



Datum van inontvangstneming : 17/07/2025

Zaak C-201/25

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:

12 maart 2025

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Social n.º 3 de Murcia (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 februari 2025

Verzoekers:

AOL

PSM

Verweerster:

Ayuntamiento de Murcia

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Arbeidsgeschil in eerste aanleg waarin tijdelijke ambtenaren vorderen dat hun arbeidsverhouding met de overheidsinstantie wordt omgezet in een vaste arbeidsverhouding.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, strekkende tot uitlegging van 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, alsook van de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot deze richtlijn.

Prejudiciële procedures

1) Indien, ondanks dat punt 115 van het **arrest van het Hof van 13 juni 2024**, gevoegde zaken C-331/22 en C-332/22, bepaalt dat omzetting van een ambtenaar die slachtoffer is van misbruik, alleen mogelijk is wanneer een dergelijke omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert, voor zover: **(i)** richtlijn 1999/70 en clause 5 van de raamovereenkomst de verplichting opleggen om misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 te bestraffen met een sanctiemaatregel die evenredig en voldoende doeltreffend en afschrikkend is om de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst en het nuttige effect ervan te waarborgen; **(ii)** en dat het **arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 maart 2022, zaak C-205/2020, zaak NE tegen Fürstenfeld**, vaststelt dat *het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken* (zie punt 57).

Wanneer een lidstaat, zoals Spanje, richtlijn 1999/70 niet heeft omgezet in zijn nationale recht in de publieke sector, en er geen sanctiemaatregel in zijn nationale wetgeving is die garandeert dat de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst worden nageleefd, zijn de nationale autoriteiten dan verplicht om het misbruik te bestraffen door nationale wetgeving die in strijd is met het vereiste van evenredigheid van sancties buiten toepassing te laten, op zodanige wijze dat deze autoriteiten, om het doel en het nuttige effect van richtlijn 1999/70 niet te ondermijnen en de volle werking ervan te waarborgen, kunnen instemmen met de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding, zelfs indien deze omzetting een uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord:

Is het in overeenstemming met het Unierecht dat de rechtstreekse werking wel wordt erkend door **het arrest van het Hof van 8 maart 2022**, gevoegde zaken C-331/22 en C-332/22, met betrekking tot richtlijn 2014/67/EU, en niet wordt erkend met betrekking tot richtlijn 1999/70/EG, wanneer beide richtlijnen, volgens vaste rechtspraak van het Hof, verplichten om misbruik te bestraffen met een doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregel, aangezien artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU bepaalt dat *de lidstaten regels vaststellen om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast en nageleefd*, en artikel 2 van richtlijn 1999/70/EG bepaalt dat *de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om te allen tijde de resultaten te waarborgen die door de richtlijn in clause 5 van de raamovereenkomst zijn vastgesteld*?

3) Subsidiair, hoe valt de in het arrest van het **Hof van 13 juni 2024** vervatte stelling – namelijk dat omzetting alleen mogelijk is indien deze niet in strijd is met

het nationale recht (*contra legem*) – te rijmen met de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke:

*„de raamovereenkomst, [...], aldus moet worden uitgelegd dat zij, voor zover de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector niet voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, in de weg staat aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling die alleen voor de publieke sector geldt en voorziet in een absoluut verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, die in werkelijkheid ,permanente en blijvende behoeften’ van de werkgever dekken en moeten worden geacht een misbruik op te leveren” (zie **het arrest van het Hof van 4 juli 2006**, zaak C-212/04, zaak **██████** punt 106; **van 14 september 2016**, zaken C-184/15 en C-197/15, punt 41; **van 25 oktober 2018**, C-331/17, punten 70 en 71; **beschikking van het Hof van 30 september 2020**, C-135/20 of **van 13 januari 2022**, C-282/2019, **van 22 februari 2024**, gevoegde zaken C-59/22, C-110/22 y C-159/22, en zie ook het arrest van het Hof zelf **van 13 juni 2024**, punten 98 en 110).*

4) Kan een selectieprocedure met een onzekere uitkomst worden beschouwd als een sanctiemaatregel die de naleving waarborgt van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst, wanneer (1) zij niet de garantie biedt dat alle ambtenaren in tijdelijke dienst die het slachtoffer zijn van misbruik in strijd met de richtlijn, een vaste aanstelling krijgen; (2) de oproeping tot deelname willekeurig en onvoorspelbaar is, aangezien deze afhankelijk is van de discretionaire beoordeling, de grillen of de wil van de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik; (3) en de procedure geen enkele sanctie of nadelig of negatief effect inhoudt voor de betrokken overheidswerkgever, die hem ervan zou weerhouden om zijn tijdelijke werknemers te blijven misbruiken?

