CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 23 januari 2020[1]

**Zaak C-658/18**

**UX**
**tegen**
**Governo della Repubblica italiana**

[verzoek van de Giudice di pace di Bologna (vrederechter Bologna, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Ontvankelijkheid – Externe en interne onafhankelijkheid van rechters – Sociaal beleid – Richtlijn 2003/88/EG – Arbeidstijd – Artikel 7 – Jaarlijkse vakantie met behoud van loon – Vrederechters – Richtlijn 1999/70/EG – Raamovereenkomst EVV, Unice en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clausule 4 – Discriminatieverbod – Aansprakelijkheid van lidstaten voor schendingen van het Unierecht”

## I. Inleiding

1. Zijn Italiaanse vrederechters werknemers in loondienst en hebben zij daarom recht op vakantie met behoud van loon?

2. Deze vraag moet in de onderhavige procedure worden beantwoord. Naar de opvatting van Italië en de hogere rechterlijke instanties van dat land bekleden vrederechters een erefunctie, waarvoor zij een onkostenvergoeding ontvangen. Verzoekster in het hoofdgeding, een vrederechter die in het jaar voorafgaand aan de litigieuze vakantieperiode rond 1 800 procedures heeft afgehandeld en twee dagen in de week zittingen heeft gehouden, is daarentegen van mening dat zij een werknemer in loondienst is, en doet haar recht op vakantie met behoud van loon gelden. Zij vordert vakantiegeld dat haar in het kader van een voor een andere vrederechter gevoerde procedure tot verkrijging van een rechterlijk bevel tot betaling werd geweigerd.

3. Het uit deze procedure resulterende verzoek om een prejudiciële beslissing doet met name vragen rijzen over richtlijn 2003/88/EG[2] en de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd[3]. Maar ook de ontvankelijkheid van het verzoek wordt betwist, aangezien Italië en de Commissie de nationale rechter verwijten dat deze een belangenconflict heeft.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 2003, L 299, blz. 9) (hierna: „arbeidstijdenrichtlijn”).

3 Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43).

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

#### *1. Arbeidstijdenrichtlijn*

4. Artikel 1 van de arbeidstijdenrichtlijn regelt het doel en de werkingssfeer van de richtlijn:

„1. Deze richtlijn bepaalt minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd.

2. Deze richtlijn is van toepassing op:

a) de minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden en de minimale jaarlijkse vakantie, alsmede op de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd, […]

[…].

3. Onverminderd de artikelen 14, 17, 18 en 19 is deze richtlijn van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 van Richtlijn 89/391/EEG.

[…]”

5. Artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn regelt het minimale recht op verlof:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie.

[…]”

#### *2. Richtlijn 89/391/EEG*

6. Artikel 2 van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk [4] definieert de sectoren die onder deze richtlijn vallen:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren (industriële, landbouw-, handels-, administratieve, dienstverlenende, educatieve, culturele, vrijetijdsactiviteiten, enz.).

2. Deze richtlijn geldt niet wanneer bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bij voorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan.

In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zoveel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn.”

4 PB 1989, L 183, blz. 1. De latere wijzigingen van deze richtlijn zijn voor de onderhavige procedure niet van belang.

*3. Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd*

7. De EVV-Unice-CEEP-raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd werd bindend door richtlijn 1999/70.

8. Clausule 2 van de raamovereenkomst regelt de werkingssfeer ervan:

„1. 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.

[…]"

9. Clausule 3 van de raamovereenkomst definieert verschillende begrippen:

„In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

1. ‚werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd': 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;

2. ‚vergelijkbare werknemer in vaste dienst': een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, in dezelfde vestiging, die hetzelfde of soortgelijk werk verricht of dezelfde of een soortgelijke functie uitoefent, waarbij rekening wordt gehouden met kwalificaties/bekwaamheden.

[…]"

10. In clausule 4 van de raamovereenkomst is het beginsel van non-discriminatie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd neergelegd:

„1. Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.

2. Wanneer zulks passend is, wordt het ‚pro rata temporis'-beginsel toegepast.

3. De wijze waarop deze clausule wordt toegepast, wordt door de lidstaten – na raadpleging van de sociale partners – en/of de sociale partners bepaald met inachtneming van de Europese wetgeving en de nationale wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en gebruiken.

4. Vaststelling van de anciënniteit met betrekking tot bepaalde arbeidsvoorwaarden geschiedt voor werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan de hand van dezelfde criteria als voor werknemers in vaste dienst, behalve wanneer verschillende perioden van anciënniteit op basis van objectieve gronden gerechtvaardigd zijn."

### *B. Italiaans recht*

11. Artikel 106 van de Italiaanse grondwet bevat fundamentele bepalingen inzake de toegang tot het ambt van rechter:

„De benoeming van de rechters vindt plaats op basis van een vergelijkend onderzoek.

Volgens de wet op de rechterlijke organisatie kunnen – ook via verkiezingen – honoraire rechters worden aangesteld voor alle taken die door alleensprekende rechters worden uitgeoefend. […]

[…]"

12. Artikel 1 van wet nr. 374 van 21 november 1991, betreffende het „ambt van de vrederechter", bevat fundamentele bepalingen inzake het statuut en de taken van de vrederechter:

„1. Het ambt van vrederechter wordt ingevoerd. Deze is bevoegd in burgerlijke zaken en strafzaken en voor bemiddeling in burgerlijke zaken, overeenkomstig de bepalingen van deze wet.

2. Het ambt van vrederechter wordt bekleed door een honorair rechter die tot de rechterlijke macht behoort […]."

13. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing voorziet wet nr. 374 in een selectieprocedure voor de toegang tot dit ambt die is geregeld in de artikelen 4, 4a en 5 en drie stappen omvat: a) vastlegging van een voorlopige classificatie op grond van de kwalificaties voor de toelating tot de proeftijd; b) doorlopen van de proeftijd voor een periode van zes maanden; c) vastlegging van de definitieve classificatie en benoeming tot vrederechter na een proeve van bekwaamheid door de magistraten en de Consiglio Superiore della Magistratura (hoge raad voor de magistratuur, Italië).[5] Italië verklaart dat de eigenlijke benoeming geschiedt door de minister van Justitie.

14. Italië voert bovendien aan dat vrederechters worden benoemd voor vier jaar en voor maximaal nog eens vier jaar kunnen worden herbenoemd. Deze informatie berust waarschijnlijk op artikel 18, leden 1 en 2, van het Decreto legislativo nr. 116 van 13 juli 2017. In eerdere regelingen was naar het schijnt een langere periode toegestaan.

