

Zaak C-268/24 [Lalfi] ⁱ**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van neerlegging:**

16 april 2024

Verwijzende rechter:

Tribunale di Lecce (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 april 2024

Verzoekende partij:

ZT

Verwerende partij:

Ministero dell'Istruzione e del Merito

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld door de verzoekende partij bij de Tribunale di Lecce – Sezione lavoro (rechter in eerste aanleg – arbeidskamer) strekkende tot vaststelling van haar recht op de financiële bijdrage als bedoeld in wet nr. 107 van 2015, die „docentenkaart” wordt genoemd. De geldende Italiaanse wetgeving, zoals deze in de heersende nationale rechtspraak wordt uitgelegd, sluit echter docenten die slechts tijdelijk als vervanger hebben gewerkt uit van dit recht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 270 VWEU verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie [hierna: „Hof”] om een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid van een nationale regeling met clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is

ⁱ De naam van deze zaak is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

gesloten op 18 maart 1999 en is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd [hierna: „richtlijn 1999/70”]. In die nationale regeling is een financiële bijdrage voor opleidingsdoeleinden voor docenten vastgesteld en die wordt aldus wordt uitgelegd dat docenten die kort en incidenteel als vervanger hebben gewerkt, dat wil zeggen tijdelijk vervangingswerkzaamheden hebben gedaan die niet overeenkomen met banen voor de duur van een jaar, van het recht op die bijdrage zijn uitgesloten.

Prejudiciële vragen

- Moet clause 4 van de raamovereenkomst als bedoeld in [richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd] aldus worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een beperking van de toekenning van de docentenkaart als bedoeld in artikel 1, leden 121 en volgende, van legge del 13 luglio 2015, n. 107 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (wet nr. 107 van 13 juli 2015 inzake de hervorming van het nationale onderwijs- en opleidingsstelsel en houdende delegatie voor de hervorming van de geldende wettelijke bepalingen) (GU nr. 162 van 15 juli 2015), welke beperking is gebaseerd op de tijdelijke duur van de vervanging?
- Kunnen de verschillende soorten personeelstekorten – die overeenkomen met de gevallen bedoeld in artikel 4, leden 1, 2 of 3, van wet nr. 124/99 – die de individuele docent als vervanger moet „opvullen”, gelet op voornoemde clause 4 worden beschouwd als „objectieve redenen” die uitsluiten dat er sprake is van discriminatie?
- Kan het feit dat als gevolg van meerdere en verschillende opdrachten voor tijdelijke vervanging in de loop van hetzelfde schooljaar op verschillende scholen tijdelijke vervangingswerkzaamheden zijn verricht, worden beschouwd als een objectieve reden in de zin van clause 4 van de raamovereenkomst als bedoeld in [richtlijn 1999/70]?
- Moet in elk geval de vergelijkbaarheid van docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met docenten met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ex ante worden beoordeeld of moet rekening worden gehouden met de feitelijke duur van de vervanging die in de loop van het jaar is verricht (bijvoorbeeld wanneer de vervanger, zij het op basis van meerdere overeenkomsten, heeft gewerkt gedurende een periode die niet verschilt van die van een vervanger die is aangesteld voor de invulling van een vacante post die deel uit maakt van het bestand van feitelijk toegewezen onderwijsposen)?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van de Unie

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), met name artikel 1;

Raamovereenkomst van het EVV, de UNICE en het CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, gesloten op 18 maart 1999, die als bijlage is gevoegd bij richtlijn 1999/70. Met name clause 2, onder 1, clause 3 en clause 4, onder 1.

Beschikking van het Hof van 18 mei 2022 in zaak C-450/1, ECLI:EU:C:2022:411.

Aangevoerd nationaal recht en aangevoerde rechtspraak

Legge del 13 luglio 2015, n. 107 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (wet nr. 107 van 13 juli 2015 – hervorming van het nationale onderwijs- en opleidingsstelsel en delegatie voor de hervorming van de geldende wetgeving (PB nr. 162 van 15 juli 2015; hierna: „wet nr. 107/2015”); met name artikel 1, leden 121 tot en met 124.