5) Is een nationale regeling in strijd met clause 5.^a van de raamovereenkomst wanneer deze als sanctiemaatregel uitsluitend voorziet in de betaling aan ambtenaren bij beëindiging of afloop van de arbeidsverhouding en in het geval dat het slachtoffer van misbruik niet slaagt voor de selectieprocedure om een vaste aanstelling te verkrijgen, van een schadevergoeding die is vastgesteld op 20 dagen per dienstjaar met een maximum van 12 maandsalarissen, zonder dat – zoals vereist door het arrest van het Hof van 7 maart 2018, Santero, en zijn beschikking van 8 januari 2024, C-278/23 –, vereist is dat deze schadevergoeding gepaard gaat met een compensatie voor het verlies van kansen, noch van enig ander aanvullend effectief en afschrikkend sanctiemechanisme?

6) Schendt het feit dat het Spaanse recht van het slachtoffer van misbruik verlangt dat hij de geleden schade bewijst, het gemeenschapsrechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, voor zover deze door de nationale wetgeving opgelegde bewijsvereiste het voor ambtenaren praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om hun recht op volledige vergoeding van de schade die zij hebben geleden als gevolg van het misbruik door de overheidswerkgever van

opeenvolgende tijdelijke contracten uit te oefenen, en daarmee de mogelijkheid ondermijnt om de gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht uit te wissen?

7) Aangezien er in het Spaanse recht, binnen de publieke sector, geen effectieve maatregelen bestaan om het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze te bestraffen – in tegenstelling tot de situatie in de particuliere sector of in het algemeen, waar tijdelijke werknemers in vaste dienst worden genomen of een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgen wanneer zij binnen een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden voor dezelfde werkgever hebben gewerkt – terwijl deze clausule 5 de toepassing verhindert van de nationale regeling die, uitsluitend in de publieke sector, een absoluut verbod inhoudt om een opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die in feite tot doel hadden om te voorzien in ‚permanente en blijvende behoeften’ van de werkgever en derhalve als misbruik moeten worden aangemerkt, om te zetten in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Zou het, met het oog op het voorkomen dat misbruik in de publieke sector zonder sanctie blijft en ter verwezenlijking van de doelstellingen en het nuttig effect van clausule 5 van de raamovereenkomst, in overeenstemming zijn met richtlijn 1999/70/EG om ook in deze sector tot omzetting in vaste dienst over te gaan, zelfs indien een dergelijke omzetting een contra legem-interpretatie van het nationale recht zou inhouden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 21, 47 en 54.
- Raamovereenkomst gesloten door het EVV, UNICE en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999, clausules 2, 3 en 5.
- Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”), artikel 20.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- *Grondwet*

Artikel 103, lid 3, van de Grondwet bepaalt dat de wet het ambtenarenstatuut vastlegt en de toegang tot overheidsfuncties regelt overeenkomstig de beginselen van verdienste en bekwaamheid.

- *Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 5/2015, van 30 oktober, tot goedkeuring van de herziene tekst van het Spaanse basisstatuut van het overheidspersoneel (EBEP)*

Artikel 11.3 van het EBEP bepaalt dat de procedures voor de selectie van personeel openbaar zijn en in alle gevallen onderworpen zijn aan de beginselen van gelijkheid, verdienste en bekwaamheid. Bij tijdelijke werknemers geldt tevens het beginsel van snelheid, om tegemoet te komen aan uitdrukkelijk gerechtvaardigde overwegingen van noodzakelijkheid en spoedeisendheid.

- *Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 2/2015, van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van de herziene tekst van de wet houdende het werknemersstatuut (ET)*

Artikel 15.5 ET bepaalt dat werknemers die binnen een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden, al dan niet aaneengesloten, waren aangesteld om dezelfde of een andere functie te bekleden in dezelfde onderneming of dezelfde groep van ondernemingen, op basis van ten minste twee overeenkomsten voor bepaalde tijd, ofwel rechtstreeks ofwel via terbeschikkingstelling door uitzendbureaus, onder dezelfde of verschillende contractuele voorwaarden voor bepaalde tijd, de hoedanigheid van werknemer in vaste dienst verkrijgen.

- *Wet 20/2021 van 28 december betreffende dringende maatregelen om tijdelijke dienstverbanden in de overheidssector te verminderen*

Er wordt verwezen naar artikel 2, dat de procedure voor de bestending van tijdelijke dienstverbanden regelt, evenals de vergoeding die moet worden betaald aan tijdelijke werknemers die deze procedures niet met succes doorlopen.