15. De bevoegdheid van verzoekster als vrederechter in strafzaken is geregeld in Decreto legislativo nr. 274/2000 van 28 augustus 2000 „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace" (wetsbesluit nr. 274/2000 inzake de strafrechtelijke bevoegdheid van vrederechters) en in het wetboek van strafrecht. Artikel 4 van wetsbesluit nr. 274/2000 voorziet onder meer in de materiële bevoegdheid van vrederechters voor bepaalde strafbare feiten volgens het wetboek van strafrecht en voor bepaalde strafbare feiten of pogingen daartoe en overtredingen die in bepaalde bijzondere wetten zijn vermeld. Daarnaast is de vrederechter ook bevoegd voor bepaalde aan immigratie gerelateerde strafbare feiten alsmede voor de toetsing van bepaalde maatregelen op het gebied van het vreemdelingenrecht.

16. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing bestaat de vergoeding die vrederechters ontvangen uit meerdere componenten. Zij ontvangen elke maand waarin zij als vrederechter werkzaam zijn een vast bedrag van 258,63 EUR. Bovendien ontvangen zij vergoedingen voor zittingsdagen en voor de afhandeling van aanhangige zaken. Gedurende de vakantie van de rechterlijke instanties, in augustus, ontvangen vrederechters evenwel geen vergoeding.

5 Punt 85 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

17. Deze vergoedingsregeling verschilt van die van beroepsrechters, die een maandelijks salaris ontvangen en recht hebben op een vakantie van 30 dagen met behoud van loon.

18. Vrederechters kunnen weliswaar andere beroepen uitoefenen, maar bepaalde werkzaamheden zijn verboden. Zo kunnen zij in het bijzonder niet als advocaat werkzaam zijn binnen het ressort waarin zij hun ambt als vrederechter uitoefenen.

19. Over de vergoeding van Italiaanse vrederechters wordt volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing dezelfde belasting geheven als over de vergoeding van overige werknemers. Sociale premies zijn niet verschuldigd, maar vrederechters hebben ook geen recht op uitkeringen uit hoofde van de sociale zekerheid.[6]

20. Voor vrederechters gelden verder vergelijkbare tuchtrechtelijke voorschriften als voor beroepsrechters. Deze worden door de Consiglio Superiore della Magistratura samen met de minister van Justitie gehandhaafd.

## III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

21. Verzoekster in het hoofdgeding (hierna: „verzoekster") is sinds 26 maart 2002 werkzaam als vrederechter.

22. Volgens de verwijzende rechter heeft verzoekster in het tijdvak van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018 als strafrechter 478 vonnissen gewezen en 1 326 zaken geseponeerd. Bovendien heeft zij per week twee zittingen gehouden, behalve in de vakantieperiode in augustus 2018.

23. Op 8 oktober 2018 heeft verzoekster bij de Giudice di pace di Bologna (vrederechter Bologna, Italië) beroep ingesteld tot verkrijging van een rechterlijk bevel houdende veroordeling van de regering van Italië tot betaling van een vergoeding voor de maand augustus 2018 op grond van een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid. Zij vordert een bedrag van 4 500 EUR, dat volgens verzoekster overeenkomt met het salaris van een beroepsrechter met minstens 14 dienstjaren, maar ten minste, subsidiair, het bedrag van haar nettovergoeding in de maand juli 2018, wat neerkomt op 3 039,76 EUR.

24. Verzoekster heeft dit bedrag gevorderd ter vergoeding van de schade die zij heeft geleden wegens de kennelijke schending door de Italiaanse Staat van clausule 2 en clausule 4, punten 1, 2 en 4, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd juncto artikel 1, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2003/88, en artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

25. In het kader van deze procedure heeft de Giudice di pace di Bologna in eerste instantie vijf vragen voorgelegd aan het Hof[7], maar vervolgens twee daarvan ingetrokken, zodat de volgende drie vragen zijn overgebleven:

„1) Valt de vrederechter, als verwijzende rechter, onder het begrip gewone Europese rechter die bevoegd is om prejudiciële verzoeken als bedoeld in artikel 267 VWEU in te dienen, ook indien het nationale recht hem, gezien zijn onzekere arbeidssituatie, niet dezelfde arbeidsvoorwaarden als die van beroepsrechters toekent, ondanks het feit dat beide rechters dezelfde rechtsprekende taken verrichten, zoals in [de] nationale rechterlijke organisatie vastgesteld, wat in strijd is met de waarborgen dat gewone Europese rechters onafhankelijk en onpartijdig moeten zijn, zoals het Hof van Justitie heeft vastgesteld in de arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04,

6 Zie in dit verband punt 102 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

7 PB 2019, C 25, blz. 19.

EU:C:2006:587, punten 47-53); 27 februari 2018, Associaçâo Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32 en punten 41-45), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 50-54)?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, valt de dienstverrichting van de verzoekende vrederechter dan onder het begrip ‚werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd' als bedoeld in artikel 1, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2003/88 juncto clausule 2 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, en in artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in de arresten van 1 maart 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), en 29 november 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), en, indien dat het geval is, kunnen gewone rechters of beroepsrechters dan voor de toepassing van de arbeidsvoorwaarden bedoeld in clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, worden aangemerkt als met voor bepaalde tijd tewerkgestelde vrederechters vergelijkbare werknemers in vaste dienst?

3) Indien de vragen 1 en 2 bevestigend worden beantwoord, staat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie juncto artikel 267 VWEU, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat voor kennelijke schending van het Unierecht door de rechter in laatste aanleg in de arresten van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), en 24 november 2011, Commissie/Italië (C-379/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:775), dan in de weg aan artikel 2, leden 3 en 3-bis, van wet nr. 117 van 13 april 1988 inzake de civiele aansprakelijkheid van rechters, volgens welke bepalingen de rechter aansprakelijk is voor kwade trouw of grove schuld ‚in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht', en de nationale rechter, zoals in de onderhavige zaak het geval is, voor de keuze wordt gesteld – een keuze die, hoe hij ook uitvalt, aanleiding geeft tot civielrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid jegens de staat in gevallen waarin het openbaar bestuur zelf partij is, met name wanneer de rechter in de zaak een vrederechter is met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die geen doeltreffende juridische, economische en sociale bescherming geniet –, inbreuk te maken op de nationale regeling doordat hij deze buiten toepassing laat en het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, toepast, of juist inbreuk te maken op het Unierecht doordat hij de nationale regeling toepast, die in de weg staat aan de toekenning van een doeltreffende rechterlijke bescherming en in strijd is met artikel 1, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2003/88, met de clausules 2 en 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, en met artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?"

26. Verzoekster, Italië en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting op 28 november 2019 mondelinge opmerkingen gemaakt.

## IV. Juridische beoordeling

27. Allereerst zal ik de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing onderzoeken en daarbij reeds ingaan op de eerste vraag. Aansluitend zal ik de tweede en de derde vraag behandelen.

### *A. Ontvankelijkheid*

28. Zowel Italië als de Commissie heeft twijfels wat betreft de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, welke twijfels gedeeltelijk samenvallen met de eerste vraag van de vrederechter.

