrete werkgever.

b) De speelruimte waarover de lidstaten bij de uitvoering beschikken

56. Maar ook wanneer gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik bestaan, behouden de lidstaten een zekere speelruimte bij de uitvoering van de richtlijn. Clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst mag niet aldus worden uitgelegd, dat het nationale arbeidsrecht op het bestaande niveau wordt bevroren en niet meer mag worden gewijzigd. Deze bepaling

36 — Zie clausules 1, sub b, en 5, punt 1, van de raamovereenkomst, alsook arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 65, 80, 92 en 101).

verduidelijkt daarentegen enkel dat de lidstaten in het kader van de uitvoering van richtlijn 1999/70 geen nieuwe maatregelen ter voorkoming van misbruik hoeven in te voeren, indien op basis van het reeds bestaande nationale recht misbruik effectief kan worden voorkomen. Het staat dus ter beoordeling van de lidstaten of zij één of meer maatregelen als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst vaststellen, dan wel of zij gebruikmaken van bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregelen. [37]

57. Derhalve staat het de lidstaten vrij nieuwe regelingen inzake arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd vast te stellen, voor zover deze in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht. Zelfs een omvattende hervorming van het nationale recht inzake arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd blijft geoorloofd, voor zover deze enerzijds de mogelijkheid schept om misbruik effectief te voorkomen (clausule 1, sub b, juncto 5, punt 1, van de raamovereenkomst) en anderzijds noch het verslechteringsverbod (clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst) [38] noch het overige gemeenschapsrecht schendt. [39]

37 — Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, Jurispr. blz. I-2483, punt 71).

38 — Zie daartoe punten 59-71 van deze conclusie.

39 — In het omstreden arrest Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punten 55-78) heeft het Hof een nationale regeling inzake arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd niet enkel aan het verslechteringsverbod van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd getoetst, maar ook aan het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd.

c) Tussenresultaat

58. Samenvattend kan derhalve worden gesteld dat:

Zelfs indien het nationale recht reeds voorziet in gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd — in bijlage bij richtlijn 1999/70 –, staat het de lidstaten vrij regelingen op het vlak van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd vast te stellen, voor zover deze verenigbaar zijn met alle vereisten van gemeenschapsrecht.

2. Het verslechteringsverbod

59. Overeenkomstig clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst vormt de uitvoering van deze overeenkomst geen geldige reden om het algemene niveau van bescherming van de werknemers op het door deze overeenkomst bestreken gebied te verlagen. Dit verbod wordt doorgaans als *verslechteringsverbod* omschreven. [40]

40 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Tizzano van 30 juni 2005 in de zaak Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punt 54, met bijkomende verwijzingen en toelichtingen).

a) De materiële werkingssfeer van het verslechteringsverbod

60. Met zijn tweede vraag in zaak C-378/07 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het verslechteringsverbod enkel geldt ter bescherming van werknemers in geval van een opeenvolgende beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen die misbruik uitmaakt, dan wel of het ook van toepassing is op een eventuele vermindering van de bescherming van werknemers ingeval een arbeidsverhouding één keer of voor het eerst misbruikelijk wordt beperkt in de tijd. Deze vraag wordt voorgelegd omdat de eenmalige respectievelijk de eerste beperking in de tijd van arbeidsovereenkomsten niet binnen de materiële werkingssfeer van presidentieel besluit nr. 164/2004 lijkt te vallen.

61. Het verslechteringsverbod verbiedt een verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers *op het door de raamovereenkomst bestreken gebied*, dat in clausule 2 van de raamovereenkomst wordt bepaald. Krachtens clausule 2, punt 1, van de raamovereenkomst is deze van toepassing op werknemers met een contract voor bepaalde tijd die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, als omschreven bij wet, collectieve overeenkomsten of gebruiken in iedere lidstaat. Noch uit clausule 2, punt 1, noch uit clausule 2, punt 2, blijkt dat de werkingssfeer aldus moet worden beperkt, dat de raamovereenkomst enkel van toepassing zou zijn op werknemers met opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Deze beperking volgt evenmin uit de definitie van het begrip „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" in clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst.

62. De in clausule 5, punt 1, (juncto clausule 1, sub b) van de raamovereenkomst neergelegde bepaling verplicht de lidstaten enkel tot het invoeren van concrete maatregelen ter voorkoming van misbruik door *opeenvolgende* arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd. [41] Dit betekent echter geenszins dat ook alle andere bepalingen van de raamovereenkomst, en met name het in clausule 8, punt 3, vervatte verslechteringsverbod, enkel van toepassing zouden zijn op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd. Dit wordt bevestigd door de in clausule s 2, punt 1, en 3, punt 1, neergelegde definitie van de materiële en personele werkingssfeer van deze raamovereenkomst.

63. De werkingssfeer van de raamovereenkomst in het algemeen en die van het verslechteringsverbod in het bijzonder, mag niet strikt worden uitgelegd. [42] De raamovereenkomst strekt er immers toe een bijdrage te leveren tot de totstandbrenging van een beter evenwicht tussen flexibiliteit van de arbeidstijd en zekerheid voor de werknemers. [43] Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan fundamentele doelstellingen van de sociale politiek van de Gemeenschap, zoals deze met name zijn vastgelegd in artikel 136, eerste alinea, EG, namelijk de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, alsmede het waarborgen van een adequate sociale bescherming. Dezelfde doel-

41 — Zie ook arrest Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punten 40-43).

42 — Zo ook arrest van 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Jurispr. blz. I-7109, punt 38), evenals arrest Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 114), telkens met betrekking tot het in clausule 4 van de raamovereenkomst vervatte non-discriminatiebeginsel.

43 — Eerste alinea van de preambule van de raamovereenkomst. Zie ook punten 3 en 5 van de algemene overwegingen ervan.

stellingen klinken ook reeds door in de preambule van het EU-Verdrag [44] en van het EG-Verdrag [45], evenals in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden [46] en in het Europees Sociaal Handvest. [47] Deze pleiten voor een zo ruim mogelijke opvatting van de in de raamovereenkomst neergelegde beginselen en verboden.

64. Gelet op het voorgaande moet het verslechteringsverbod eveneens worden toegepast wanneer een lidstaat besluit om zijn bestaand voordeliger systeem van werknemersbescherming te reduceren tot de door de raamovereenkomst dwingend voorgeschreven minimumbescherming. Elke verlaging van het in een lidstaat toepasselijke algemene niveau van bescherming van de werknemers op het gebied van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, moet immers gebeuren met inachtneming van de vereisten die uit clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst voortvloeien.