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Verzoekers werken al meer dan 23 jaar voor de Ayuntamiento de Murcia als tijdelijke ambtenaren met een arbeidsovereenkomst, steeds op dezelfde posten en in dezelfde functies.
- 2 Zij hebben een vordering ingesteld die in wezen strekt tot vaststelling van misbruik van hun tijdelijke arbeidsovereenkomst en tot omzetting van hun tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekers voeren aan dat richtlijn 1999/70 niet is omgezet in het Spaanse recht voor wat betreft de publieke sector en dat, aangezien de Spaanse wetgeving geen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor deze sector bevat om de naleving van de doelstellingen van clausule 5 van de bij deze richtlijn gevoegde raamovereenkomst te waarborgen, in deze sector dezelfde sanctie moet worden toegepast als in de nationale particuliere sector. Deze maatregel bestaat uit de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding, hetzij door toekenning van de status van vaste ambtenaar met een arbeidsovereenkomst, hetzij door omzetting in een vaste arbeidsverhouding die vergelijkbaar is met die van vaste werknemers, zonder deze status te verkrijgen, maar met dezelfde rechten en arbeidsvoorwaarden als deze laatsten, waaronder het recht dat hun dienstverband niet kan worden beëindigd of dat ze niet kunnen worden ontslagen, behalve om dezelfde redenen die gelden voor vergelijkbare ambtenaren in vaste dienst.
- 4 Verzoekers vorderen eveneens dat de overheidswerkgever wordt veroordeeld tot vergoeding van de schade en het nadeel die zij hebben geleden als gevolg van het misbruik waarvan zij het slachtoffer zijn geweest, alsook wegens de stelselmatige schending van hun rechten tijdens die misbruik opleverende preciaire arbeidssituatie. Die vergoeding zou onmiddellijk en/of bij hun ontslag moeten worden betaald.
- 5 Voor wat betreft de verweerster, zijn er geen argumenten van deze partij opgenomen in de verwijzingsbeslissing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

De uitdrukking „voor zover een dergelijke omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert”

- 6 Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat, wanneer er sprake is van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, het **noodzakelijk** is dat maatregelen kunnen worden genomen die een effectieve en gelijkwaardige bescherming van de werknemers waarborgen, teneinde dit misbruik naar behoren te **bestraften**, de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken en te allen tijde de resultaten van de richtlijn te waarborgen, zonder dat het doel of het nuttige effect van de richtlijn en de raamovereenkomst in gevaar worden gebracht, die tot doel heeft preciaire situaties voor werknemers te voorkomen en het recht op werkzekerheid te waarborgen, wat als een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers wordt beschouwd (zie in dit verband de arresten van 14 september 2016, [REDACTED] C-16/15, EU:C:2016:679, punten 26 en 27, en 19 maart 2020, [REDACTED] e.a., hierna: „arrest [REDACTED] C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punten 53, 54, 55, 58, 59, 83, 85, 86 en 88).

- 7 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer het Unierecht geen specifieke sancties vaststelt voor gevallen waarin misbruik wordt vastgesteld, het aan de nationale autoriteiten is om maatregelen te nemen die niet alleen evenredig moeten zijn, maar ook voldoende doeltreffend en afschrikkend om de volledige doeltreffendheid van de ter uitvoering van de raamovereenkomst vastgestelde regels te waarborgen (arrest van 25 oktober 2018, [REDACTED] C-331/17, EU:C:2018:859, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 8 In Spanje heeft de nationale wetgever, in tegenstelling tot wat in de publieke sector het geval is, in de particuliere sector wel voorzien in sancties voor misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Artikel 15.5 ET voorziet namelijk in de omzetting van een misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding als sanctie voor het misbruik.
- 9 In de publieke sector daarentegen bevinden de Spaanse gerechtelijke instanties zich momenteel in een impasse. Laten we het probleem uitleggen.
- 10 Enerzijds verplichten richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst deze rechterlijke instanties om overheidsinstanties die misbruik maken van tijdelijke aanstellingen te bestraffen met een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie om de preciaire situatie van werknemers te voorkomen en het recht op werkzekerheid te waarborgen, wat als een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers wordt beschouwd, waardoor, indien deze rechterlijke instanties misbruik niet bestraffen onder het voorwendsel dat het Spaanse recht geen effectieve maatregelen kent om misbruik ten aanzien van overheidspersoneel te bestraffen, dit afbreuk zou doen aan het doel en het nuttige effect van de raamovereenkomst (zie arrest van 14 september 2016, [REDACTED] C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 49).
- 11 Anderzijds zijn de mogelijke sanctiemaatregelen die in Spanje zijn vastgesteld – zoals het organiseren van openbare selectieprocedures om de vacatures van tijdelijke ambtenaren te vervullen of de eventuele maximale schadevergoedingen bij beëindiging van het dienstverband of ontslag van deze tijdelijke werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik – door het Hof aangemerkt als strijdig met de genoemde richtlijn en de raamovereenkomst. Het Hof heeft dan ook verklaard dat de volgende maatregelen niet in overeenstemming zijn met richtlijn 1999/70, aangezien zij niet de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst waarborgen:
 - i) Het aanblijven van slachtoffers van misbruik in overheidsbetrekkingen totdat hun functie wordt overgenomen door een ambtenaar in vaste dienst of wordt opgeheven volgens de reglementaire procedures (arrest van 13 juni 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 en C-332/22, hierna: „arrest DG Ambtenarenzaken”, EU:C:2024:496, punt 91).