*1. Noodzaak van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

29. De Commissie voert allereerst aan dat de verwijzende rechter zelf verklaart dat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet nodig is. Hierbij miskent zij evenwel dat de aangehaalde passage van het verzoek om een prejudiciële beslissing [8] slechts de argumenten van verzoekster weergeeft.

30. De Commissie is verder van mening dat de verwijzende rechter niet voldoende duidelijk uiteenzet waarom een beslissing van het Hof noodzakelijk zou zijn. Zij verwijt de verwijzende rechter dus een schending van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Volgens dat artikel bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om vragen te stellen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie, alsook het verband dat hij legt tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling. Aan deze vereisten voldoet het verzoek om een prejudiciële beslissing volgens de Commissie niet.

31. Hiertegen kan worden ingebracht dat op vragen inzake het Unierecht een vermoeden van relevantie rust. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden, wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de hem gestelde vragen. [9]

32. Volgens deze maatstaven is de tweede vraag relevant, aangezien zij de kern van het geschil voor de nationale rechter betreft. Om te beslissen of verzoekster wegens de weigering van vakantie met behoud van loon schadevergoeding kan vorderen, moet namelijk worden onderzocht of Italiaanse vrederechters werknemers in de zin van de arbeidstijdenrichtlijn zijn.

33. Artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn voorziet evenwel slechts in een jaarlijkse vakantie van ten minste vier weken, terwijl de maand augustus 2018 meer werkdagen had. Bovendien vloeit uit de arbeidstijdenrichtlijn niet voort dat Italiaanse vrederechters gedurende de vakantie net als beroepsrechters recht op vergoeding hebben. Daarom moet ook worden onderzocht of het in de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgenomen discriminatieverbod voorschrijft dat Italiaanse vrederechters recht hebben op hetzelfde aantal vakantiedagen als Italiaanse beroepsrechters en dat zij tijdens de vakantie hetzelfde salaris moeten ontvangen.

34. Dat vrederechters volgens de Consiglio Superiore della Magistratura (hoge raad voor de magistratuur) en de verwijzende rechter zelf ontegenzeggelijk werknemers zijn, maakt de tweede vraag, in tegenstelling tot wat de Commissie meent, niet irrelevant. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt immers dat de Corte Suprema di Cassazione (cassatierechter, Italië) en de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de voor deze vraag in laatste aanleg bevoegde rechters, weigeren om aan de vrederechters de status van werknemer te verlenen of hen net zo te behandelen als beroepsrechters. [10] Bovendien gaat het om een autonoom uit te leggen Unierechtelijk begrip. [11] Deze vraag moet derhalve worden opgehelderd.

8 Punt 22 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

9 Arresten van 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27); 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 30); 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27), en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 98).

10 In punt 14 van het verzoek om een prejudiciële beslissing worden met name het arrest van de Consiglio di Stato van 18 juli 2017 (nr. 3556) alsmede de arresten van de Corte Suprema di Cassazione van 31 mei 2017 (nr. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), 16 november 2017 (nr. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) en 4 januari 2018 (nr. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV) genoemd.

11 Arresten van 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punt 28), en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punt 41).

35. De eerste vraag, met betrekking tot de verwijzingsbevoegdheid van de nationale rechter en de twijfels aan zijn onafhankelijkheid, is bovendien van belang voor de verdere toetsing van de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, omdat deze nauw samenhangt met bezwaren van Italië en de Commissie tegen de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Bovendien gebiedt de geest van samenwerking die de verhoudingen tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof beheerst, om in gevallen van twijfel de vragen inzake de verwijzingsbevoegdheid van nationale rechters te beantwoorden, voor zover deze verband houden met bij hem aanhangige zaken. [12]

36. Of de derde vraag relevant is, is het moeilijkst te beoordelen. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Italiaanse regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter voor kwade trouw of grove schuld „in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht", verenigbaar is met de vereisten van het Unierecht.

37. Deze vraag is niet rechtstreeks relevant voor de beslissing in het hoofdgeding, aangezien dit geen betrekking heeft op de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters. De vraag is echter wel indirect relevant, omdat de verwijzende rechter deze aldus opvat dat hij persoonlijk aansprakelijk is jegens de Staat, niet alleen als hij nationale bepalingen toepast die onverenigbaar zijn met het Unierecht maar ook als hij Unierecht toepast en daarom nationale bepalingen buiten toepassing laat. Een dergelijk dilemma zou de rechter kunnen beletten om aan verzoekster doeltreffende rechterlijke bescherming te bieden. Om die reden is deze vraag eveneens relevant voor de beslissing.

*2. Onafhankelijkheid van de verwijzende rechter als voorwaarde voor de verwijzingsbevoegdheid*

38. In beginsel heeft het Hof reeds erkend dat Italiaanse vrederechters bevoegd zijn om te verzoeken om een prejudiciële beslissing, en daarmee ook de status van „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU hebben. [13] Zowel de Commissie en Italië als de verwijzende vrederechter zelf hebben evenwel twijfels over de onafhankelijkheid van de vrederechter, die het Hof in de onderhavige procedure verzoekt om een prejudiciële beslissing.

39. Hoewel deze twijfels mij niet overtuigen, moeten ze toch worden onderzocht.

40. Allereerst zij eraan herinnerd dat onafhankelijkheid één van de vereisten is waaraan een „rechterlijke instantie", in de zin van artikel 267 VWEU, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet voldoen. [14]

41. De onafhankelijkheid van de nationale rechters is in het bijzonder essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking. Om die reden koppelt het Hof de verwijzingsbevoegdheid van instanties die tot taak hebben om het Unierecht toe te passen, onder meer aan hun onafhankelijkheid. [15]

42. De vereiste onafhankelijkheid van de verwijzende instantie omvat volgens de rechtspraak twee aspecten, namelijk de objectieve, „externe" onafhankelijkheid en de subjectieve, „interne" onafhankelijkheid.

12 Arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punten 68-70).

13 Zie bijvoorbeeld arrest van 2 december 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), en beschikkingen van 19 januari 2012, Patriciello (C-496/10, niet gepubliceerd, EU:C:2012:24), en 21 maart 2013, Mbaye (C-522/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:190).

14 Arresten van 14 juni 2011, Miles e.a. (C-196/09, EU:C:2011:388, punt 37); 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punt 17), en 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punt 27). Andere factoren zijn de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak en de toepassing door het orgaan van de regels van het recht.

15 Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 43).

*a) Objectieve onafhankelijkheid*

43. De objectieve onafhankelijkheid impliceert dat een rechterlijke instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen.[16] Daardoor is zij beschermd tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen.[17]

44. De verwijzende rechter roept met de eerste vraag twijfels op over zijn eigen objectieve onafhankelijkheid, die verband houden met de arbeidsvoorwaarden van Italiaanse vrederechters. In het bijzonder gaat het daarbij om de beloning van vrederechters, inclusief hun recht op vakantie met behoud van loon, maar ook om de beperking van hun werkzaamheden tot vier jaar met de mogelijkheid van verlenging met nog eens vier jaar.