65. Wanneer het nationale recht van een lidstaat werknemers dus niet enkel beschermt ingeval een arbeidsovereenkomst of -verhouding meerdere malen misbruikelijk wordt beperkt in de tijd, maar ook indien dit één keer of de eerste keer gebeurt, dan is het verslechteringsverbod krachtens clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst ook op deze bescherming van toepassing. [48]

66. Voor de volledigheid voeg ik daar nog aan toe dat de werkingssfeer van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst zich geenszins enkel uitstrekt tot een verlaging van het niveau van bescherming van werknemers dat wordt verzekerd door „gelijkwaardige wettelijke maatregelen" in de zin van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Ofschoon de verwijzende rechter en enkele partijen een dergelijke correlatie lijken aan te nemen, duiden noch de tekst noch de doelstelling of het regelgevingskader van clausule 8, punt 3, op een dergelijke beperking van de materiële werkingssfeer ervan. Veeleer moet de integrale bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd waarin het nationale recht voorziet, aan de maatstaf van het verslechteringsverbod worden getoetst, ongeacht of deze bescherming verder gaat dan die uit hoofde van een gelijkwaardige wettelijke maatregel ter voorkoming van misbruik overeenkomstig clausule 5, punt 1, dan wel daar niet aan beantwoordt.

44 — In de preambule van het EU-Verdrag wordt het belang van de sociale grondrechten bevestigd (vierde overweging) en de bevordering van de economische en sociale vooruitgang als doelstelling benadrukt (achtste overweging).

45 — In de preambule van het EG-Verdrag wordt het belang van de economische en sociale vooruitgang op de voorgrond geplaatst (tweede overweging) en de voortdurende verbetering van de omstandigheden waaronder de Europese volkeren leven en werken als wezenlijk doel omschreven (derde overweging); zie dienaangaande ook het arrest van 8 april 1976, Defrenne (43/75, Jurispr. blz. 455, punten 10 en 11).

46 — Het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden werd aangenomen tijdens de Europese Raad van 9 december 1989 te Straatsburg en is weergegeven in het document van de Commissie COM(89) 471 van 2 oktober 1989. Punt 7 van dit handvest luidt: „De verwezenlijking van de interne markt moet leiden tot een verbetering van de levens- en arbeidsvoorwaarden voor de werkenden in de Europese Gemeenschap. Dit proces wordt verwezenlijkt door onderlinge aanpassing van die voorwaarden in opwaartse richting en heeft met name betrekking op de aanpassing en de flexibiliteit van de arbeidsduur en andere arbeidsvormen dan arbeid voor onbepaalde duur, zoals arbeid voor een bepaalde duur, deeltijdarbeid, uitzendarbeid en seizoenarbeid." Punt 10, eerste gedachtestreepje, van dit handvest voegt daaraan toe: „Volgens de in ieder land geldende bepalingen hebben alle werknemers in de Europese Gemeenschap recht op adequate sociale bescherming […]."

47 — Het Europees Sociaal Handvest is op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekend door lidstaten van de Raad van Europa. In deel I, punten 2 en 4, van dit handvest wordt het recht van alle werkenden op rechtvaardige arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning benadrukt, welk recht als een na te streven doelstelling moet worden beschouwd (zie deel III, artikel 20, lid 1, sub a, van het handvest).

48 — In de zaak Mangold heeft het Hof het verslechteringsverbod reeds uitgelegd met betrekking tot een geval waarin de eerste beperking in de tijd van een arbeidsverhouding aan de orde was (arrest aangehaald in voetnoot 4, punten 50-54).

b) De draagwijdte van het verslechteringsverbod

67. Vergeleken met het ruime toepassingsgebied van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst, zoals zojuist door mij omschreven [49], is de in deze bepaling vastgelegde regeling eerder bescheiden. Inhoudelijk betekent het verslechteringsverbod immers enkel dat de uitvoering van de raamovereenkomst geen geldige reden vormt om het algemene niveau van bescherming van de werknemers te verlagen. Dat brengt een dubbel gevolg met zich.

68. In de eerste plaats is een vermindering van de aan de werknemers verzekerde bescherming op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, als zodanig ingevolge de raamovereenkomst niet verboden. Een dergelijke vermindering is juist nog steeds toelaatbaar wanneer zij geen enkel verband houdt met de *uitvoering van deze raamovereenkomst*. [50] Het in clausule 8, punt 3, vervatte verslechteringsverbod is dus geen standstillbepaling die een absoluut verbod stelt op een verlaging van het beschermingsniveau in het nationale recht op het moment van uitvoering van richtlijn 1999/70. De lidstaten en de sociale partners mogen in wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten nog steeds zelfstandig beslissen op het vlak van het recht inzake de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Deze beslissingen moeten enkel los van de uitvoering van de raamovereenkomst op transparante wijze worden genomen en mogen natuurlijk niet leiden tot schending van het overige gemeenschapsrecht, en met name niet tot onderschrijding van de door de raamovereenkomst beoogde minimumbescherming. [51]

69. In de tweede plaats heeft het in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst vervatte verslechteringsverbod enkel betrekking op een verlaging van het *algemene niveau* van bescherming van de werknemers op het vlak van de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Het verslechteringsverbod staat dus niet in de weg aan de afschaffing of de afzwakking van een specifieke maatregel ter bescherming van de werknemers, tenzij daardoor het beschermingsniveau voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in zijn geheel zou worden verminderd. Het is niet uitgesloten dat een maatregel die de bescherming van de werknemers vermindert, vanuit het oogpunt van het algemene beschermingsniveau onbeduidend is of gepaard gaat met andere maatregelen ter verbetering van de bescherming van de werknemers en door deze wordt gecompenseerd, zodat het algemene beschermingsniveau globaal genomen niet wordt verlaagd.

70. Wanneer deze uiteenzettingen op het onderhavige geval worden toegepast, kan het volgende worden vastgesteld.

71. De vraag of de door de nationale rechter uitdrukkelijk aangehaalde afschaffing van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 voor de openbare sector reeds vóór de uitvoering

49 — Punten 60-65 van deze conclusie.

50 — Arrest Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punt 52).

51 — Zie daaromtrent de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punten 61-63, 65 en 70).

van richtlijn 1999/70 van kracht was geworden dan wel pas bij de uitvoering ervan, kan op basis van de beschikbare informatie over het nationale rechtskader niet met zekerheid worden beantwoord. Vaststaat evenwel dat een verbod van omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd reeds bij wet nr. 2190/1994 voor de openbare sector in Griekenland was vastgesteld. [52] Deze omstandigheid duidt erop dat op zijn minst de grondslag voor de afschaffing van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 voor de openbare sector reeds geruime tijd vóór de inwerkingtreding van richtlijn 1999/70 was gelegd, zodat deze afschaffing was gebaseerd op een zelfstandige beslissing van de Griekse wetgever, die geen verband hield met de uitvoering van richtlijn 1999/70.