Lid 121 luidt als volgt: „*Ter ondersteuning van de permanente scholing van docenten en ter bevordering van hun beroepsvaardigheden wordt (...) de elektronische kaart voor de bijscholing en opleiding van docenten met een vaste aanstelling bij alle soorten onderwijsinstellingen ingevoerd. De kaart met een nominaal waarde van 500 EUR per schooljaar kan worden gebruikt voor de aankoop van boeken en teksten, ook in digitale vorm, van publicaties en tijdschriften die nuttig zijn voor de beroepsmatige bijscholing, voor de aanschaf van hardware en software, voor de inschrijving voor bijscholing en cursussen ter beoordeling van beroepsvaardigheden die worden uitgevoerd door organisaties die bij het [ministerie] zijn geaccrediteerd, voor bachelor- of masteropleidingen – gespecialiseerd of bestaande uit één fase – die betrekking hebben op het beroepsprofiel, dat wil zeggen postuniversitaire of masteropleidingen die verband houden met het beroepsprofiel, voor theater- en filmvoorstellingen, voor toegang tot musea, tentoonstellingen, culturele manifestaties en live-voorstellingen, en voor initiatieven die stroken met de activiteiten die in het kader van het driejarige opleidingsplan voor scholen en het nationale opleidingsplan als bedoeld in lid 124 zijn vastgesteld. Het bedrag op de kaart vormt geen bijkomend salaris of belastbaar inkomen.*”

De leden 122, 123 en 124 hebben respectievelijk betrekking op de regeling voor de toepassing van de docentenkaart die bij besluit van de voorzitter van de ministerraad moet worden vastgesteld, de uitgaven die jaarlijks zijn toegestaan

voor deze financiële bijdrage en de opleiding van docenten in vaste dienst, die verplicht, permanent en structureel is.

Legge del 3 maggio 1999, n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (wet nr. 124 van 3 mei 1999 houdende spoedmaatregelen op het gebied van het schoolpersoneel) (PB nr. 107 van 10 mei 1999; hierna: „wet nr. 124/1999”); met name artikel 4, leden 1 tot en met 7.

In de leden 1 tot en met 3 zijn drie soorten vervanging vastgesteld:

1. Onderwijsfuncties en -posten die uiterlijk 31 december daadwerkelijk vacant en beschikbaar zijn en dat naar verwachting gedurende het gehele schooljaar zullen blijven, worden – in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor de werving van onderwijzend personeel in vaste dienst – ingevuld met behulp van vervangingsopdrachten voor de duur van een schooljaar, indien het niet mogelijk is daarvoor personeel uit het provinciale bestand van toegewezen onderwijsposten of boventallig personeel aan te stellen en indien aan deze posten nog geen docent in vaste dienst, op welke titel dan ook, is toegewezen.
[vervanging voor functies die zijn opgenomen in het bestand met van rechtswege toegewezen onderwijsposten]

2. Onderwijsfuncties en -posten die niet vacant zijn, maar die uiterlijk 31 december feitelijk beschikbaar komen en tot het einde van het schooljaar beschikbaar blijven, worden ingevuld met behulp van tijdelijke vervangingsopdrachten tot aan het einde van de onderwijsactiviteiten. Voor onderwijzers die buiten de functies of het vastgestelde aantal lessen vallen, wordt eveneens gebruikgemaakt van de toewijzing van tijdelijke vervangingsopdrachten tot aan het einde van de onderwijsactiviteiten.
[vervanging voor functies die zijn opgenomen in het bestand van feitelijk toegewezen onderwijsposten]

3. In andere dan de in de leden 1 en 2 bedoelde gevallen wordt gebruikgemaakt van tijdelijke vervangingsopdrachten. **[tijdelijke of korte en incidentele vervanging]**

In lid 4 wordt gepreciseerd dat posten uit het provinciale bestand van toegewezen onderwijsposten in geen geval kunnen worden ingevuld door het aannemen van onderwijzend personeel zonder vaste aanstelling.