- ii) Selectieprocedures – ook niet bestendigingsprocedures zoals vastgelegd in wet 20/2021 – zelfs als ze gepaard gaan met een schadevergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband, aangezien deze procedures geen sancties of nadelige gevolgen met zich meebrengen voor de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het misbruik en het resultaat ervan onzeker is, waardoor de werkzekerheid van het slachtoffer van misbruik niet wordt gewaarborgd (arrest DG de la Función Pública, punten 75 tot en met 77).
 - iii) De omzetting van een tijdelijke werknemer die het slachtoffer is van misbruik in een „werknemer zonder vast dienstverband voor onbepaalde tijd”, aangezien deze moet worden beschouwd als een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de zin van de raamovereenkomst en derhalve onder het toepassingsgebied daarvan valt (arrest van 22 februari 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e.a., C-59/22, C-110/22 en C-159/22, hierna: „arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid”, EU:C:2024:149, leden 78 en 82).
 - iv) De betaling van een financiële vergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband, ontslag of afloop van de arbeidsverhouding (arrest DG de la Función Pública, punt 80).
 - v) Een schadevergoeding die beperkt is tot een vooraf bepaalde bovengrens (arrest DG de la Función Pública, punt 84).
 - vi) De aansprakelijkheid voor onrechtmatige handelingen van overheidswerkgevers (arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, punten 109 tot en met 115).
- 12 Bijgevolg draagt het Hof de Spaanse gerechtelijke autoriteiten op om over te gaan tot de omzetting van de misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding. In het arrest Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid heeft het Hof zelfs ondubbelzinnig verklaard dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende maatregelen in het nationale recht om misbruik van opeenvolgende tijdelijke overeenkomsten, waaronder overeenkomsten zonder vast dienstverband voor onbepaalde tijd die achtereenvolgens worden verlengd, te voorkomen en in voorkomend geval te bestraffen, de omzetting van deze tijdelijke overeenkomsten in vaste overeenkomsten een dergelijk maatregel zou kunnen vormen. Het is in voorkomend geval aan de nationale rechter om de vaste nationale rechtspraak te wijzigen indien deze berust op een uitlegging van de nationale bepalingen – inclusief de grondwettelijke bepalingen – die onverenigbaar is met de doelstellingen van richtlijn 1999/70 en met name van clause 5.

- 13 In de publieke sector is een dergelijke omzetting naar Spaans recht echter niet mogelijk, tenzij er een open selectieprocedure is doorlopen die voldoet aan de beginselen van gelijkheid, openbaarheid, verdienste en vrije mededinging (artikel 103, lid 3, van de grondwet en artikel 11, lid 3, EBEP). Dit vormt een onoverkomelijke hindernis voor de Spaanse rechterlijke instanties, aangezien het Hof, in zijn arrest DG de la Función Pública, in tegenstelling tot wat het tot dusver had verklaard en ook in tegenstelling tot de uitspraken in het genoemde arrest, in punt 115 verklaart dat clause 5 van de raamovereenkomst, in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende maatregelen in het nationale recht om misbruik te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen, overeenkomstig clause 5, misbruik dat voortvloeit uit het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd, de omzetting van die opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd een dergelijke maatregel kan vormen, voor zover die omzetting geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert.
- 14 In dit verband is, zoals reeds is opgemerkt, de verklaring van het Hof in zijn arrest DG de la Función Pública dat een omzetting slechts mogelijk is zover deze geen uitlegging contra legem van het nationale recht impliceert, in tegenspraak:
- a) Met het arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking) (C-205/20, hierna: „arrest Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld”, EU:C:2022:168), gewezen door de Grote kamer van het Hof, waarin staat:
 - i) dat, voor zover een richtlijn vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, deze rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechterlijke instanties kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet (punt 32) en
 - ii) dat het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken (punt 57).
 - b) Met het arrest DG de la Función Pública, dat in punt 110 de nationale rechter toestaat om op eigen initiatief nationale bepalingen die onverenigbaar zijn met de richtlijn buiten toepassing te laten, doordat daarin wordt geoordeeld dat, indien de verwijzende rechter bovendien van oordeel is dat de vaste rechtspraak van het Tribunal Supremo zich tegen een dergelijke omzetting verzet, de verwijzende rechter die rechtspraak van het Tribunal Supremo buiten toepassing moet laten indien deze is gebaseerd op