72. In ieder geval kan de afschaffing van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 slechts schending van het verslechteringsverbod uitmaken, indien zij leidt tot een verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers op het vlak van de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of dat het geval is. Daarbij moet de nationale rechter eveneens nagaan of andere maatregelen ter verbetering van de bescherming van de werknemers, de afschaffing van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 hebben gecompenseerd. [53]

73. Zonder belang is in dit verband de omstandigheid dat een aantal van de — tussen partijen omstreden — wijzigingen van het Griekse recht, en met name de invoering van het nieuwe artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet, hebben plaatsgevonden tijdens de termijn voor omzetting van richtlijn 1999/70. [54] De lidstaten moeten er zich tijdens de omzettingstermijn weliswaar van onthouden het door een richtlijn voorgeschreven resultaat in gevaar te brengen [55], maar uit dit algemene doorkruisingsverbod kunnen geen verplichtingen worden afgeleid die strenger zijn dan de in de raamovereenkomst zelf neergelegde bijzondere regelingen, inzonderheid het verslechteringsverbod.

c) Tussenresultaat

74. Derhalve kan de volgende voorlopige conclusie worden getrokken:

De werkingssfeer van het verslechteringsverbod krachtens clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd strekt zich niet enkel uit tot de bescherming van werknemers tegen misbruik door opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd. Een nationale regeling waarmee enkel een specifieke maatregel ter bescherming van werknemers wordt afge-

52 — Zie arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, in het bijzonder punten 19 en 99).

53 — Zie daartoe in het bijzonder de punten 76-93 van deze conclusie.

54 — De verwijzende rechter en enkele partijen verwijzen uitdrukkelijk naar deze omstandigheid. Zie ook beschikking Vassilakis e.a. (aangehaald in voetnoot 3, punt 29).

55 — Arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Jurispr. 1997, blz. I-7411), alsook arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 121).

schaft of afgezwakt, valt niet onder het verbod van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, tenzij daardoor het algemene niveau van bescherming van de werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, in zijn geheel wordt verlaagd.

B — *De prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van een regeling als de Griekse met de raamovereenkomst*

75. De prejudiciële vragen die hierna worden behandeld (de derde, de vierde en de zesde vraag in zaak C-378/07, evenals de tweede, de derde en de vijfde vraag in de zaken C-379/07 en C-380/07), betreffen de verenigbaarheid met de raamovereenkomst van een regeling als het Griekse presidentieel besluit nr. 164/2004.

1. Verslechteringsverbod in het licht van de sancties wanneer arbeidsverhoudingen misbruikelijk in de tijd worden beperkt

76. Met zijn derde en vierde vraag in zaak C-378/07 en met zijn tweede en derde vraag in de zaken C-379/07 en C-380/07 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een wijziging van het recht zoals die welke in Griekenland voor de openbare sector heeft plaatsgevonden, een schending uitmaakt van het verslechteringsverbod krachtens clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst. Daarbij gaat de verwijzende rechter uit van een vergelijking van het niveau van bescherming van de werknemers in het kader van het besluit nr. 164/2004 met het niveau van bescherming in het kader van artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920.

77. Uiteindelijk gaat het daarbij om de vraag of de Griekse wetgever het verslechteringsverbod heeft geschonden doordat hij de oorspronkelijk bestaande mogelijkheid om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met werking ex tunc om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, heeft afgeschaft, respectievelijk door deze omzetting — voor bestaande overeenkomsten — enkel nog onder zeer strikte voorwaarden en slechts met werking ex nunc toe te laten (artikelen 5-7 en 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004). Voorts rijst met name in zaak C-378/07 de vraag of het verslechteringsverbod de Griekse wetgever kon beletten de eenmalige of de eerste beperking in de tijd van arbeidsovereenkomsten volledig uit te sluiten uit de werkingssfeer van het presidentieel besluit nr. 164/2004.

78. Over deze problemen kan het Hof geen definitief standpunt innemen, daar de oplossing ervan afhankelijk is van de uitlegging van het nationale recht. Deze uitlegging behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter. [56] Het Hof kan de nationale rechter echter alle nuttige aanwijzingen geven voor de uitlegging en de toepassing van het gemeenschapsrechtelijke verslechteringsverbod en van de andere voorschriften van de raamovereenkomst. [57]

56 — Zie punt 40 van deze conclusie en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

57 — Zie onder meer arresten van 11 maart 2008, Jager (C-420/06, Jurispr. blz. I-3115, punt 46), en 10 juli 2008, Feryn (C-54/07, Jurispr. blz. I-5187, punt 19).

79. In de eerste plaats zij erop gewezen dat de in geding zijnde wijzigingen van het Griekse recht bij presidentieel besluit nr. 164/2004 enkel betrekking hebben op een bijzondere maatregel ter bescherming van de werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, en met name de mogelijkheid arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten of te herkwalificeren in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

80. Van een verslechtering als bedoeld in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst kan, zoals reeds aangegeven [58], enkel sprake zijn indien een wijzing van de toepasselijke bepalingen leidt tot een *verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers* op het vlak van de arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Het verslechteringsverbod staat dus niet in de weg aan de afschaffing of de afzwakking van een specifieke maatregel ter bescherming van de werknemers, tenzij daardoor het beschermingsniveau voor werknemers in zijn geheel wordt verlaagd.

81. Het is juist dat presidentieel besluit nr. 164/2004 de mogelijkheid om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, in de openbare sector sterk beperkt en voor de toekomst zelfs volledig afschaft. Volgens de verwijzende rechter bestaat er daarenboven in geval van misbruik thans geen sanctie meer die gelijkwaardig is met de omzetting. Volgens deze laatste is met name de betaling van het loon en van een ontslagvergoeding (artikel 7 van het presidentieel besluit nr. 164/2004) steeds verplicht, ongeacht een mogelijk misbruik, en maakt dit geen specifieke sanctie voor misbruik uit. De verzoekende partijen in de hoofdgedingen wijzen er voorts op dat ook de straf- en tuchtrechtelijke vervolging van de verantwoordelijken voor het misbruik, in Griekenland in de praktijk nauwelijks aan de orde komt.

82. In een dergelijk geval duidt alles erop dat de sancties waarin het nationale recht sedert de inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 164/2004 voorziet in geval van misbruik van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de openbare sector, minder doeltreffend zijn dan die welke in het kader van de — door de verwijzende rechter uiteengezette — oude rechtstoestand bestonden.

83. Daaruit volgt evenwel niet noodzakelijkerwijs een verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers, als bedoeld in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst met betrekking tot arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd.