45. De beloning van rechters en de beperking van hun werkzaamheden tot een bepaalde periode spelen inderdaad een rol bij de objectieve onafhankelijkheid van rechterlijke instanties, met name gelet op de actuele rechtspraak van het Hof inzake de bezoldiging van rechters in Portugal[18] en inzake de onafhankelijkheid van Poolse rechterlijke instanties.[19] Uit de rechtspraak vloeit in dit verband ook voort dat de aldus opgevatte onafhankelijkheid een voorwaarde is voor de verwijzingsbevoegdheid van een instantie overeenkomstig artikel 267 VWEU.[20]

46. De ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt evenwel niet in twijfel getrokken enkel omdat er twijfels bestaan over de toereikendheid van de beloning van de betrokken rechters, de duur van hun ambtstermijn, of de wijze waarop deze eventueel kan worden verlengd. Net als bij de vraag naar de relevantie van een verzoek om een prejudiciële beslissing moet het Hof ook hier uitgaan van het vermoeden dat de rechterlijke instanties van de lidstaten in voldoende mate objectief onafhankelijk zijn. Dit vermoeden is alleen al geboden vanwege het wederzijdse vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten[21], waarvan ook het Hof dient uit te gaan.

47. Een dergelijk vermoeden van objectieve onafhankelijkheid van een verwijzende rechter kan worden weerlegd, maar in casu zijn er geen aanwijzingen dat de objectieve onafhankelijkheid van de verwijzende rechter zou zijn aangetast. Dat ook de derde vraag niet tot die conclusie leidt, wordt in het kader van de beantwoording van die vraag uiteengezet.[22]

48. De eerste vraag dient derhalve aldus te worden beantwoord dat de Giudice di pace di Bologna een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU is.

16 Arresten van 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punt 22); 6 oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punt 19), en 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37).

17 Arresten van 9 oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 30); 6 oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punt 19), en 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37).

18 Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 43 en 45).

19 Arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 45, 71 en 72 alsmede 108 e.v.).

20 Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 43).

21 Zie arresten van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87, punt 33); 10 februari 2009, Allianz en Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, punt 30), en 5 september 2019, AH e.a. (Vermoeden van onschuld) (C-377/18, EU:C:2019:670, punt 39), alsmede de adviezen 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punt 163) en 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 168).

22 Zie hieronder punten 113 e.v.

*b) Subjectieve onafhankelijkheid*

49. De subjectieve onafhankelijkheid sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt. [23]

50. Italië en de Commissie trekken deze interne onafhankelijkheid van de vrederechter, die het Hof in de onderhavige procedure verzoekt om een prejudiciële beslissing, in twijfel. Aangezien het om de status en de rechten van vrederechters gaat, heeft hij volgens hen per definitie een persoonlijk belang bij de beslissing in het hoofdgeding.

51. Het Hof heeft echter reeds meermaals verzoeken om een prejudiciële beslissing inzake de status van rechters beantwoord, zonder de onafhankelijkheid van de verwijzende rechter in twijfel te trekken. [24]

52. In het onderhavige geval zijn evenwel omstandigheden aan de orde die op het eerste gezicht twijfels met betrekking tot de subjectieve onafhankelijkheid van de verwijzende vrederechter zouden kunnen rechtvaardigen. Italië en de Commissie betogen immers dat verzoekster en de voor het verzoek om een prejudiciële beslissing verantwoordelijke vrederechter ten onrechte de voorwaarden hebben geschapen voor zijn bevoegdheid voor het hoofdgeding.

53. Italië en de Commissie benadrukken allereerst dat de rechten waarop een beroep wordt gedaan, berusten op een arbeidsrechtelijk geschil over de vraag of vrederechters werknemers zijn of niet. In eerdere verzoeken om een prejudiciële beslissing over de arbeidsvoorwaarden van Italiaanse vrederechters hebben de verwijzende vrederechters uitdrukkelijk erkend dat zij niet bevoegd zijn kennis te nemen van dit geschil. Om die reden heeft het Hof deze verzoeken niet-ontvankelijk verklaard en afgewezen. [25]

54. In de onderhavige procedure gaat het echter niet om arbeidsrechtelijke vorderingen, maar om een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid. Italië en de Commissie trekken niet in twijfel dat vrederechters bevoegd zijn om over dergelijke vorderingen te beslissen. Hierdoor verschilt het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de in voetnoot 25 genoemde niet-ontvankelijke verzoeken.

55. Italië voert bovendien aan dat de bevoegdheid van de vrederechter berust op een volgens Italiaans recht niet geoorloofde splitsing van de vorderingen van verzoekster jegens de Italiaanse Staat. Indien alle aanspraken geldend zouden worden gemaakt, zou de voor vrederechters voorziene drempel worden overschreden. Om die reden zou verzoekster haar vordering moeten instellen bij de gewone civiele rechter. De hiervoor bevoegde beroepsrechters hebben geen persoonlijk belang bij de status van de vrederechters.

23 Arresten van 9 oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 31), en 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punt 38).

24 Arresten van 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, in het bijzonder punten 61 e.v.); 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), 7 februari 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Beschikkingen van 6 september 2018, Di Girolamo (C-472/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:684, punt 30), en 17 januari 2019, Rossi e.a. (C-626/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:28, punt 26) en Cipollone (C-600/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:29, punt 26).

56. Het staat evenwel niet aan het Hof te toetsen of de verwijzingsbeslissing in overeenstemming is met de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesvoering [26]; dit heeft het Hof specifiek met betrekking tot het beroep op splitsing van vorderingen in andere gevallen reeds uitdrukkelijk vastgesteld. [27] Het Hof is veeleer ook bij twijfels met betrekking tot de toepassing van het nationale procesrecht gebonden aan de door een rechterlijke instantie van een lidstaat gegeven verwijzingsbeslissing, zolang deze niet in het kader van de eventueel in het nationale recht bestaande rechtsmiddelen is ingetrokken. [28]

57. Daar komt bij dat bij een verzoek om een prejudiciële beslissing de bij dit verzoek betrokken nationale rechters de procedure bij het Hof slechts inleiden. Het antwoord wordt echter door het Hof zelf in eigen verantwoordelijkheid gegeven, waardoor de uitkomst van de prejudiciële procedure niet kan worden beïnvloed door de eventuele partijdigheid van de verwijzende rechter.

58. Eventuele twijfels met betrekking tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter en zijn subjectieve onafhankelijkheid moeten daarom in eerste instantie in het kader van nationale rechtsmiddelen worden opgeworpen.