- een uitlegging van de bepalingen van de Grondwet die onverenigbaar is met de doelstellingen van de richtlijn en met name met clause 5 van de raamovereenkomst.
- c) Met het arrest *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*, waarin wordt geoordeeld dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende maatregelen in het nationale recht om misbruik van opeenvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten overeenkomstig deze clause 5 te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen, met inbegrip van overeenkomsten zonder vaste dienstbetrekking voor onbepaalde tijd die achtereenvolgens worden verlengd, de omzetting van deze tijdelijke overeenkomsten in overeenkomsten met een vaste dienstbetrekking een dergelijke maatregel kan vormen. Het is in voorkomend geval aan de nationale rechter om de vaste nationale rechtspraak te wijzigen indien deze berust op een uitlegging van de nationale bepalingen – inclusief de grondwettelijke bepalingen – die onverenigbaar is met de doelstellingen van richtlijn 1999/70 en met name van clause 5.
 - d) Met de vaste rechtspraak van het Hof zelf, volgens welke de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij, voorzover de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector niet voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, in de weg staat aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling die alleen voor de openbare sector geldt en voorziet in een absoluut verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, die in werkelijkheid „permanente en blijvende behoeften” van de werkgever dekken en moeten worden geacht een misbruik op te leveren (zie de arresten van 4 juli 2006, [REDACTED] e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 105, en 13 januari 2022, *MIUR en Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, C-282/19, EU:C:2022:3).
 - e) Met het arrest van 27 juni 2024, *Peigli* (C-41/23, EU:C:2024:554), dat is gewezen na het arrest *DG de la Función Pública*, waarin duidelijk wordt gesteld dat er ofwel een sanctie op misbruik staat of dat de misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhouding moet worden omgezet in een vaste arbeidsverhouding, doordat daarin wordt verklaard dat clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale regelgeving op grond waarvan de arbeidsverhouding van honoraire rechters en officieren van justitie herhaaldelijk kan worden verlengd zonder dat, om misbruik van deze verlengingen te beperken, wordt voorzien in doeltreffende en afschrikkende sancties of de omzetting van de arbeidsverhouding van deze rechters en officieren van justitie in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.

- 15 Bovendien, wat ernstiger is, laat de stelling dat de omzetting alleen mogelijk is voor zover deze geen uitlegging *contra legem* van het nationale recht impliceert, de bescherming en waarborging van een essentieel sociaal recht van Europese werknemers, namelijk het recht op werkzekerheid, volledig over aan het eigen goeddunken van de lidstaten. Het volstaat inderdaad dat een lidstaat richtlijn 1999/70 niet omzet en dus geen maatregelen vaststelt om misbruik bij de tijdelijke aanstelling van werknemers te bestraffen, en vervolgens aanvoert dat de interne regelgeving omzetting in een vaste arbeidsverhouding verbiedt, om het misbruik ongestraft te laten en ervoor te zorgen dat misbruik bij opeenvolgende tijdelijke overeenkomsten en preciaire arbeidsomstandigheden blijven voortbestaan.
- 16 In dit verband is artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, aangezien het verplicht om **alle nodige maatregelen** te nemen om **te allen tijde de door die richtlijn beoogde resultaten te waarborgen en een einde te maken aan de schending van het Unierecht**. Er zij aan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat, zelfs wanneer een richtlijn de lidstaten een zekere beoordelingsmarge laat bij het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen, een bepaling van die richtlijn als nauwkeurig en onvoorwaardelijk kan worden beschouwd wanneer zij, zoals in het onderhavige geval, de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel (arrest van 14 januari 2021, RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 17 Alleen door rechtstreekse werking toe te kennen aan de verplichting om misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 te bestraffen met een sanctie die evenredig en voldoende doeltreffend en afschrikkend is om de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst en het nuttige effect ervan te waarborgen, waarbij de nationale autoriteiten verplicht worden om nationale bepalingen die in strijd zijn met het vereiste van evenredigheid van sancties buiten toepassing te laten en hen de bevoegdheid te verlenen om de omzetting van een tijdelijke arbeidsverhouding in een vaste arbeidsverhouding te bevelen, ook al impliceert deze omzetting een uitlegging *contra legem* van het nationale recht:
- a) Wordt de absurditeit vermeden dat juist de staat die zijn verplichting tot tijdige en formele omzetting van een bepaalde richtlijn niet is nagekomen, van deze niet-nakoming profiteert (arrest van 24 januari 2012, ██████████ C-282/10, EU:C:2012:33, punt 38).
 - b) Wordt het doel en het nuttige effect van clause 5 van de raamovereenkomst en de verwezenlijking van het door dit Unierecht voorgeschreven resultaat gewaarborgd, zoals niet alleen blijkt uit artikel 288, derde alinea, VWEU, maar ook uit artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 (zie in die zin het arrest ██████████ punt 59).