De leden 5 tot en met 7 hebben betrekking op de toewijzingsprocedure van de jaarlijkse en tijdelijke vervangingsopdrachten als bedoeld in de leden 1, 2 en 3, waarbij gebruik wordt gemaakt van lijsten waarop docenten op basis van hun kennis en ervaring zijn gerangschikt.

Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (wetsbesluit nr. 297 van 16 april 1994 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de onderwijswetgeving voor alle soorten scholen)

(GURI nr. 115 van 19 mei 1994, gewoon supplement), met name artikel 282, op grond waarvan het bijspijkeren van kennis een fundamenteel recht en een fundamentele plicht van het onderwijzend personeel is.

Decreto legge del 13 giugno 2023, n. 69 - Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano (wetsbesluit nr. 69 van 13 juni 2023 houdende spoedmaatregelen voor de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit besluiten van de Europese Unie en lopende inbreukprocedures tegen de Italiaanse Staat (hierna: „wetsbesluit nr. 69/2023”). Met name artikel 15 dat de toekenning van de docentenkaart beperkt tot de vervangers die werkzaam zijn in functies die zijn opgenomen in het bestand met de van rechtswege toegewezen onderwijsposen.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 4 agosto 1995 (nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor de onderwijssector van 4 augustus 1995), met name artikel 28. Ingevolge dit artikel vormt de deelname aan opleidings- en bijscholingsactiviteiten voor het onderwijzend personeel een recht, voor zover deze dient tot volledige verwezenlijking en ontwikkeling van de beroepsbekwaamheid.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 27 novembre 2007 (nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor de onderwijssector van 27 november 2007), met name artikel 63, lid 1. Ingevolge dit artikel moet de overheid de instrumenten, middelen en mogelijkheden ter beschikking stellen die opleiding tijdens de aanstelling waarborgen.

Arrest van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) nr. 29961/2023.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De verzoekende partij is een docente die in de schooljaren 2020/2021 en 2021/2022 tijdelijke banen als vervanger heeft gehad. In het schooljaar 2020/2021 heeft de verzoekende partij namelijk tot het einde van de onderwijsactiviteiten als vervanger gewerkt, terwijl zij in het schooljaar 2021/2022 in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 27 mei 2022 een aantal korte en incidentele vervangingsopdrachten heeft uitgevoerd.
- 2 De verschillende vervangingsopdrachten betreffen vaak aaneengesloten perioden. De eerste vervangingsperiode eindigde op 22 december 2021, met een onderbreking vanwege de kerstperiode. De tweede vervangingsperiode heeft betrekking op verschillende overeenkomsten in de periode van 24 januari 2022 tot en met 10 februari 2022 en de derde periode loopt van 11 februari 2022 tot en met 27 mei 2022 (met inbegrip van een onderbreking tussen 14 en 19 april, die samenvalt met de paasperiode in 2022).

- 3 In al deze perioden zijn de taken en de plichten van de docente dezelfde geweest als van haar collega's in vaste dienst (en ook van de vervangers die zijn benoemd omdat er te weinig personeel beschikbaar was in de bestanden met de van rechtswege of feitelijk toegewezen onderwijsposen).
- 4 In verband met de onderwijsactiviteiten die zij gedurende de twee schooljaren heeft verricht, heeft de verzoekende partij op grond van wet nr. 107 van 2015 verzocht om toekenning van de financiële bijdrage voor opleidingsdoeleinden, genaamd „docentenkaart”, ten bedrage van 500 EUR per jaar, die het ministerie van Onderwijs haar heeft ontzegd.
- 5 Daarom heeft de verzoekende partij bij de Tribunale di Lecce, de verwijzende rechter, ter vaststelling van haar recht op die bijdrage beroep ingesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 De verzoekende partij is van mening dat de weigering van het ministerie om haar de bijdrage toe te kennen onrechtmatig is, aangezien dit in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70 betreffende de gelijke behandeling tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en vergelijkbare werknemers in vaste dienst. Zij stelt dat het recht dat in wet nr. 107 van 2015 is vastgesteld aan haar moet worden toegekend in verband met de onderwijsactiviteiten die zij als vervangend docent heeft verricht.
- 7 Het ministerie stelt juist te hebben gehandeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 De verwijzende rechter zet uiteen dat de noodzaak van de prejudiciële verwijzing uitsluitend geldt voor de erkenning van de bijdrage voor de activiteiten die in het schooljaar 2021/2022 als vervanger zijn verricht. Deze bestaan uit een aantal tijdelijke vervangingsopdrachten die op grond van artikel 4, lid 3, wet nr. 124/1999 aan haar zijn toegewezen.