59. Bijgevolg staan de twijfels van Italië en de Commissie met betrekking tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter om kennis te nemen van het hoofdgeding, niet in de weg aan diens bevoegdheid om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

*3. Toepassing van de procedure tot verkrijging van een betalingsbevel*

60. Verdere bezwaren van Italië en de Commissie met betrekking tot de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing hebben ermee te maken dat het hoofdgeding is ingeleid in de vorm van een procedure tot verkrijging van een betalingsbevel en dat de tegenpartij, de Italiaanse Staat, in die procedure nog niet de gelegenheid heeft gehad om opmerkingen in te dienen.

61. Hieruit leidt de Commissie af dat het niet om een contradictoire procedure gaat, terwijl een dergelijke procedure volgens haar echter wel kenmerkend is voor een rechterlijke instantie die bevoegd is tot prejudiciële verwijzing in de zin van artikel 267 VWEU.

62. In de regel is het horen van de andere partij weliswaar zinvol en, op grond van het beginsel van hoor en wederhoor, ook verplicht, maar het Hof heeft reeds beslist dat een aan het Hof voorgelegd verzoek om een prejudiciële beslissing ook kan worden ingediend in een niet-contradictoire procedure [29], met name in een Italiaanse dwangbevelprocedure [30], zonder dat de andere partij vooraf moet worden gehoord. [31] Beslissend is veeleer of de verwijzende rechter uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak. [32] Dit is in casu evenwel het geval.

26 Arresten van 14 januari 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punt 7); 11 april 2000, Deliège (C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punt 29); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 26), en 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 30).

27 Beschikkingen van 6 september 2018, Di Girolamo (C-472/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:684, punten 24 en 30), en 17 januari 2019, Rossi e.a. (C-626/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:28, punten 22 en 26).

28 Arresten van 14 januari 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punt 7); 20 oktober 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punt 16); 11 juli 1996, SFEI e.a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punt 24), en 7 juli 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, punt 23).

29 Arresten van 27 april 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punt 13), en 25 juni 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punt 33).

30 Arresten van 14 december 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, punten 4 en 5), en 18 juni 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, punt 23).

31 Arresten van 28 juni 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, punten 10 en 11); 20 oktober 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punt 14), en 3 maart 1994, Eurico Italia e.a. (C-332/92, C-333/92 en C-335/92, EU:C:1994:79, punt 11).

32 Arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 56).

### *B. Recht op vakantie van de vrederechter (tweede vraag)*

63. Om te beslissen of, en voor welk bedrag, verzoekster wegens de weigering van vakantie met behoud van loon schadevergoeding kan vorderen, moet worden onderzocht of Italiaanse vrederechters werknemers in de zin van de arbeidstijdenrichtlijn zijn. En omdat de maand augustus langer duurt dan de vakantie van ten minste vier weken overeenkomstig artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn, moet bovendien worden onderzocht of het discriminatieverbod van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voorschrijft dat Italiaanse vrederechters hetzelfde aantal vakantiedagen en hetzelfde vakantieloon moeten ontvangen als Italiaanse beroepsrechters.

#### *1. Arbeidstijdenrichtlijn*

64. Op grond van artikel 7, lid 1, van de arbeidstijdenrichtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend.

65. Bijgevolg moet worden onderzocht of de arbeidstijdenrichtlijn van toepassing is op de Italiaanse vrederechters (zie hierna onder a) en of Italiaanse vrederechters werknemers in de zin van de genoemde bepaling zijn (zie hierna onder b).

##### *a) Werkingssfeer van de arbeidstijdenrichtlijn*

66. Artikel 1, lid 3, van de arbeidstijdenrichtlijn definieert de werkingssfeer ervan onder verwijzing naar artikel 2 van richtlijn 89/391.

67. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 89/391 is deze richtlijn van toepassing op „op alle particuliere of openbare sectoren”.

68. Hoewel de werkzaamheden van de Italiaanse vrederechter in de genoemde voorbeelden niet uitdrukkelijk worden vermeld, behoren deze ook tot de openbare sector. Om die reden vallen deze werkzaamheden in beginsel binnen de werkingssfeer van beide richtlijnen.

69. Zoals blijkt uit artikel 2, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 89/391, geldt deze richtlijn evenwel niet, wanneer bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bij voorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan.

70. Het criterium dat in artikel 2, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 89/391 wordt gehanteerd om bepaalde activiteiten uit te sluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn en indirect ook van de werkingssfeer van de arbeidstijdenrichtlijn, berust niet op het behoren van de werknemers tot een van de in dat artikel genoemde sectoren, maar alleen op de specifieke aard van bepaalde bijzondere taken die werknemers van de in dat artikel genoemde sectoren uitoefenen, welke aard wegens de absolute noodzaak een daadwerkelijke bescherming van de gemeenschap te garanderen, een uitzondering op de bepalingen van deze richtlijn rechtvaardigt. [33]

71. Er is evenwel geen reden voor een algehele uitsluiting van de Italiaanse vrederechters van de werkingssfeer van de twee richtlijnen. Met name de vakantieregeling zou zonder al te grote problemen ook kunnen worden toegepast op Italiaanse vrederechters, aangezien Italiaanse beroepsrechters recht hebben op vakantie met behoud van loon.

33 Beschikking van 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punt 51), alsmede arresten van 12 januari 2006, Commissie/Spanje (C-132/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:18, punt 24), en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punt 55).

72. Bijgevolg is de arbeidstijdenrichtlijn van toepassing op Italiaanse vrederechters.

*b) Begrip werknemer volgens de arbeidstijdenrichtlijn*

73. Er moet dus worden onderzocht of Italiaanse vrederechters werknemers in de zin van artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn zijn.

74. Voor de toepassing van de arbeidstijdenrichtlijn 2003/88 mag het begrip „werknemer" niet naargelang van het nationale recht verschillend worden uitgelegd, maar heeft het een specifieke betekenis in het Unierecht.[34] Om die reden kan het, in tegenstelling tot wat de Italiaanse regering meent, niet van belang zijn dat de werkzaamheid van de vrederechter naar nationaal recht als een erefunctie wordt beschouwd.

75. In het Unierecht wordt het begrip werknemer vooral gedefinieerd aan de hand van objectieve criteria die, wat de rechten en plichten van de betrokkenen betreft, kenmerkend zijn voor de arbeidsverhouding. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt[35], met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn[36].

76. Volgens de verwijzende rechter heeft verzoekster in aanzienlijke mate prestaties geleverd voor de Italiaanse justitie. Zij heeft immers in het tijdvak van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018 als strafrechter 478 vonnissen gewezen en 1 326 zaken geseponeerd. Verder heeft zij twee zittingen per week gehouden, behalve in de vakantieperiode in augustus 2018. Hiervoor heeft zij ook een vergoeding ontvangen, die in de maand juli 2018 ongeveer 3 000 EUR netto bedroeg, aldus de rechter.