- c) Wordt de naleving van het beginsel van voorrang van het Unierecht, zoals bevestigd door de Grote kamer van het Hof in zijn arrest *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, gewaarborgd doordat het vereiste van evenredigheid van de sancties wordt geacht rechtstreeks van toepassing te zijn. De voorrang van het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten de verplichting oplegt om een nationale regeling die inbreuk maakt op het in een richtlijn neergelegde vereiste van evenredigheid van de sancties, buiten toepassing te laten wanneer dit noodzakelijk is om evenredige sancties te kunnen opleggen.
- d) Wordt naleving van de artikelen 21, 47 en 54 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgd, in de zin van de arresten van 17 april 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78), en 20 februari 2024, *X (Geen motivering van de beëindiging)* (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 80), waarin wordt geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest, betreffende het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, op zichzelf volstaat en niet hoeft te worden verduidelijkt door bepalingen van Unierecht of van nationaal recht, om particulieren een als zodanig inroepbaar recht te verlenen, zodat:
 - Voor het geval hij een dergelijke uitlegging niet kan geven in overeenstemming met de nationale bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, de nationale rechter in het kader van zijn bevoegdheid de rechtsbescherming die particulieren aan de artikelen 21 en 47 van het Handvest ontnemen moet waarborgen en de volle werking van die artikelen moet verzekeren, desnoods door elke daarmee strijdige nationale regel buiten toepassing te laten,
 - aangezien het ontbreken van enig rechtsmiddel in het recht van de lidstaat afbreuk zou doen aan het doel en het nuttige effect van clausule 5 van de raamovereenkomst, en in dergelijke omstandigheden de rechtsregels van de lidstaat die de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd zouden belemmeren, buiten toepassing moeten worden gelaten.

Selectieprocedures als ongeschikte sanctiemaatregel

- 18 In het arrest van 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13 tot en met C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401), punten 109 tot en met 120, in het arrest [REDACTED] in het arrest *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*, punten 116 tot en met 121, en in het arrest *DG de la Función Pública*, punten 75 tot en met 77, heeft het Hof in ondubbelzinnige bewoordingen verklaard dat geen enkele selectieprocedure (met inbegrip van die in wet 20/2021) kan worden beschouwd als een passende maatregel om misbruik van tijdelijke overeenkomsten te bestraffen noch om de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken:

