



Datum van inontvangstneming : 22/03/2021

**Zaak C-86/21**

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

**Datum van indiening:**

11 februari 2021

**Verwijzende rechter:**

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

4 februari 2021

**Verzoekende partij:**

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

**Verwerende partij:**

■

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Openbare functie – Verpleegkundig personeel – Loopbaanontwikkeling – Anciënniteit – Erkenning van het tijdvak van dienstverrichting in een openbaar ziekenhuis van een andere lidstaat

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Artikel 45 VWEU – Vrij verkeer van werknemers – Nationale regel die in de weg staat aan de erkenning van het tijdvak van dienstverrichting in een ziekenhuis van een andere lidstaat – Beperkingen van het vrije verkeer van werknemers – Niet-bestaan van algemene criteria voor de erkenning van loopbaanstelsels voor personeel van gezondheidsdiensten van de lidstaten – Artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011 – Non-discriminatie – Artikel 267 VWEU

## **Prejudiciële vragen**

- 1) Verzetten artikel 45 VWEU en artikel 7 van verordening (EU) nr. [492]/2011 zich tegen een nationale bepaling als artikel 6, lid 2, onder c), van Decreto 43/2009, de 2 de julio (besluit 43/2009 van 2 juli 2009), die in de weg staat aan de erkenning van het tijdvak van dienstverrichting in een bepaalde beroepscategorie in het openbare gezondheidszorgstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, zou dan aan de erkenning van het tijdvak van dienstverrichting voor het openbare gezondheidszorgstelsel van een lidstaat de voorwaarde kunnen worden gesteld dat er eerst algemene criteria voor de erkenning van loopbaanstelsels voor personeel van gezondheidsdiensten van de lidstaten van de Europese Unie moeten zijn vastgesteld?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3, lid 2, artikel 26, lid 2, en artikel 45.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikelen 45 en 46 en artikel 168, lid 7.
- Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, met name artikel 7.

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

### **A) Nationale regeling**

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (wet 14/1986 van 25 april 1986 inzake de volksgezondheid)

Artikel 44: „1. Alle openbare structuren en diensten ten nutte van de volksgezondheid maken deel uit van het nationale gezondheidszorgstelsel. 2. Het nationale gezondheidszorgstelsel wordt gevormd door het geheel van de gezondheidsdiensten van de nationale overheid en de gezondheidsdiensten van de autonome regio's overeenkomstig het bepaalde in deze wet.”

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (wet 16/2003 van 28 mei 2003 inzake de samenhang en de kwaliteit van het nationale gezondheidszorgstelsel)

Artikel 43: „De waarborging van het vrije verkeer van werknemers in het gehele nationale gezondheidszorgstelsel is een van de essentiële aspecten van de samenhang ervan [...]”

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (wet 44/2003 van 21 november 2003 houdende de organisatie van de beroepen in de gezondheidszorg)

Artikel 37 (algemene regels inzake de beroepsontwikkeling en -erkenning): „1. Ingevoerd wordt het stelsel voor de erkenning van de beroepsontwikkeling van beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg als vermeld in de artikelen 6 en 7 van deze wet [...]. 3. Beroepsbeoefenaars die zijn gevestigd of hun diensten verrichten op het grondgebied van de Staat kunnen vrijwillig toetreden tot het stelsel voor de ontwikkeling van de beroepsloopbaan.”

Artikel 38: „1. De gezondheidszorgautoriteiten regelen, voor hun eigen instellingen en inrichtingen, de erkenning van de beroepsloopbaan, met inachtneming van de volgende algemene beginselen: a) de erkenning is onderverdeeld in vier rangen [...], c) om tot rang 1 toe te treden, moet vijf jaar van beroepsuitoefening worden aangetoond. [...]”

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (wet 55/2003 van 16 december 2003 houdende het kaderstatuut van het statutair personeel van de gezondheidsdiensten)

Artikel 40: „[...]3. De commissie personele middelen van het nationale gezondheidszorgstelsel stelt de beginselen en de algemene criteria voor de erkenning van de loopbaanstelsels van de verschillende gezondheidsdiensten vast teneinde de wederzijdse erkenning van de rangen van het loopbaanstelsel, de gevolgen ervan voor de loopbaan en het vrije verkeer van die beroepsbeoefenaars in het nationale gezondheidszorgstelsel als geheel te waarborgen. [...]”