77. Dat deze vergoeding bestond uit meerdere componenten, betekent, in tegenstelling tot hetgeen Italië aanvoert, niet dat er geen arbeidsverhouding bestond, aangezien het Hof reeds heeft beslist hoe in dergelijke gevallen het vakantieloon moet worden berekend.[37]

78. De voorwaarde van een vergoeding zou mogelijk anders moeten worden beoordeeld als het loon het karakter zou hebben van een onkostenvergoeding of een compensatie voor inkomstenderving.

79. Dit is in het onderhavige geval alleen al vanwege de omvang en de duur van de werkzaamheden van verzoekster uitgesloten. Bij twee zittingsdagen per week en de afhandeling van ongeveer 1 800 zaken per jaar blijft geen ruimte voor andere werkzaamheden waarvan de inkomsten zouden kunnen worden vergoed. Om die reden kan de beloning niet beperkt blijven tot een onkostenvergoeding, maar moet deze op zijn minst het levensonderhoud dekken en de objectieve onafhankelijkheid van de vrederechters waarborgen.

34 Arresten van 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punt 28), en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanţa e.a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punt 41).

35 Arresten van 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punt 28), en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanţa e.a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punt 41).

36 Arresten van 3 mei 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, punt 23), en 26 maart 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, punt 27).

37 Arresten van 15 september 2011, Williams e.a. (C-155/10, EU:C:2011:588, punten 22-29), en 22 mei 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, punten 27-34).

80. Deze noodzaak van een beloning vloeit ook voort uit de uitgebreide regels inzake de onverenigbaarheid van het ambt van vrederechter met bepaalde andere beroepsactiviteiten.[38] Deze sluiten feitelijk uit dat op andere wijze wordt voorzien in het levensonderhoud. Met name het beroep van advocaat, dat vanwege de vereiste juridische kwalificaties dicht bij dat van vrederechter ligt, kan door de vrederechters in ieder geval niet worden uitgeoefend binnen het ressort waarin zij hun ambt vervullen.[39]

81. Voor het overige worden volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing over de beloning van Italiaanse vrederechters dezelfde belastingen geheven als over de beloning van overige werknemers. Dat geen sociale premies hoeven te worden afgedragen, lijkt daarentegen van ondergeschikt belang, in het bijzonder omdat vrederechters klaarblijkelijk ook geen sociale zekerheid genieten.[40]

82. Van een arbeidsverhouding is echter slechts sprake, indien er een ondergeschiktheidsband tussen de werknemer en zijn werkgever bestaat. Van geval tot geval moet aan de hand van alle gegevens en alle omstandigheden die de verhoudingen tussen partijen kenmerken, worden nagegaan of van een dergelijke band sprake is.[41]

83. Rechters kunnen weliswaar bij hun rechterlijke beslissingen per definitie niet gebonden zijn aan instructies – dit zou onverenigbaar zijn met hun vereiste objectieve onafhankelijkheid.[42] Dit sluit evenwel niet uit dat zij worden beschouwd als werknemers.[43] Zij zijn niet alleen in het algemeen gebonden aan het recht, maar hebben uit hoofde van hun werkzaamheden ook bijzondere verplichtingen en zijn zelfs gebonden aan instructies – bijvoorbeeld ten aanzien van het houden van zittingen op bepaalde plaatsen of bepaalde tijdstippen. Om die reden beschouwt het Hof rechters ook met betrekking tot ongunstigere behandelingen bij de pensionering en bij het ouderdomspensioen, als werknemers.[44]

84. Met name voor de Italiaanse vrederechters gelden vergelijkbare tuchtrechtelijke eisen als voor beroepsrechters. Deze worden door de Consiglio Superiore della Magistratura (hoge raad voor de magistratuur) samen met de minister van Justitie gehandhaafd.[45]

85. Een arbeidsverhouding zou evenwel uitgesloten zijn wanneer vrederechters vrijelijk zouden kunnen beslissen welke zaken zij willen behandelen. Dan zouden zij immers net als advocaten de omvang van hun werkzaamheden en de daaraan bestede tijd overwegend zelf kunnen bepalen. Het zou daarentegen geen probleem zijn als vrederechters vooraf zouden kunnen aangeven dat zij gedurende een bepaalde periode een geringer aantal zaken willen behandelen. Zolang daardoor de werkzaamheden qua omvang niet louter marginaal en bijkomstig worden, zou nog steeds sprake zijn van een door een ander bepaalde arbeidsverhouding. Aangezien het verzoek om een prejudiciële beslissing en het betoog van de partijen hierover geen informatie bevatten, staat het aan de nationale rechter deze vraag te onderzoeken.

38 Punten 87 en 97 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

39 Punt 87 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

40 Zie in dit verband punt 102 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

41 Arresten van 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punt 29); 26 maart 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, punt 29), en 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punt 42).

42 Zie arrest van 1 maart 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, punt 48), zie ook punt 43 hierboven.

43 Zie in die zin arrest van 1 maart 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, punt 47).

44 Arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:924, punt 61). Zie ook arrest van 6 november 2012, Commissie/Hongarije (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Punten 90 e.v. van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

86. Op grond hiervan dient artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn aldus te worden uitgelegd dat een Italiaanse vrederechter wiens loon bestaat uit een gering basisbedrag en vergoedingen voor afgehandelde zaken en zittingen, dient te worden beschouwd als werknemer in de zin van artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn en daarom recht heeft op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken, wanneer hij in aanzienlijke mate werkzaamheden als rechter verricht, niet zelf kan beslissen welke zaken hij behandelt en onder de tuchtrechtelijke verplichtingen van beroepsrechters valt.

*2. Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd*

87. Evenwel moet nog worden onderzocht of Italiaanse vrederechters behalve het recht op vakantie overeenkomstig artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn tevens hetzelfde recht op vakantie met behoud van loon en op hetzelfde vakantieloon hebben als Italiaanse beroepsrechters. Een dergelijk recht zou kunnen voortvloeien uit het discriminatieverbod van clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

*a) Italiaanse vrederechters als werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd*

88. Allereerst moet worden onderzocht of Italiaanse vrederechters ook als werknemers in de zin van de raamovereenkomst dienen te worden beschouwd of dat het standpunt van Italië dat het om een erefunctie gaat in ieder geval wat betreft de raamovereenkomst moet worden aanvaard.

89. Op het eerste gezicht lijkt het alsof Italië zich in dit verband kan beroepen op de bewoordingen van clausule 2, punt 1, van de raamovereenkomst. Op grond van deze bepaling geldt de overeenkomst voor 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*. Dit zou aldus kunnen worden opgevat dat de Italiaanse kwalificatie van de werkzaamheid van een vrederechter als erefunctie tot gevolg heeft dat de raamovereenkomst niet van toepassing is.