84. Enerzijds slaat de door presidentieel besluit nr. 164/2004 bewerkstelligde hervorming namelijk niet op alle werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in Griekenland, maar enkel op een welbepaalde subcategorie daarvan, te weten de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de Griekse openbare sector. Daarenboven geldt de uitsluiting van de eenmalige of de eerste beperking in de tijd van arbeidsovereenkomsten van de werkingssfeer van presidentieel besluit nr. 164/2004 in zaak C-378/07, slechts voor een bepaald onderdeel van de tijdelijke tewerkstelling in de openbare sector. Deze omstandigheid pleit op zich reeds tegen de conclusie dat het algemene niveau van bescherming van de werknemers bij arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd wordt verlaagd.

58 — Zie punt 69 van deze conclusie.

85. Anderzijds kan een afzwakking van het nationale recht op het vlak van de sancties worden gecompenseerd door de invoering van nieuwe preventieve maatregelen als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Zo voeren de artikelen 5 en 6 van presidentieel besluit nr. 164/2004 verschillende maatregelen in ter voorkoming van misbruik van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de openbare sector: het vereiste van een objectieve reden, voorschriften inzake de geoorloofde maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen alsook voorschriften tot vaststelling van het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd.

86. In deze hervorming komt een verschuiving van de klemtoon van bestraffing naar preventie van misbruik tot uitdrukking, die niet noodzakelijkerwijs tot verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers in de zin van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst leidt. Tenslotte leggen ook de Europese sociale partners in de raamovereenkomst de klemtoon op het voorkomen van misbruik, met name op het vlak van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten en -verhoudingen voor bepaalde tijd. Dat blijkt niet in het laatst uit clausule 1, sub b, waar sprake is van de vaststelling van een kader om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.

87. Ook uit clausule 5 van de raamovereenkomst blijkt duidelijk dat uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt het accent op het voorkomen van misbruik ligt. Krachtens clausule 5, punt 1, zijn de lidstaten ertoe gehouden minstens één van de daarin vermelde maatregelen ter voorkoming van misbruik in te voeren, voor zover er geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan. Concrete sancties voor misbruik zijn daarentegen niet dwingend voorgeschreven. Gelet op het gebruik van de uitdrukking „waar nodig" in het inleidende zinsdeel van clausule 5, punt 2, hebben de lidstaten zelfs met betrekking tot de sub b ervan uitdrukkelijk vermelde sanctie van de omzetting van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd, een discretionaire beoordelingsbevoegdheid: het nationale recht kan dus in een dergelijke sanctie voorzien, maar het kan ook een beroep doen op andere sancties, steeds op voorwaarde dat — in zijn geheel beschouwd — effectieve maatregelen ter voorkoming en, in voorkomend geval, ter bestraffing van misbruik bestaan. [59]

88. Gelet op het voorgaande meen ik dat in een zaak als de onderhavige niet noodzakelijkerwijs sprake is van een verlaging van het algemene niveau van bescherming voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als bedoeld in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst.

89. Los van de verenigbaarheid ervan met het verslechteringsverbod, moet echter elke wijziging van de bescherming van werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bovendien verenigbaar zijn met de overige bepalingen van de raamovereenkomst evenals met het overige gemeenschapsrecht. Zelfs indien presidentieel besluit nr. 164/2004 dus niet heeft geleid tot een verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als bedoeld in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst, mag de

59 — In deze zin arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 102 en 105); zie ook mijn conclusie in die zaak, punt 73.

afzwakking van de sancties voor misbruik van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd waartoe dit presidentieel besluit heeft geleid, in geen enkel geval de minimumstandaard onderschrijden die het gemeenschapsrecht vaststelt inzake de bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.

90. Ofschoon in clausule 5 van de raamovereenkomst, zoals uiteengezet, de klemtoon op het voorkomen van misbruik is gelegd, blijven de lidstaten ertoe gehouden passende sancties vast te stellen voor het geval dat daadwerkelijk misbruik is gemaakt. [60] Daarbij staat het weliswaar aan de lidstaten en/of de sociale partners om de toepasselijke sancties te omschrijven en nader te bepalen [61], maar er moet voor worden gezorgd dat inbreuken op het gemeenschapsrecht op basis van vergelijkbare materiële en procedurele regels worden vervolgd als qua aard en ernst gelijkaardige inbreuken op het nationale recht, waarbij de sanctie in ieder geval *doeltreffend* en *evenredig* moet zijn en *bijzonder preventieve werking* moet hebben. [62]

91. Wordt toch misbruik gemaakt, dan moet een maatregel kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en gelijkwaardige garanties op het vlak van de werknemersbescherming, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken. [63] Uit de raamovereenkomst, en met name clausule 5, punt 2, sub b, ervan, kan daaromtrent enkel worden afgeleid dat de omzetting van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd een mogelijke sanctie is. [64] Daardoor worden andere sanctievormen echter niet uitgesloten.

92. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de sancties, zoals die met name bij artikel 7 van presidentieel besluit nr. 164/2004 voor de Griekse openbare sector zijn vastgesteld, moet de verwijzende rechter onder andere onderzoeken of de betrokken werknemers worden aangespoord om de hun verleende rechten ook daadwerkelijk uit te oefenen en af te dwingen. Zo kunnen werknemers wier arbeidsverhouding misbruikelijk in de tijd is beperkt, geneigd zijn een dergelijk misbruik toch te ondergaan in de hoop ook in de toekomst nog in de openbare sector te worden tewerkgesteld en daardoor sociale bescherming te hebben. Uit vrees in de toekomst geen arbeidsovereenkomst meer te krijgen, zij het voor bepaalde tijd, zouden vele werknemers kunnen besluiten, ervan af te zien hun vorderingen op een ontslagvergoeding in te dienen of tegen de verantwoordelijken voor dit misbruik een klacht in te dienen met het oog op tucht- of strafrechtelijke vervolging.

93. Samenvattend luidt derhalve de conclusie:

60 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 94), alsook arresten van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, Jurispr. blz. I-7213, punt 51) en Vassallo (C-180/04, Jurispr. blz. I-7251, punt 36).

61 — Punt 17 van de considerans van richtlijn 1999/70 en punt 10 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst.

62 — Vaste rechtspraak sinds het arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, Jurispr. blz. 2965, punten 23-24); zie recentelijk het arrest van 3 mei 2005, Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Jurispr. blz. I-3565, punt 65), en tevens — met name met betrekking tot de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd — de arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 94), Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 60, punt 51) en Vassallo (aangehaald in voetnoot 60, punt 36).

63 — Arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 102), Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 60, punt 53) en Vassallo (aangehaald in voetnoot 60, punt 38).