Artikel 41: „1. Het beloningsstelsel voor het statutair personeel omvat het basissalaris en aanvullende salarisbestanddelen.”

Artikel 42: „1. Het basissalaris bestaat uit: a) het loon [...] b) de driejaarlijkse anciënniteitstoelagen [...] c) bijzondere toeslagen.”

Artikel 43 (aanvullende salarisbestanddelen): „2. [...] e) een toelage op basis van rang, als beloning voor het bereiken van de rang in het loopbaanstelsel wanneer dat stelsel voor de ontwikkeling van de beroepsloopbaan is ingevoerd voor de desbetreffende categorie.”

- B) Regeling van de autonome regio

- Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León (besluit 43/2009 van 2 juli 2009 houdende de regeling van het loopbaanstelsel voor het statutair personeel van de gezondheidsdienst van Castilië en Leon)

Artikel 6: „1.– Het loopbaanstelsel in de gezondheidsdienst van Castilië en Leon omvat vier rangen. 2.– Om de eerste rang van het loopbaanstelsel te verwerven of toe te treden tot elk van de hogere rangen, moet zijn voldaan aan de volgende voorwaarden: a) de werknemer heeft de status van statutair personeel in vaste dienst in de beroepscategorie waarin hij beoogt toegang te krijgen tot de eerste rang of tot hogere rangen van de desbetreffende categorie, en oefent zijn taken uit bij de gezondheidszorgdienst van Castilië en Leon, b) de werknemer heeft het verzoek tot verwerving van de eerste rang van het loopbaanstelsel, of tot toetreding tot elk van de hogere rangen, ingediend binnen de termijn en op de wijze als bepaald in het toepasselijke openstellingsbesluit, en c) de werknemer heeft bewijs overgelegd voor een beroepsuitoefening als statutair personeelslid in gezondheidscentra en -instellingen van het nationaal gezondheidszorgstelsel gedurende het aantal jaren, op de datum van elke openstelling, dat voor elk van de loopbaancategorieën is vastgesteld voor het verwerven van de eerste rang, dan wel voor het verkrijgen van toegang tot de hogere rangen, volgens de volgende schaal: i. om rang I te verwerven, moeten vijf jaar van beroepsuitoefening als lid van het statutair personeel van het nationaal gezondheidszorgstelsel worden aangetoond, in dezelfde beroepscategorie waarin wordt beoogd toegang te verkrijgen tot deze rang van het loopbaanstelsel.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van het hoofdgeding**

- 1 Op 13 oktober 2017 heeft de Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (directoraat gezondheidszorg van de autonome regio Castilië en Leon, Spanje; hierna: „Gerencia Regional”) in het Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León het besluit van 6 oktober 2017 tot openstelling van de gewone procedure en de termijn voor het indienen van verzoeken om toetreding tot rang I van het loopbaanstelsel voor tijdelijk personeel met een langlopende arbeidsovereenkomst met betrekking tot het jaar 2010 gepubliceerd. Een van de voorwaarden voor het indienen van het verzoek is dat de verzoeker vijf jaar beroepsuitoefening als lid van het statutair personeel van de gezondheidszorgdienst van Castilië en Leon kan aantonen, in dezelfde categorie als die waarin hij wenst toe te treden tot de desbetreffende rang van het loopbaanstelsel.
- 2 Op 26 oktober 2017 heeft █████ haar verzoek om toetreding tot rang I in de categorie verpleegkundige van het loopbaanstelsel ingediend, waarbij zij zich beriep op tijdvakken van dienstverrichting, tot aan 31 december 2010, van in totaal tien jaar en drie maanden in die categorie. Een van die tijdvakken van

dienstverrichting, van 20 november 2000 tot 25 juli 2007, betrof een dienstverband met het ziekenhuis Hospital de Santa Maria (Lissabon, Portugal) van het nationale gezondheidszorgstelsel van Portugal.