90. Het Hof heeft evenwel uit deze bewoordingen afgeleid dat de werkingssfeer van de raamovereenkomst ruim is opgevat. [46]

91. Bijgevolg omvat de definitie van het begrip „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd", in de zin van de raamovereenkomst, zoals vermeld in clausule 3, punt 1, volgens vaste rechtspraak alle werknemers zonder onderscheid naar de openbare dan wel particuliere aard van hun werkgever, en – vooral – ongeacht hoe de overeenkomst van deze werknemers naar intern recht wordt gekwalificeerd. [47]

92. Deze conclusie baseert het Hof in het bijzonder op het belang van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, die behoren tot de algemene beginselen van het Unierecht. Om die reden moet aan de bepalingen van de raamovereenkomst die tot doel hebben aan werknemers met een overeenkomst voor bepaalde tijd dezelfde voordelen te garanderen als die van vergelijkbare werknemers met een overeenkomst voor onbepaalde tijd, behoudens wanneer een verschil in behandeling gerechtvaardigd wordt door objectieve redenen, algemene gelding worden toegekend, aangezien zij moeten worden beschouwd als bijzonder belangrijke voorschriften van het sociaal recht van de Unie, die voor alle werknemers gelden als minimumbeschermingsvoorschriften. [48]

46 Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 56), en 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 30).

47 Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 56), en 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 31).

48 Arresten van 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punt 27), en 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 32).

93. De effectiviteit van de raamovereenkomst alsmede de uniforme toepassing daarvan in de lidstaten zouden in gevaar worden gebracht wanneer de lidstaten de door dit instrument van de Unie gewenste bescherming naar eigen goeddunken aan bepaalde categorieën personen zouden kunnen voorbehouden.[49] Daarom heeft het Hof geweigerd om bepaalde groepen werknemers, zoals bijvoorbeeld tijdelijk personeel met een bijzondere of adviesfunctie[50] of „statutair personeel"[51], uit te sluiten van de werkingssfeer van de raamovereenkomst.

94. Veeleer is de raamovereenkomst van toepassing op alle werknemers die in het kader van een voor bepaalde tijd bestaande arbeidsverhouding met hun werkgever tegen betaling arbeid verrichten.[52]

95. Zoals reeds uiteengezet, hebben Italiaanse vrederechters een arbeidsverhouding met het ministerie van Justitie.[53] Het einde daarvan wordt bepaald door het feit dat zij voor vier jaar worden benoemd en thans slechts één herbenoeming mogelijk is. Verzoekster is daarentegen inmiddels al meer dan zeventien jaar werkzaam als vrederechter, zij het steeds op grond van benoemingen voor bepaalde tijd.

96. Daarom zijn Italiaanse vrederechters werknemers in de zin van de raamovereenkomst, althans wanneer de omvang van hun werkzaamheid vergelijkbaar is met die van verzoekster.

*b) Verschillende arbeidsvoorwaarden van vrederechters en beroepsrechters*

97. Gezien het bovenstaande moet worden onderzocht of de verschillen in de arbeidsvoorwaarden van Italiaanse vrede- en beroepsrechters, in het bijzonder wat hun recht op vakantie en de beloning betreft, toelaatbaar zijn.

98. Op grond van clausule 4, punt 1, mogen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, niet minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.

99. Het uitgangspunt voor de door de verwijzende rechter te verrichten beoordeling van de vergelijkbaarheid van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met werknemers in vaste dienst is, overeenkomstig de definitie van het begrip „vergelijkbare werknemers in vaste dienst" in clausule 3, punt 2, eerste alinea, van de raamovereenkomst, de vraag of beide groepen werknemers hetzelfde of soortgelijk werk verrichten of dezelfde of een soortgelijke functie uitoefenen. Dit dient te worden beoordeeld op grond van een reeks van factoren, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden.[54]

49 Arresten van 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punt 29), en 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 34).

50 Arrest van 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 34).

51 Arrest van 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punt 29).

52 Arresten van 13 september 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punt 28), en 9 juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punt 33).

53 Zie hierboven, punten 73 tot en met 86.

54 Arresten van 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 66), en 13 maart 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, punt 31), alsmede beschikkingen van 18 maart 2011, Montoya Medina (C-273/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:167, punt 37), en 9 februari 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, punt 38); in die zin ook reeds arrest van 31 mei 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, punt 33).

100. Op het eerste gezicht verrichten Italiaanse vrederechters en beroepsrechters soortgelijk werk, zij oefenen immers het ambt van rechter uit. Verschillen ten aanzien van de opleiding werden niet aangevoerd. Het belang en de moeilijkheidsgraad van de behandelde zaken zullen evenwel verschillend zijn. Vrederechters kunnen op grond van artikel 106, lid 2, van de Italiaanse grondwet slechts als alleensprekend rechter en dus niet in meervoudige kamers worden ingezet. Bovendien behandelen vrederechters in eerste instantie zaken van geringere betekenis, terwijl beroepsrechters in hogere instanties zaken van groter belang behandelen.

101. Een wezenlijk verschil is ook gelegen in de toegang tot het ambt van rechter. Italiaanse beroepsrechters worden benoemd op grond van een formele selectieprocedure, dat wil zeggen een vergelijkend onderzoek tussen verschillende gekwalificeerde gegadigden met specifieke toetsen. Voor de benoeming van vrederechters is een dergelijk vergelijkend onderzoek evenwel niet vereist, aangezien zij worden benoemd op grond van hun titels, en dus van hun kwalificaties. Aan een dergelijk verschil bij de selectie heeft het Hof echter met betrekking tot de erkenning van de beroepservaring van docenten in het secundair onderwijs geen belang gehecht. [55]

102. Het kan evenwel niet worden uitgesloten dat de wijze van selectie van werknemers verschillen met betrekking tot andere arbeidsvoorwaarden rechtvaardigt, bijvoorbeeld wat betreft de aard van de werkzaamheden, de vergoeding of de kansen op promotie.

103. De beslissing van het Hof over de erkenning van de beroepservaring van docenten in het secundair onderwijs bevestigt derhalve mijn opvatting dat het van belang is of werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst in een vergelijkbare situatie verkeren, ook en juist *met het oog op de litigieuze arbeidsvoorwaarde*. [56]

104. Net als bij het onderzoek naar discriminatie moet de vergelijkbaarheid van de situaties immers onder meer worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling die het betrokken onderscheid invoert; bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de litigieuze handeling valt. [57]

105. Hiermee omvatten de criteria voor de vergelijking van de verschillende prestaties van de werkgever waar werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd enerzijds en vaste werknemers anderzijds krachtens de arbeidsovereenkomst of krachtens de wet recht op hebben, tevens de feitelijke en juridische context waarin een beroep moet worden gedaan op de betreffende prestaties van de werkgever. [58]

106. Tegen de achtergrond van deze overwegingen is er voor wat betreft de duur van het recht op vakantie sprake van vergelijkbaarheid. Italiaanse vrederechters hebben op grond van hun soortgelijke werk een met beroepsrechters vergelijkbare behoefte om te ontspannen en van hun vrije tijd te genieten.