64 — Zie daartoe ter verduidelijking de punten 109-118 van deze conclusie.

De afschaffing of de verzwakking van een sanctie voor misbruik van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd met betrekking tot een bepaalde categorie van werknemers in tijdelijke dienst, is niet in strijd met clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, indien deze wordt gecompenseerd door een gelijktijdige versterking van de maatregelen ter voorkoming van misbruik. Op de lidstaten blijft evenwel de verplichting rusten, voor het geval van misbruik sancties in te voeren dan wel te behouden die doeltreffend en evenredig zijn en afschrikkende werking hebben.

2. Het begrip objectieve reden als bedoeld in clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst

94. Met vraag 6, sub a, in zaak C-378/07 alsook met vraag 5, sub a, in de zaken C-379/07 en C-380/07 verzoekt de verwijzende rechter om toelichting over de uitlegging van het begrip objectieve reden als bedoeld in clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het loutere gegeven dat een wetsbepaling wordt gebruikt als basis voor de beperking in de tijd van een arbeidsverhouding, een objectieve reden in de zin van de raamovereenkomst kan uitmaken, zelfs indien niet is voldaan aan de vereisten van deze wetsbepaling.

95. Op het eerste zicht stelt deze vraag een probleem aan de orde dat reeds in het arrest Adeneler is behandeld. In deze laatste zaak oordeelde het Hof dat een nationale regeling die er via een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling enkel algemeen en op abstracte wijze in voorziet dat gebruik kan worden gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, geen voldoende rechtvaardiging voor deze vorm van indienstneming uitmaakt. De nationale regeling moet daarentegen waarborgen dat het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zijn rechtvaardiging vindt in concrete elementen die met name verband houden met de betrokken activiteit en de voorwaarden voor uitoefening ervan. [65]

96. In werkelijkheid stelt de nationale rechter in de onderhavige zaak echter niet dat de rechtsgrondslag voor de beperking in de tijd van de litigieuze arbeidsverhoudingen te algemeen en onbepaald zou zijn geweest. Hij gaat er daarentegen van uit dat de — zeer gedetailleerde — wettelijke vereisten voor een beperking in de tijd, in casu eenvoudigweg niet in acht zijn genomen. Zo zijn de beperkingen in de tijd telkens gebaseerd op bepalingen op grond waarvan kan worden tegemoetgekomen „aan seizoensgebonden, regelmatig terugkerende, tijdelijke, aanvullende maatschappelijke of buitengewone behoeften” [66], terwijl in werkelijkheid sprake was van een „permanente en blijvende behoefte”.

97. Dienaangaande moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat de nationale rechter als enige bevoegd is om het nationale recht uit

65 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, vgl. de uiteenzettingen betreffende de tweede vraag in dit arrest, met name punten 71-75 ervan).

66 — De verwijzende rechter verwijst uitdrukkelijk naar wet nr. 3250/2004. Dit vloeit eveneens voort uit de wetten nr. 2190/1994 en nr. 2527/1997 (zie daartoe punten 22-24 van deze conclusie).

te leggen en op het concrete geval toe te passen. [67] Het Hof dient evenwel de nuttige informatie over de vereisten van gemeenschapsrecht te verstrekken [68], in casu in het bijzonder over de voorschriften van de raamovereenkomst.

98. Krachtens de raamovereenkomst is niet dwingend vereist dat er een objectieve reden bestaat voor de beperking in de tijd van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen. De raamovereenkomst gaat er weliswaar van uit dat tijdelijke arbeidsverhoudingen uitzonderlijk zijn [69] en dat het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op basis van objectieve redenen een manier is om misbruik te voorkomen [70], maar de raamovereenkomst laat het uiteindelijk aan de lidstaten over om te beslissen welke van de drie in clausule 5, punt 1, sub a tot en met c, vermelde maatregelen zij vaststellen [71], op voorwaarde dat de vastgestelde maatregelen bindend zijn en het mogelijk maken om misbruik daadwerkelijk te voorkomen. [72]

99. Een lidstaat hoeft derhalve niet noodzakelijkerwijs te kiezen voor de eerste van de drie door clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst ter keuze aangeboden maatregelen, te weten het vereiste van objectieve redenen. Niets verhindert hem om in plaats van objectieve redenen enkel de maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsverhoudingen of het maximaal aantal malen dat arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd mogen worden vernieuwd, vast te leggen teneinde op deze wijze misbruik te voorkomen. [73]

100. A fortiori hoeven de lidstaten krachtens de raamovereenkomst niet reeds voor de eerste of eenmalige beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen of -overeenkomsten een objectieve reden vast te stellen. Clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst betreft immers enkel de definitie van de objectieve redenen die de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd kunnen rechtvaardigen. Het gaat met andere woorden over gevallen van herhaaldelijke beperkingen in de tijd van arbeidsverhoudingen.

101. Wanneer een lidstaat de in clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst neergelegde maatregel vaststelt en objectieve redenen opgeeft die de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten of verhoudingen voor bepaalde tijd — ten minste eveneens — kunnen rechtvaardigen of daartoe strekken, dient deze krachtens artikel 249, lid 3, EG zijn beoordelingsbevoegdheid overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 1999/70 en van de daarbij gevoegde raamovereenkomst uit te oefenen. [74]

67 — Arresten van 19 januari 2006, Bouanich (C-265/04, Jurispr. blz. I-923, punt 51), en 11 september 2008, Eckelkamp e.a. (C-11/07, Jurispr. blz I-6845, punt 32).

68 — Zie daarover de in voetnoot 57 aangehaalde rechtspraak.

69 — Zie punten 6 en 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst, alsook de tweede alinea van de preambule ervan. Zo ook arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 62).

70 — Zie punt 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst. Er zij op gewezen dat de terminologie in de Duitse taalversie van de raamovereenkomst niet uniform is. In punt 7 van de algemene overwegingen is aldus sprake van „objektiven Gründen" en in clausule 5, punt 1, sub a, van „sachlichen Gründen". Uit een blik op andere taalversies blijkt echter dat dit een specifiek probleem van de Duitse taalversie is en dat daaraan geen inhoudelijk onderscheid ten grondslag ligt.

71 — Daarenboven kunnen de lidstaten terugvallen op hun bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik, zie arrest Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 71).

72 — Arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 101; zie ook punten 65, 80 en 92) en Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 70).

73 — Zie mijn conclusie van 9 januari 2008 in de zaak Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 112).

74 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 68).