- i) omdat selectieprocedures namelijk geen sanctiemaatregel zijn die garanties biedt voor de bescherming van tijdelijke werknemers die het slachtoffer zijn van misbruik, aangezien de toepassing ervan geen negatief of schadelijk effect heeft met een sanctionerende of afschrikkende werking voor de overheidswerkgever. Deze wordt daardoor niet onder druk gezet of gedwongen om zijn handelwijze te wijzigen, en zou de niet-naleving van de richtlijn *in eternum* kunnen voortzetten door eenvoudigweg geen selectieprocedures te organiseren, terwijl hij ondertussen misbruik blijft maken van tijdelijke arbeidsovereenkomsten;
 - ii) omdat de organisatie van de selectieprocedure willekeurig en onvoorspelbaar is, aangezien deze afhangt van de discretionaire beoordeling, de loutere gril of de wil van de overheidswerkgever die verantwoordelijk is voor het misbruik, waardoor deze geen enkele belemmering of hindernis ondervindt voor het onrechtmatig gebruik of misbruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, en dit de lidstaten niet ontslaat van de verplichting om een passende maatregel vast te stellen om misbruik te bestraffen;
 - iii) omdat het procedures betreft die openstaan voor kandidaten die niet het slachtoffer zijn van een dergelijk misbruik en, aangezien de uitkomst ervan onzeker is, de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een dergelijk misbruik geen garantie bieden dat zij de status van ambtenaar in vaste dienst zullen verkrijgen,
 - iv) en omdat dergelijke procedures losstaan van enige beoordeling met betrekking tot het misbruik van de bestaande verhouding.
- 19 Bovendien heeft een selectieprocedure die, vanwege haar aard, tot doel heeft de meest geschikte en bekwame personen voor de uitoefening van een openbaar ambt te selecteren, geen zin in het geval van langdurig tijdelijk overheidspersoneel dat het slachtoffer is van misbruik, aangezien dit personeel:
- reeds toegang heeft gekregen tot deze dienstbetrekking en gedurende meerdere opeenvolgende jaren dezelfde functie heeft uitgeoefend, met dezelfde taken en verplichtingen en met dezelfde verantwoordelijkheden als vergelijkbaar personeel in vaste dienst,
 - en gedurende die jaren voorziet in behoeften van gewone, duurzame, stabiele en structurele aard, met het permanente karakter dat eigen is aan ambtenaren, waarbij zij blijf hebben gegeven van verdienste, bekwaamheid en geschiktheid voor de uitoefening van een openbaar ambt.

Schadevergoeding of financiële compensatie als ongeschikte sanctiemaatregel

- 20 Wat betreft mogelijke schadevergoedingen of financiële compensaties als doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctiemaatregelen – als alternatief

voor de omzetting in vaste dienst – moet worden opgemerkt dat dergelijke maatregelen in het Spaanse recht niet mogelijk zijn, aangezien geen enkele schadevergoeding voldoet aan de vereisten van het Unierecht (zie punt 80 van het arrest DG de la Función Pública).

- 21 Het Spaanse recht voorziet alleen in schadevergoeding in geval van en op het moment van beëindiging van het dienstverband, ontslag of afloop van de arbeidsverhouding, en de stelling dat schadevergoedingen in verband met de afloop van misbruik opleverende tijdelijke arbeidsverhoudingen een maatregel zouden zijn die in overeenstemming is met richtlijn 1999/70 (punt 80 van het arrest DG de la Función Pública) is ondubbelzinnig door het Hof verworpen en van de hand gedaan. De schadevergoedingen bij beëindiging van het dienstverband of ontslag van slachtoffers van misbruik – de enige schadevergoedingen waarin de Spaanse wetgeving voorziet – bieden geen garanties voor de bescherming van tijdelijke ambtenaren, aangezien zij geen enkele schadevergoeding ontvangen als de werkgever hen niet ontslaat, en de werkgever kan hun preciaire arbeidspositie voor onbepaalde tijd blijven misbruiken zonder te worden gestraft (zie het arrest van 3 juni 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, punten 74 en 76).
- 22 Anderzijds bestaan er in het Spaanse recht geen schadevergoedingen met een bestraffend of sanctionerend karakter, en kunnen de bestaande schadevergoedingen geen afschrikkende werking hebben. Schadevergoedingen met een sanctiekarakter, die een afschrikkende werking hebben, zijn eigen aan het Angelsaksische recht en staan haaks op het Romeins recht, zoals het Spaanse recht.
- 23 Het Hof eist echter dat de schadevergoeding als sanctie afschrikkend en bovendien passend en volledig is, zodat alle schade wordt vergoed die de slachtoffers van dit misbruik hebben geleden (zie met betrekking tot de vereisten voor schadevergoedingen de arresten van 25 april 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punten 63 en 67, en 17 december 2015, [REDACTED] C-407/14, EU:C:2015:831, punt 33).
- 24 In het Spaanse recht voorziet wet 20/2021 alleen in een vergoeding op het moment van beëindiging van het dienstverband of ontslag voor ambtenaren die het slachtoffer zijn van misbruik en die de selectieprocedure niet met succes hebben doorlopen, maar niet voor slachtoffers die deze selectieprocedure wel met succes hebben doorlopen. Het Hof heeft echter verklaard dat het feit dat een ambtenaar in tijdelijke dienst die het slachtoffer is van misbruik, via een selectie- of bestendigingsprocedure de status van vaste ambtenaar heeft verkregen, de nationale autoriteiten niet ontslaat van de verplichting om een sanctiemaatregel te nemen om de slachtoffers van misbruik te compenseren (zie in dit verband punt 75 van het arrest DG de la Función Pública).