107. Ook is er geen objectieve reden die rechtvaardigt dat Italiaanse vrederechters in dit verband minder gunstig worden behandeld dan beroepsrechters.

55 Arrest van 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punten 33 en 34).

56 Mijn conclusies in de zaken Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, punt 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, punt 49) en Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, punt 71).

57 Arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26); 11 juli 2013, Ziegler/Commissie (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punt 167), en 26 juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, punt 46).

58 In die zin arresten van 12 december 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, punten 44 en 45), en 5 juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punt 59).

108. Daarentegen zijn de twee categorieën niet vergelijkbaar voor wat betreft de hoogte van de betaling gedurende de vakantie, aangezien hun werkzaamheden verschillend worden beloond. Italiaanse beroepsrechters ontvangen een vast salaris, terwijl de betaling van vrederechters bestaat uit een maandelijks basisbedrag en verdere vergoedingen voor zittingsdagen en de afhandeling van zaken. Mocht het Hof desondanks uitgaan van een vergelijkbare situatie, dan zouden deze verschillen in de aard van de vergoeding op zijn minst een objectieve reden vormen voor een verschil in behandeling tussen Italiaanse vrederechters en beroepsrechters wat het vakantieloon betreft.

109. Voor de berekening van het vakantieloon van Italiaanse vrederechters kan derhalve niet worden afgegaan op het salaris van een beroepsrechter. Veeleer moet dit loon worden berekend op grond van de gebruikelijke vergoeding die de vrederechter buiten de vakantieperiode ontvangt. [59]

110. Voor het geval dat het Hof in de onderhavige procedure aanleiding ziet om ook de verenigbaarheid van het verschil in beloning van Italiaanse vrede- en beroepsrechters met clausule 4 van de raamovereenkomst te onderzoeken, wil ik kort opmerken dat ik Italiaanse vrederechters en beroepsrechters wat de beloning betreft op grond van de beschikbare informatie niet vergelijkbaar acht.

111. Bij deze vergelijking zijn de toegang tot het ambt van rechter en de verschillende aard van de behandelde zaken van doorslaggevend belang. Vanwege de keuze voor de beste gegadigden, die inherent is aan de formele selectieprocedure met specifieke toetsen, en de carrièrevooruitzichten die daarmee gepaard gaan, moet ervan uit worden gegaan dat beroepsrechters ondanks vergelijkbare opleidingsvereisten beter gekwalificeerd zijn dan vrederechters. En als het waar is dat vrederechters in eerste aanleg zaken van geringere betekenis behandelen, terwijl beroepsrechters bij hogere rechterlijke instanties werkzaam zijn en zaken van groter belang behandelen, zijn beide groepen nauwelijks vergelijkbaar wat betreft de beloning en zijn op zijn minst verschillen in beloning gerechtvaardigd.

*c) Voorlopige conclusie*

112. Derhalve is een dergelijke vrederechter, die slechts voor een bepaalde periode is benoemd, vergelijkbaar met een Italiaanse beroepsrechter wat betreft de duur van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon, zodat hij overeenkomstig clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in dezelfde mate aanspraak kan maken op vakantie als een beroepsrechter. Het gedurende de vakantie te ontvangen loon moet worden berekend aan de hand van zijn gebruikelijke beloning gedurende zijn werkzaamheden als rechter.

## *C. Aansprakelijkheidsrisico's van Italiaanse rechters (derde vraag)*

113. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verenigbaar is met de vereisten van het Unierecht dat het nationale recht voorziet in een persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor kwade trouw of grove schuld „in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht". Hij vat de regeling aldus op dat hij aansprakelijk wordt wanneer hij het nationale recht in strijd met het Unierecht toepast, maar ook wanneer hij hoger Unierecht toepast en daarbij nationaal recht buiten toepassing laat.

59 Zie in dit verband de referenties in voetnoot 37 en arrest van 11 november 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, punten 54-56).

114. Vanuit het oogpunt van het Unierecht moet in dit verband worden vastgesteld dat de dreiging met een sanctie voor de toepassing van het Unierecht in combinatie met de niet-toepassing van onverenigbare bepalingen van nationaal recht, in strijd zou zijn met de voorrang van het Unierecht, het beginsel van loyale samenwerking overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU en het recht op doeltreffende rechtsbescherming overeenkomstig artikel 47 van het Handvest. Tegelijkertijd is het de vraag of een rechter het Unierecht nog onafhankelijk kan toepassen als hij aansprakelijk dreigt te worden gesteld voor de toepassing bij voorrang van dit recht.

115. Bijgevolg moet een regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor kwade trouw of grove schuld „in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht" aldus worden uitgelegd dat de toepassing van de voorrangsbepalingen van het Unierecht geen aanleiding kan geven tot aansprakelijkheid van de rechter. Dit is overigens de uitlegging van de relevante bepalingen die Italië bij het Hof verdedigt.

116. Voor zover een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, kan de regeling niet worden toegepast. De betrokken rechter mag in geen geval worden bedreigd met een sanctie wegens de juiste toepassing van het Unierecht.

## V. Conclusie

117. Ik geef het Hof in overweging als volgt te beslissen:

„1) De Giudice di pace di Bologna (vrederechter Bologna, Italië) is een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.

2) Artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd dient aldus te worden uitgelegd dat een Italiaanse vrederechter wiens vergoeding bestaat uit een gering basisbedrag en vergoedingen voor afgehandelde zaken en zittingen, dient te worden beschouwd als werknemer in de zin van artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn en daarom recht heeft op een jaarlijkse vakantie van ten minste vier weken met behoud van loon, wanneer hij in aanzienlijke mate werkzaamheden als rechter verricht, niet zelf kan beslissen welke zaken hij behandelt, en valt onder de tuchtrechtelijke verplichtingen van beroepsrechters.

   Een dergelijke vrederechter, die slechts voor een bepaalde periode is benoemd, is vergelijkbaar met een Italiaanse beroepsrechter wat betreft de duur van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon, zodat hij overeenkomstig clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in dezelfde mate aanspraak kan maken op vakantie als een beroepsrechter. Het gedurende de vakantie te ontvangen loon moet worden berekend aan de hand van zijn gebruikelijke beloning gedurende zijn werkzaamheden als rechter.

3) Een regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor kwade trouw of grove schuld ‚in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht' moet aldus worden uitgelegd dat de toepassing van de voorrangsbepalingen van het Unierecht geen aanleiding kan geven tot aansprakelijkheid van rechters. Voor zover een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, kan de regeling niet worden toegepast."