102. Volgens de rechtspraak moet de omschrijving van dergelijke objectieve redenen aansluiten bij nauwkeurige en concrete omstandigheden die een bepaalde activiteit kenmerken, zodat zij kunnen rechtvaardigen dat in die bijzondere context gebruik wordt gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Dergelijke omstandigheden kunnen met name voortvloeien uit de bijzondere aard van de taken waarvoor dergelijke overeenkomsten zijn gesloten en uit de kenmerkende eigenschappen ervan, of eventueel, uit het nastreven van een rechtmatige doelstelling van sociaal beleid van een lidstaat. [75]

103. De door de verwijzende rechter aangehaalde nationale voorschriften van de wetten nrs. 2190/1994, 2527/1997 en 3250/2004 leggen — in gelijkaardige bewoordingen — de concrete redenen vast op grond waarvan arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd kunnen worden aangegaan. Zoals gezegd gaat het er daarbij om dat wordt voorzien in een seizoensgebonden of tijdelijke behoefte (artikel 21, lid 1, van wet nr. 2190/1994), dan wel in de behoeften van aanvullende dienstverlening aan de burger (artikel 1 van wet nr. 3250/2004), in tegenstelling tot de tegemoetkoming aan permanente en blijvende behoeften (artikel 6, lid 1, van wet nr. 2527/1997).

104. Volgens de uiteenzettingen van de verwijzende rechter volgt uit de aangehaalde regels en uit de Griekse rechtspraak in het algemeen, in wezen dat in de openbare sector arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd enkel mogen worden gesloten om te voorzien in een behoefte van tijdelijke aard en niet om te voorzien in een permanente en blijvende behoefte.

105. Een louter tijdelijke behoefte van de werkgever kan ongetwijfeld een objectieve reden vormen als bedoeld in clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst, die in beginsel tot rechtvaardiging van een beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen kan strekken. Dat is bijzonder duidelijk het geval bij seizoenarbeid en bij de uitvoering van bepaalde, temporeel en materieel beperkte projecten, voor zover deze bij de werkgever tot een piekbelasting leiden en niet gepaard gaan met een blijvende toename van werk.

106. Indien de tijdelijke behoefte van de werkgever in deze zin evenwel door wetsbepalingen als objectieve reden voor beperkingen in de tijd wordt omschreven, moeten alle nationale instanties — met inbegrip van de bestuurlijke en rechterlijke organen — binnen hun respectievelijke bevoegdheidssfeer een richtlijnconforme toepassing van deze wetsbepalingen waarborgen, zodat deze er op efficiënte wijze toe kunnen leiden dat misbruik wordt voorkomen. [76]

107. Het zou in strijd zijn met de — aan clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst ten grondslag liggende — doelstel-

75 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 69 en 70).

76 — Met betrekking tot het vereiste van het op efficiënte wijze voorkomen van misbruik, zie arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 101, alsook punten 65, 80 en 92) en Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 70).

ling om misbruik te voorkomen indien voornoemde wetsbepalingen in de praktijk geheel zouden worden verdraaid en daarbij zelfs als basis zouden kunnen dienen voor een beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen, alhoewel in werkelijkheid niet wordt voorzien in een tijdelijke, maar in een vaste en permanente behoefte van de werkgever.

108. Samenvattend luidt derhalve de conclusie:

Wanneer een lidstaat in voorschriften van zijn nationale recht objectieve redenen in de zin van clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd vastlegt, moeten de nationale instanties binnen hun respectievelijke bevoegdheidssfeer voor elk concreet geval een richtlijnconforme toepassing van deze bepalingen waarborgen, zodat misbruik door opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd op doeltreffende wijze kan worden voorkomen.

3. Het verbod op de omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd in de Griekse openbare sector

109. Met vraag 6, sub b, in zaak C-378/07 en met vraag 5, sub b, in de zaken C-379/07 en C-380/07 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een absoluut verbod op de omzetting van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd in de openbare sector in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

110. De achtergrond van deze vraag wordt gevormd door de invoering van een dergelijk verbod door de Griekse wetgever voor de openbare sector, enerzijds bij artikel 21 van wet nr. 2190/1994 en anderzijds bij het nieuwe artikel 103, lid 8, van de Griekse grondwet.

111. Dit verbod — althans de eenvoudige wettelijke formulering ervan in artikel 21 van wet nr. 2190/1994 — heeft het Hof reeds in het arrest Adeneler behandeld. Daarbij heeft het Hof geoordeeld dat de raamovereenkomst in de weg staat aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling die in geval van misbruik enkel in de openbare sector de omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd absoluut verbiedt. [77]

112. In het arrest Adeneler wordt er echter uitdrukkelijk op gewezen dat deze vaststelling slechts geldt „in omstandigheden als die van

77 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 105).

het hoofdgeding". Deze kunnen in wezen als volgt worden samengevat:

— er was sprake van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die in werkelijkheid „permanente en blijvende behoeften" van de werkgever dekten en moesten worden geacht misbruik op te leveren [78];

— deze arbeidsovereenkomsten hadden betrekking op de periode tussen mei 2001 en september 2003 [79], en waren dus reeds vóór de inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 164/2004 beëindigd;

— volgens de informatie waarover het Hof destijds beschikte, voorzag het nationale recht in de openbare sector — althans tot de inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 164/2004 — niet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval bestraffing, van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. [80]

113. Gelet op deze bijzondere omstandigheden mag uit het arrest Adeneler niet overhaast worden afgeleid dat het in Griekenland in de openbare sector geldende verbod van omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, ook nu nog in strijd is met de raamovereenkomst. De verwijzende rechter gaat er weliswaar ook in het onderhavige geval van uit dat de beperking in de tijd van de arbeidsovereenkomsten van de verzoekende partijen in de hoofdgedingen op misbruik berust aangezien deze in werkelijkheid waren gesloten om te voorzien in een permanente en blijvende behoefte, maar deze rechter moet tevens nauwkeurig onderzoeken of ook de overige omstandigheden van het hoofdgeding daadwerkelijk te vergelijken zijn met de feiten die destijds aan de orde waren in de zaak die tot het arrest Adeneler heeft geleid.

114. Hij moet met name onderzoeken of er in het Griekse recht inmiddels geen andere doeltreffende maatregelen zijn ingevoerd ter voorkoming en — in voorkomend geval — bestraffing van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Indien thans andere effectieve maatregelen ter voorkoming en — in voorkomend geval — bestraffing van misbruik toepassing vinden, staat de raamovereenkomst immers niet meer in de weg aan een omzettingsverbod voor de openbare sector. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld dwingende bepalingen zijn die de duur en de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd regelen en in geval van misbruik een recht op schadevergoeding doen ontstaan. [81]

78 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 99 en 105).

79 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 24).

80 — Arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 100 en 105); zie ook de in voetnoot 60 aangehaalde arresten Marrosu en Sardino (punt 49) en Vassallo (punt 34).