- 3 Parallel daaraan heeft ██████ bij de Gerencia Regional bezwaar gemaakt tegen voornoemd besluit van 6 oktober 2017, waarbij zij aanvoerde dat voor de vereiste vijf jaar van beroepsuitoefening in de categorie waarin zij toegang tot de desbetreffende rang van het loopbaanstelsel beoogt te verkrijgen, de tijdvakken van dienstverrichting in het nationale gezondheidszorgstelsel van Spanje en de tijdvakken van dienstverrichting in het nationale gezondheidszorgstelsel van elke andere lidstaat van de Unie moeten worden meegeteld, en niet alleen de tijdvakken van dienstverrichting voor de gezondheidszorgdienst van Castilië en Leon.
- 4 De Gerencia Regional heeft dat bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, in de zin dat de tijdvakken van dienstverrichting voor het nationale gezondheidszorgstelsel van Spanje moesten worden meegeteld, maar het tijdvak van dienstverrichting voor het nationale gezondheidszorgstelsel van Portugal niet.
- 5 ██████ heeft tegen dat besluit administratief beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (bestuursrechter nr. 3 Valladolid, Spanje), waarbij zij betoogt dat ook het tijdvak van dienstverrichting voor het nationale gezondheidszorgstelsel van Portugal diende te worden meegeteld.
- 6 Bij vonnis van 16 december 2019 heeft die rechter het door ██████ ingestelde administratief beroep toegewezen op grond dat de openstelling van de procedure een schending van het beginsel van vrij verkeer van werknemers op het grondgebied van de Unie vormt.
- 7 De Gerencia Regional heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (hooggerechtshof van Castilië en Leon, Spanje).

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 8 Volgens ██████ is het besluit van de Gerencia Regional in strijd met het beginsel van vrij verkeer van werknemers op het grondgebied van de Unie en met de rechtspraak van het Hof van Justitie ten aanzien van dit beginsel. Bovendien heeft Gerencia de Salud de las Áreas de León (subdirectoraat gezondheidszorg van Leon, Spanje), dat onder Castilië en Leon ressorteert, in het kader van de toekenning van de driejaarlijkse anciënniteitstoelage het tijdvak van dienstverrichting voor het nationale gezondheidszorgstelsel van Portugal (in het Hospital de Santa Maria te Lissabon) van 20 november 2000 tot 21 juni 2007 in de categorie verpleegkundige erkend.
- 9 De Gerencia Regional acht het door haar vastgestelde besluit volledig rechtmatig. Noch in het verzoekschrift van ██████ noch in het bestreden arrest worden de

wettelijke regeling en de specifieke kenmerken van het loopbaanstelsel, zoals geregeld in het Spaanse recht, geanalyseerd. Bovendien heeft de in het bestreden arrest aangehaalde rechtspraak betrekking op andere feitelijke omstandigheden, die louter betrekking hebben op de anciënniteit in de dienstverrichting, en is bij de beoordeling van die beroepservaring geen rekening gehouden met de eigen doeleinden van de organisatie waarvoor de diensten zijn verricht.

### **Korte weergave van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

- 10 Het ontwerp van het loopbaanstelsel voor het statutair personeel komt volgens de Spaanse regeling toe aan de autonome regio's, die de in de nationale basisregeling vastgestelde algemene beginselen en criteria in acht moeten nemen. De verschillende gezondheidszorgstelsels van de autonome regio's maken deel uit van het nationale gezondheidszorgstelsel. Om de mobiliteit van statutair personeel tussen de verschillende gezondheidszorgstelsels van de autonome regio's te vergemakkelijken, heeft de Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (directoraat-generaal voor personele middelen en begrotingsdiensten van het ministerie van Gezondheidszorg, Spanje) bij besluit van 29 januari 2007 de bekendmaking (BOE nr. 50 van 27 februari) van het besluit tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van de loopbaanstelsels van de gezondheidsdiensten gelast. Het loopbaanstelsel vereist niet alleen de verrichting van diensten gedurende bepaalde tijdvakken (anciënniteit), maar ook dat die diensten worden verricht in een concrete beroepscategorie en in een specifieke gezondheidsdienst die gericht is op het verwezenlijken van de doelstellingen van de organisatie waarin de diensten worden verricht.
- 11 Krachtens artikel 168, lid 7, VWEU zijn de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten een exclusieve bevoegdheid van elke lidstaat van de Europese Unie. Er bestaat geen Europees gezondheidszorgstelsel, noch zijn er [op Europees niveau], anders dan in het nationale gezondheidszorgstelsel van Spanje, algemene criteria voor de erkenning van de loopbaanstelsels voor personeel van de gezondheidsdiensten van de verschillende lidstaten vastgesteld.
- 12 Het Hof van Justitie heeft verklaard dat om te bepalen of een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding een beperking in de zin van artikel 45 VWEU vormt, er rekening mee dient te worden gehouden dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen in hun geheel beogen het personen gemakkelijker te maken om op het grondgebied van de [Unie] om het even welk beroep uit te oefenen, en in de weg staan aan regelingen die deze [personen] minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten (zie met name arresten van 15 december 1995,            C-415/93, punt 94; 17 maart 2005,            C-109/04, punt 25, en 11 januari 2007, ITC, C-208/05, punt 31). Ook heeft het Hof van Justitie verklaard dat nationale bepalingen die een werknemer die onderdaan is van een

lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, beperkingen van die vrijheid opleveren, ook wanneer zij ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (zie met name reeds aangehaalde arresten ██████ punt 96; ██████ punt 26, en ITC, punt 33). Daarnaast heeft het Hof van Justitie verklaard dat een regeling die het vrije verkeer van werknemers belemmert slechts toelaatbaar is wanneer zij een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel nastreeft en haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. In een dergelijk geval is tevens vereist dat de toepassing van de betrokken regeling geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie met name arrest van 31 maart 1993, C-19/92, ██████ punt 32, en reeds aangehaalde arresten ██████ punt 104; ██████ punt 33, en ITC, punt 37).

- 13 Gelet op de hierboven uiteengezette nationale regeling en de aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie, heeft de verwijzende rechter in redelijkheid twijfels over de vraag of zowel artikel 45 VWEU als artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011 zich verzet tegen een nationale bepaling als artikel 6, lid 2, onder c), van besluit 43/2009 van 2 juli 2009 voor zover deze eraan in de weg staat dat het tijdvak van dienstverrichting in een openbaar ziekenhuis van een andere lidstaat in de beroepscategorie van verpleegkundige, wordt erkend. Aangenomen zou namelijk kunnen worden dat die nationale bepaling het beginsel van vrij verkeer van werknemers en het beginsel van gelijke behandeling schendt en indirecte discriminatie inhoudt. Daarentegen zou ook kunnen worden aangenomen dat die bepaling is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken werknemers en die evenredig zijn met het door de bepaling nagestreefde doel, gezien de regeling van het loopbaanstelsel die daarin wordt geëffectueerd en rekening houdend met het feit dat er geen criteria voor de erkenning van de verschillende gezondheidszorgstelsels van de lidstaten bestaan.
- 14 Aan de twijfel wordt bijgedragen door het feit dat er Spaanse rechtspraak van de Tribunales Superiores de Justicia (hooggerechtshoven van de autonome regio's) bestaat volgens welke louter de anciënniteit volstaat en de diensten moeten zijn verricht in een concrete beroepscategorie en binnen een specifieke, onder het nationale gezondheidszorgstelsel vallende gezondheidsdienst. In die nationale rechtspraak is ook verklaard dat aangezien de met de regeling nagestreefde doelstelling rechtmatig is, er geen sprake is van indirecte discriminatie, ook al gezien het feit dat niet alleen de tijdvakken van dienstverrichting in andere lidstaten van de Unie niet worden meegeteld, maar ook de tijdvakken van dienstverrichting in Spanje in ziekenhuizen die functioneel en organisch niet tot het nationale gezondheidszorgstelsel behoren. Ook zijn er vragen gerezen over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, aangezien voor de toekenning aan ██████ van de driejaarlijkse anciënniteitstoelage, die de uitkering van dit basissalarisbestanddeel met zich meebrengt, de tijdvakken van door haar in het openbare gezondheidszorgstelsel van Portugal verrichte diensten weliswaar erkend, maar die tijdvakken niet worden meegeteld met het oog op voor het



verwerven van de rang die recht geeft op het aanvullende salarisbestanddeel in de vorm van de toelage op basis van rang.