Wat betreft het schooljaar 2020/2021 komt zij volgens de nationale rechtspraak ingevolge artikel 4, lid 2, wet nr. 124/1999 in aanmerking voor toekenning van het recht op de bijdrage, omdat zij haar werk als vervanger tot aan het einde van de onderwijsactiviteiten heeft verricht.

In dat verband brengt de verwijzende rechter het arrest nr. 29961/2023 van de Corte di cassazione in herinnering, waarin is benadrukt dat de wetgever met het instellen van de docentenkaart de onderwijsactiviteiten die minimaal een jaar hebben geduurd heeft willen ondersteunen.

Volgens de Corte di Cassazione geeft met name de bepaling waarin de docentenkaart is vastgesteld, artikel 1, lid 121, wet nr. 107/2015, uitdrukking aan de doelstelling van ondersteuning van de permanente opleiding van docenten en bevordering hun beroepsvaardigheden. Dit benadrukt het doel van een betere uitvoering van de dienst als geheel, juist door de vergroting van de professionaliteit van het personeel en het onderwijs op jaarlijkse basis. Het is ook veelzeggend dat voor de docentenkaart wordt aangesloten bij initiatieven die deel uitmaken van het driejarenplan voor het onderwijsaanbod, dat wil zeggen bij de beleidsinstrumenten voor de vaststelling en de evaluatie van de strategische prioriteiten van het onderwijsstelsel. Door de samenhang met het geven van onderwijs gedurende een jaar vindt voorts duidelijk afstemming plaats met de planning van het onderwijsprogramma dat elke docent op basis van de jaarlijks vastgestelde richtsnoeren van het college van docenten moet volgen.

Volgens de verwijzende rechter is het ook het advies van de eerste voorzitter van de Corte di Cassazione die – in het kader van een in maart 2024 gegeven niet-ontvankelijkverklaring van een uitleggingsvraag die hem met betrekking tot de toekenning van de bijdrage van de docentenkaart door een andere nationale rechter is voorgelegd – onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest van de Corte di Cassazione opmerkt dat de toekenning van de bijdrage aan docenten zonder vaste aanstelling, die echter tot het einde van het schooljaar of de onderwijsactiviteiten als vervanger zijn aangesteld, berust op het feit dat ook voor hen de samenhang in de tijd geldt die de wetgever heeft willen aanbrengen tussen het specifieke opleidingsinstrument dat bestaat uit die kaart en het jaarlijkse karakter van het geven van onderwijs.

De verwijzende rechter merkt op dat deze arresten, die gelet op de organen waarvan zij afkomstig zijn, bijzonder gezaghebbend zijn, nauwkeurige aanwijzingen bevatten, in die zin dat de categorie van docenten met tijdelijke vervangingsopdrachten van korte duur geen toegang heeft tot de bijdrage, waarbij de nadruk wordt gelegd op de keuze van de wetgever om de toekenning van de bijdrage te koppelen aan het geven van onderwijs gedurende een jaar.

De verwijzende rechter is echter van oordeel dat deze restrictieve benadering van de nationale rechtspraak, waarin de nationale regeling aldus wordt uitgelegd dat docenten die tijdelijk als vervanger werken het recht op de bijdrage wordt ontzegd, in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst, op grond waarvan „met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden [...] werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd [niet] louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, [...] minder gunstig [worden] behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is”.