81 — Arresten Marrosu en Sardino (punt 55) en Vassallo (punt 40), aangehaald in voetnoot 60.

115. In dit verband moet nogmaals op het intussen in werking getreden presidentieel besluit nr. 164/2004 worden gewezen [82], waarbij, zoals reeds uiteengezet [83], verschillende nieuwe maatregelen zijn ingevoerd ter voorkoming en bestraffing van misbruik van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de openbare sector: het vereiste van een objectieve reden, voorschriften inzake de geoorloofde maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen alsook voorschriften tot vaststelling van het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd, evenals een recht op een ontslagvergoeding en mogelijke straf- en tuchtrechtelijke sancties. [84]

116. Uit de richtlijn en de raamovereenkomst vloeit geen algemene verplichting van de lidstaten voort om te voorzien in de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd [85]: noch voor het misbruikelijke gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, noch voor de misbruikelijke eenmalige beperking in de tijd van arbeidsverhoudingen legt clausule 5, punt 2, sub b, van de raamovereenkomst een dergelijke algemene verplichting tot omzetting vast. In de overige bepalingen van de raamovereenkomst wordt evenmin in een dergelijke verplichting voorzien.

117. Net zo min verbiedt de raamovereenkomst dat de lidstaten misbruik als gevolg van het gebruik van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd verschillend behandelen, al naargelang de genoemde overeenkomsten of verhoudingen zijn aangegaan met een werkgever uit de particuliere of uit de openbare sector. [86] De raamovereenkomst erkent zelfs uitdrukkelijk „dat bij de nadere toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de specifieke nationale, sectoriële en seizoensituaties”. [87] Tot deze specifieke situaties kunnen bepaalde beginselen van ambtenarenrecht behoren, zo bijvoorbeeld het beginsel van formatieplaatsen, het voorbeeld van de beroepsambtenaar en het vereiste te slagen in een selectieprocedure om toegang te krijgen tot een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd. Deze beginselen moeten evenwel in overeenstemming met het overige gemeenschapsrecht worden toegepast. [88]

118. Samenvattend luidt derhalve de conclusie:

De raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd staat niet in de weg aan een nationale regeling krachtens welke de omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd in de openbare sector verboden is, tenzij het nationale recht in de betreffende sector niet voorziet in andere doeltreffende maatregelen ter voorkoming, en in voorkomend geval bestraffing, van

82 — Door de inlassing „ten minste tot de inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 164/2004” geeft het Hof in het arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 100) te kennen, dat de beoordeling van de nationale rechtstoestand na de inwerkingtreding van dit presidentieel besluit eventueel anders kan uitvallen.

83 — Zie punt 85 van deze conclusie.

84 — Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de sancties zijn de uiteenzettingen in punt 92 van deze conclusie van toepassing.

85 — Arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 91) en Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 60, punt 47).

86 — Arresten Marrosu en Sardino (punt 48) en Vassallo (punt 33), aangehaald in voetnoot 60.

87 — Zo de derde alinea van de preambule van de raamovereenkomst. Zie ook punt 10 van de algemene overwegingen ervan.

88 — Zie voor het geheel reeds mijn conclusie in de zaak Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punten 84-86), alsook de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro van 20 september 2005 in de zaken Marrosu, Sardino en Vasallo (Jurispr. blz. I-7215, punten 42-43).

misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

C — De gevolgen van een eventuele schending van de raamovereenkomst

119. Met zijn vijfde vraag in zaak C-378/07 en met zijn vierde vraag in de zaken C-379/07 en C-380/07 wenst de verwijzende rechter te vernemen welke verplichtingen eventuele schending van richtlijn 1999/70 dan wel van de daarbij gevoegde raamovereenkomst met zich brengt voor de beslechting van het hoofdgeding. Deze vraag strekt meer bepaald tot verduidelijking van de vraag of de nationale rechter krachtens het gemeenschapsrecht een bepaling als artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920, die vroeger van toepassing was en voordeliger zou zijn, in zekere zin moet laten „herleven" en als basis voor de beslechting van het hoofdgeding moet gebruiken.

120. Volgens vaste rechtspraak moet de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht dit recht zo veel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 249, derde alinea, EG te voldoen. [89]

121. Deze verplichting tot richtlijnconforme uitlegging wordt natuurlijk begrensd door de algemene rechtsbeginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht, en kan niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht. [90]

122. Afgezien daarvan vereist het beginsel van richtlijnconforme uitlegging echter dat de nationale rechter binnen de grenzen van zijn bevoegdheden al het mogelijke doet om, het gehele nationale recht in beschouwing nemend en met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling. [91] De nationale rechter dient met andere woorden alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te allen tijde te kunnen waarborgen dat de door deze richtlijn voorgeschreven resultaten worden bereikt (zie artikel 2, lid 1, van richtlijn 1999/70) en dat de gevolgen van eventuele schending van het gemeenschapsrecht ongedaan worden gemaakt. [92] Daartoe moet hij ten volle gebruikmaken van de beoordelingsvrijheid die het nationale recht hem toekent. [93]

89 — Zie o.m. arresten van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26); 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 113), alsook arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 108) en Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 98).

90 — Arrest van 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, Jurispr. blz. I-5285, punten 44 en 47), en arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 110) en Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 100).

91 — Arresten Pfeiffer (aangehaald in voetnoot 89, punten 115, 116, 118 en 119), Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 111) en Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 101). In deze zin reeds het arrest van 13 november 1990, Marleasing (C-106/89, Jurispr. blz. I-4135, punt 8), waarin het Hof heeft benadrukt dat de nationale rechter bij de toepassing van nationaal recht „dit zoveel mogelijk [moet] uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn".

92 — Arresten Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 102), Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 60, punt 53) en Vassallo (aangehaald in voetnoot 60, punt 38).

93 — Arrest von Colson en Kamann (aangehaald in voetnoot 89, punt 28); zie ook arresten van 4 februari 1988, Murphy e.a. (157/86, Jurispr. blz. 673, punt 11), en 11 januari 2007, ITC (C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punt 68).

123. Het staat aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of en in hoeverre het nationale recht dat in casu toepasselijk is, in bovenbedoelde zin in overeenstemming met de vereisten van richtlijn 1999/70 en de daarbij gevoegde raamovereenkomst kan worden uitgelegd. De nationale rechter is eveneens als enige bevoegd om de rechtsgevolgen van een dergelijke uitlegging voor het hoofdgeding vast te stellen. Daaronder valt uiteindelijk ook de beoordeling van de vraag of nationale bepalingen in het hoofdgeding buiten toepassing kunnen blijven en of in plaats daarvan een bepaling als artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920 kan worden toegepast.