- 25 Zoals het Hof heeft verklaard, is een vergoeding voor dienstjaren alleen verenigbaar met clausule 5 van de raamovereenkomst wanneer deze vergoeding enerzijds gepaard gaat met het recht op een aanvullende vergoeding voor het verlies van kansen en anderzijds met een aanvullende sanctieregeling die doeltreffend en afschrikkend is (zie het arrest ██████ punt 54).
- 26 In het arrest DG de la Función Pública wordt duidelijk gesteld dat, wil een schadevergoeding aan de vereisten van de richtlijn voldoen, er geen bovengrenzen mogen bestaan, omdat het Unierecht uitdrukkelijk verbiedt dat de vergoeding van de door een persoon geleden schade wordt beperkt door een vooraf vastgestelde bovengrens. Bovendien is, zoals in het genoemde arrest wordt opgemerkt, een schadevergoeding van 20 dagen en 12 maandsalarissen ontoereikend, aangezien deze geen evenredige en effectieve vergoeding biedt in gevallen van misbruik die een bepaalde duur in jaren overschrijden, noch een adequate en volledige vergoeding van de schade die uit dit misbruik voortvloeit.
- 27 In dezelfde zin heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten zich uitgesproken in zijn besluit van 20 maart 2024, klacht nr. 207/2022, UGT tegen Spanje. In dezelfde geest heeft het Comité:
 - In de klacht nr. 106/2014 de bovengrens van 24 maanden waarin de Finse wet voorziet, ontoereikend geacht.
 - In de klacht nr. 158/2017 geoordeeld dat de in de Italiaanse wetgeving vastgestelde vaste bedragen voor schadevergoeding (beperkt tot 12, 24 of 36 keer het maandelijkse referentiesalaris) in strijd zijn met het Europees Sociaal Handvest.
 - En in de klachten nr. 160/2018, 171/2018, 175/2019 en 182/2019 de door de Franse wetgeving vastgestelde termijn van 20 maanden ontoereikend geacht.
- 28 Geen enkele bepaling in het Spaanse recht voorziet in schadevergoeding of compensatie voor alle schade en nadeel die voortvloeien uit het tijdelijke karakter (namelijk de verslechtering van de interne arbeidsvoorwaarden, het ontbreken van arbeids- en sociale rechten, slechtere arbeidsomstandigheden, de grotere kwetsbaarheid van de werknemer, de verminderde mogelijkheden voor de werknemer om zijn beroeps-, privé-, gezins- en sociale leven te plannen, enz.).
- 29 Bovendien staat het Spaanse recht alleen schadevergoeding toe wanneer het bestaan van de schade nauwkeurig kan worden aangetoond. In het Unierecht daarentegen is het bewijs van schade onderworpen aan het bewijs door vermoedens, aangezien alleen zo de doeltreffendheid van de Unierechten kan worden gewaarborgd. Zoals in het arrest van 7 maart 2018, ██████ (C-494/16, EU:C:2018:166), punt 37, en in de beschikking van 12 december 2013, Papalia (C-50/13, niet gepubliceerd, EU:C:2013:873) is opgemerkt, kan niet worden aanvaard dat de bepalingen van het nationale recht inzake de beoordeling van schade het voor de werknemer praktisch onmogelijk of buitensporig moeilijk maken om de hem door het Unierecht toegekende rechten uit te oefenen, met

name zijn recht op vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van het misbruik dat zijn voormalige overheidswerkgever heeft gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Gevolgen van het ontbreken van adequate sanctiemaatregelen

- 30 Bij gebrek aan enige schadeloosstelling volgens de Spaanse wet, of enige andere alternatieve sanctiemaatregel – selectieprocedures zijn immers evenmin zo'n maatregel – die de naleving van de doelstellingen van clause 5 van de raamovereenkomst waarborgt, en gelet op de algemene regeling (in het bijzonder artikel 15 ET, dat bepaalt dat elke werknemer die in een periode van 30 maanden meer dan 24 maanden voor dezelfde werkgever heeft gewerkt, automatisch een vaste aanstelling krijgt), komen wij tot de conclusie dat er geen andere optie is dan de omzetting in vaste dienst van ambtenaren die het slachtoffer zijn van misbruik dat onverenigbaar is met richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst. Een dergelijke omzetting is geboden in het licht van de aangehaalde rechtspraak, ook al impliceert zij een uitlegging contra legem van het nationale recht.