Hij verwijst in dit verband naar de beschikking van het Hof van 18 mei 2022 in zaak C-450/21 (ECLI:EU:C:2022:411), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de bijdrage van de docentenkaart moet worden geacht deel uit te maken van de arbeidsvoorwaarden in de zin van die clause, aangezien deze bijdrage wordt

betaald „ter ondersteuning van de permanente opleiding van docenten, die verplicht is zowel voor personeel met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als voor personeel met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij het ministerie, en om de beroepsvaardigheden van dat personeel te bevorderen”. Voorts, „de omstandigheid dat de elektronische kaart ook kan worden gebruikt voor de aankoop van goederen en diensten die niet strikt verband houden met de permanente opleiding is niet (...) bepalend voor de kwalificatie van de toelage die in het hoofdgeding aan de orde is als arbeidsvoorwaarde”. Bovendien kan volgens de Corte de enkele verwijzing naar de tijdelijke aard van de arbeid van werknemers met een publiekrechtelijke overeenkomst geen objectieve reden vormen die een verschil in behandeling in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst rechtvaardigt.

Wat het onderhavige geval betreft merkt de verwijzende rechter op dat alle vervangers dezelfde verplichtingen jegens leerlingen en dezelfde opleidingsverplichtingen hebben als docenten met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, ongeacht de soort vervangingsopdracht die aan hen wordt toegewezen, en dat alle vervangers op basis van oproepen aan de hand van de ranglijsten worden aangesteld.

De verwijzende rechter benadrukt dat bij de docentenkaart geen enkel verband wordt gelegd tussen de uitgaven die worden gedaan (die ook betrekking kunnen hebben op de toegang tot theater- en filmvoorstellingen) en het vak dat wordt gedoceerd, en dat de bijdrage weliswaar wordt omschreven als ondersteuning voor permanente opleiding en verbetering van de beroepsvaardigheden, maar dat het niet verplicht is om deze te besteden; in ieder geval hoeft de bijdrage niet noodzakelijkerwijs te worden besteed in het schooljaar waarin deze wordt toegekend.

Volgens deze rechter lijkt de samenhang met de ondersteuning van het onderwijs gedurende het jaar daarom slechts een mogelijkheid en is deze afhankelijk van de wil van de docent, waardoor de samenhang met het geven van onderwijs gedurende een jaar onderbouwing mist. Het geven van onderwijs gedurende een jaar kan daarom geen objectieve reden in de zin van clause 4 van de raamovereenkomst vormen.

De verwijzende rechter stelt ook dat het driejarenplan voor het onderwijsaanbod een document op macroniveau van de schoolorganisatie is en meer verband houdt met het onderwijsaanbod „aan het publiek” dan met de opleiding van docenten op zich. Daarom lijkt deze bepaling geen objectieve reden te zijn die in de weg staat aan de toekenning van het recht aan de docenten die tijdelijk als vervanger werken.

De onderwijsplanning is een noodzakelijke voorwaarde voor het werk van de docenten, en alle vervangers zijn verplicht deze planning in acht te nemen, ongeacht de soort vervanging. Alle vervangers zijn gedurende de periode waarin

zij aan het werk zijn lid van het college van docenten, ongeacht de soort vervanging.

De verwijzende rechter wijst daarom op de universele doelstellingen van de docentenkaart, die discriminerend zouden zijn indien vervangers hoofdzakelijk op basis van de duur van hun tijdelijke banen van die kaart zouden worden uitgesloten. Bovendien overlappen vervangingsopdrachten van verschillende categorieën elkaar soms gedurende bepaalde perioden, waarbij het enige verschil daartussen bestaat in de reden die aan de toewijzing van de verschillende banen ten grondslag ligt, zonder dat de verrichte activiteit relevant is.

Ter bevestiging van zijn eigen uiteenzetting brengt de verwijzende rechter tot slot artikel 15, wetsbesluit nr. 69/2023, in herinnering, waarin de docentenkaart slechts wordt toegekend aan docenten die werkzaam zijn in functies die in het bestand met de van rechtswege toegewezen onderwijsposities zijn opgenomen. Uit een redenering a contrario lijkt de samenhang met het geven van onderwijs gedurende een jaar daarom geen beslissend criterium.

WERKDOCUMENT