124. Indien het onmogelijk zou blijken om het door richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst gestelde doel door middel van een richtlijnconforme uitlegging te bereiken, kan de nalatige lidstaat overeenkomstig het arrest Francovich en de daarin vastgelegde voorwaarden gehouden zijn tot vergoeding van de schade die burgers hebben geleden als gevolg van het niet juist in nationaal recht omzetten van richtlijn 1999/70. [94]

125. Voor de volledigheid zij er nog op gewezen dat rechtstreekse toepassing van clausule 5 en clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst — ondanks de verticale rechtsverhouding tussen werknemers en hun publiekrechtelijke werkgevers [95] — in het onderhavige geval uitgesloten is.

126. Met betrekking tot clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst heeft het Hof het ontbreken van rechtstreekse toepasselijkheid reeds uitdrukkelijk vastgesteld. [96] Dezelfde overwegingen zijn a fortiori van toepassing op clausule 5, punt 2, die nog vager is geformuleerd en de lidstaten een nog ruimere beoordelingsbevoegdheid voor de omzetting verleent dan clausule 5, punt 1. Uit de formulering van deze bepaling en met name uit het gebruik van de uitdrukking „waar nodig" in het inleidende zinsdeel, blijkt reeds dat er op de lidstaten geen enkele verplichting rust om één van de in clausule 5, punt 2, sub a en b, vermelde maatregelen in te voeren.

127. Het in clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst neergelegde verslechteringsverbod leent zich evenmin voor rechtstreekse toepassing. Dat volgt niet zozeer uit het gebruik van onbepaalde rechtsbegrippen — zoals „algemeen niveau van bescherming van de werknemers" [97] — maar veeleer uit het gegeven dat deze bepaling geenszins strekt tot toekenning van juridisch afdwingbare rechten aan individuele personen ter verdediging van hun belangen als werknemer. Dit blijkt

94 — Arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punten 30-46), en sedertdien vaste rechtspraak. Zie ook arrest Adeneler (aangehaald in voetnoot 2, punt 112), en arrest van 19 april 2007, Farrell (C-356/05, Jurispr. blz. I-3067, punt 43).

95 — Rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn kunnen ook worden aangevoerd tegen de staat in zijn hoedanigheid van werkgever. Zie o.m. arresten van 26 februari 1986, Marshall (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 49), en 20 maart 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, Jurispr. blz. I-2741, punten 31 en 71).

96 — Arrest Impact (aangehaald in voetnoot 37, punten 69-80).

97 — Een bepaling van gemeenschapsrecht kan rechtstreeks toepasselijk zijn ofschoon daarin onbepaalde rechtsbegrippen worden gebruikt. Zie daarover mijn conclusie in de zaak Impact (aangehaald in voetnoot 37, punt 95, met verdere verwijzingen).

enerzijds uit de plaats die het verslechteringsverbod in clausule 8 inneemt binnen de structuur van de raamovereenkomst, omringd door „bepalingen betreffende de uitvoering" die enkel de regelingsmarge vaststellen die de lidstaten en de sociale partners binnen de werkingssfeer van de raamovereenkomst behouden. Anderzijds blijkt dit eveneens duidelijk uit de uiteindelijke inhoud van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst. Op de keper beschouwd verbiedt deze bepaling niet de verlaging van het algemene niveau van bescherming van de werknemers als zodanig. Zij verbiedt de verantwoordelijke nationale instanties daarentegen enkel, deze bescherming onder het mom van uitvoering van de raamovereenkomst te verslechteren. [98]

128. Samenvattend luidt derhalve de conclusie:

In het kader van zijn verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht dient de nationale rechter alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te allen tijde te kunnen waarborgen dat de door richtlijn 1999/70 voorgeschreven resultaten worden bereikt en de gevolgen van eventuele schendingen van het gemeenschapsrecht ongedaan worden gemaakt. Daartoe moet hij ten volle gebruikmaken van de beoordelingsvrijheid die het nationale recht hem toekent.

VII — Conclusie

129. Op grond van de bovenstaande uiteenzettingen geef ik het Hof in overweging, de drie verzoeken om een prejudiciële beslissing van de Monomeles Protodikeio Rethymnis samen als volgt te beantwoorden:

„1) Zelfs indien het nationale recht reeds in gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd — in bijlage bij richtlijn 1999/70/EG — voorziet, staat het de lidstaten vrij regelingen op het vlak van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd vast te stellen, voor zover deze in overeenstemming zijn met alle vereisten van gemeenschapsrecht.

98 — Arrest Mangold (aangehaald in voetnoot 4, punt 52). Zie bovendien punt 67 van deze conclusie.

2) a) De werkingssfeer van het verslechteringsverbod krachtens clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd strekt zich niet enkel uit tot de bescherming van werknemers tegen misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd.

b) Een nationale regeling waarmee enkel een specifieke maatregel ter bescherming van werknemers wordt afgeschaft of afgezwakt, valt niet onder het verbod van clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, tenzij daardoor het algemene niveau van bescherming van de werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, in zijn geheel wordt verlaagd.

c) De afschaffing of de verzwakking van een sanctie voor misbruik van arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd met betrekking tot een bepaalde categorie van werknemers in tijdelijke dienst, is niet in strijd met clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, indien deze wordt gecompenseerd door een gelijktijdige versterking van de maatregelen ter voorkoming van misbruik. Op de lidstaten blijft evenwel de verplichting rusten, voor het geval van misbruik sancties in te voeren dan wel te behouden die doeltreffend en evenredig zijn en afschrikkende werking hebben.

3) Wanneer een lidstaat in voorschriften van zijn nationale recht objectieve redenen in de zin van clausule 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd vastlegt, moeten de nationale instanties binnen hun respectievelijke bevoegdheidssfeer voor elk concreet geval een richtlijnconforme toepassing van deze bepalingen waarborgen, zodat misbruik door opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd op doeltreffende wijze kan worden voorkomen.

4) De raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd staat niet in de weg aan een nationale regeling krachtens welke de omzetting van

arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd in de openbare sector verboden is, tenzij het nationale recht in de betreffende sector niet voorziet in andere doeltreffende maatregelen ter voorkoming, en in voorkomend geval bestraffing, van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

5) In het kader van zijn verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht dient de nationale rechter alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te allen tijde te kunnen waarborgen dat de door richtlijn 1999/70 voorgeschreven resultaten worden bereikt en de gevolgen van eventuele schendingen van het gemeenschapsrecht ongedaan worden gemaakt. Daartoe moet hij ten volle gebruikmaken van de beoordelingsvrijheid die het nationale recht hem toekent."