



Datum van inontvangstneming : 08/06/2015

Zaak C-184/15

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:

23 april 2015

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 maart 2015

Verzoekende partij:

Florentina Martínez Andrés

Verwerende partij:

Servicio Vasco de Salud

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vernietiging van de beslissing van de Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 6 van Bilbao tot afwijzing van het door verzoekster ingestelde administratieve beroep tegen het bestuurlijke besluit waarbij zij uit haar functie als tijdelijk statutair personeelslid op oproepbasis werd ontheven.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het Tribunal Superior de Justicia del País Vasco wenst van het Hof van Justitie te vernemen of artikel 5, lid 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70, toelaat dat tijdelijke statutaire personeelsleden op oproepbasis die zijn aangesteld op een wijze die beoogt de wet te ontduiken, in hun functie worden hersteld als de beëindiging van hun aanstelling bij gerechtelijke beslissing nietig wordt verklaard totdat de arbeidsplaats wordt vervuld of komt te vervallen.

Indien dit niet het geval is, wenst het Tribunal Superior de Justicia [del País Vasco] te vernemen of het mogelijk is om het beginsel van gelijkwaardigheid toe te passen op tijdelijk statutair personeel op oproepbasis en personeel met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband en zo ja, op basis van welke criteria.

De enige rechtsgrond is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

Moet clause 5, punt 1, van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling zich verzet tegen nationale wetgeving die, in het geval van misbruik als gevolg van [opeenvolgende] arbeidsovereenkomsten van bepaalde tijd in het geval van statutair personeel met een tijdelijke aanstelling op oproepbasis, niet strekt tot algemene erkenning van het recht van dat personeel op instandhouding van de dienstbetrekking als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, of, anders gezegd, het recht om de tijdelijke arbeidsplaats te bezetten totdat deze op reguliere wijze wordt vervuld of komt te vervallen overeenkomstig de wettelijk voorschreven procedures, anders dan gebeurt bij personen in dezelfde situatie die door de overheid in dienst zijn genomen op basis van een gewone arbeidsovereenkomst?

Ten tweede. - Indien het antwoord op de vorige vraag ontkennend luidt, moet dan het beginsel van gelijkwaardigheid aldus worden uitgelegd, dat de nationale rechter kan oordelen dat beide situaties, te weten die van personeel dat door de overheid in dienst wordt genomen via een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur en die van statutair personeel met een tijdelijke aanstelling op oproepbasis, gelijkwaardig zijn wanneer zich misbruik van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd voordoet, of moet dit beginsel aldus worden uitgelegd, dat de nationale rechter bij de vorming van zijn oordeel over die gelijkwaardigheid, afgezien van de identiteit van de werkgever en de vraag of de verleende diensten en de bepaalde duur van de arbeidsovereenkomst identiek of vergelijkbaar zijn, ook rekening dient te houden met andere criteria, zoals, bij wijze van voorbeeld, de specifieke aard van de arbeidsovereenkomst of de statutaire aanstelling, of de bevoegdheid van de overheid om zichzelf te organiseren, die een verschillende behandeling van de twee situaties kunnen rechtvaardigen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 1999/70/EG van 28 juni 1999 betreffende de door het EEV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175, blz. 43), punt 14 van de considerans.

Arrest van het Hof van Justitie van 4 juli 2006, Adeneler, zaak C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

Arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2006, Marrosu, zaak C-53/04, ECLI:EU:C:2006:517.

Arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2006, Vassallo, zaak C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518.

Arrest van het Hof van Justitie van 23 april 2009, Angelidaki, zaak C-378/07, ECLI:EU:C:2009:250.

Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Rosado Santana, zaak C-177/10, ECLI:EU:C:2011:557.

Arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2012, Küçük, zaak C-586/10, ECLI:EU:C:2012:39.

Arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2014, Márquez Samohano, zaak C-190/13, ECLI:EU:C:2014:146.

Arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2014, Fiamingo, zaken C-362/13, C-363/13 en C-407/13, ECLI:EU:C:2014:2044.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Estatuto de los trabajadores („werknemersstatuut”, de Spaanse arbeidswet): artikel 15, leden 1, 2, 3 en 5, en aanvullende bepaling 15, lid 1.

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 voor statutair personeel van de gezondheidsdiensten), gepubliceerd in BOE nr. 301 van 17 december 2003. Artikel 9, leden 1, 3 en 4.

Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi (wet 8/1997 van 26 juni 1997 houdend de regeling van de gezondheidszorgsector in Euskadi), gepubliceerd in BOE nr. 9 van 11 januari 2012). Artikel 26, lid 5.

Arrest van het Tribunal Supremo (sala 4^a) van 20 januari 1998.

Arrest van de Sala de lo Contencioso-administrativo van het Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León van 24 februari 2010.

Arrest van de Sala de lo Social van het Tribunal Superior de Justicia del País Vasco van 21 februari 2012.

Arrest van de Sala de lo Contencioso-administrativo van het Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha van 31 maart 2014.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 [Florentina] Martínez Andrés werd op 2 februari 2010 door de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (Baskische gezondheidsdienst) tijdelijk aangesteld op oproepbasis voor de verlening van diensten als administratief medewerker OSS-AD. Deze aanstelling strekte tot de verlening van diensten van concrete tijdelijke, conjuncturele of buitengewone aard.
- 2 De aanstelling werd dertien maal verlengd (tot 1 oktober 2012). In geen van de documenten waarbij de aanstelling werd verlengd werd de verlenging met redenen omkleed, afgezien van een algemene verwijzing naar „behoefte van de [gezondheids]dienst”.
- 3 Bij besluit van 16 september 2012, dat op 16 november 2012 werd betekend, werd verzoekster met ingang van 1 oktober 2012 uit haar functie ontheven. Verzoekster heeft hiertegen bezwaar gemaakt, dat bij stilzwijgend besluit werd afgewezen.
- 4 Vervolgens stelde verzoekster administratief beroep in bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 van Bilbao. Bij beslissing van 30 juli 2013 wees de Juzgado dit beroep af op grond dat het geen verschil maakte of de redenen voor de verlengingen „tijdelijke, conjuncturele of buitengewone diensten” betroffen, of voorzagen in „behoefte van de [gezondheids]dienst”, omdat beide uitdrukkingen hetzelfde concept inhouden. De Juzgado verklaarde tevens dat het geen verschil maakte of de taken die verzoekster vervulde die van een andere collega waren, aangezien de „behoefte van de dienst” een breed begrip is dat betrekking kan hebben op de taken die op een bepaald moment verbonden zijn aan een specifieke arbeidsplaats, of taken die zijn toegewezen aan andere arbeidsplaatsen op andere momenten, of beide soorten taken kan omvatten.
- 5 Verzoekster stelde bij de verwijzende rechter hoger beroep in tegen de uitspraak van de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 van Bilbao.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoekster vraagt om vernietiging van de uitspraak in eerste aanleg en van het bestreden besluit, met alle rechtsgevolgen van dien, waaronder de vergoeding van geleden schade.
- 7 Volgens het standpunt van verzoekster is wet 55/2003, die duidelijk onderscheid maakt tussen de drie redenen waarom tijdelijk statutair personeel kan worden aangesteld, in de uitspraak in eerste aanleg te ruim uitgelegd. Naar haar mening heeft de Juzgado al deze redenen samengevoegd tot één enkele reden. Verzoekster

stelt dat aanstelling dient te geschieden om een concrete reden, zodat de werkzaamheden overeenkomen met het doel van de aanstelling. Is dat niet het geval, dan strekt de aanstelling, aldus verzoekster, tot wetsontduiking. De uitspraak in eerste instantie is volgens de verzoekster gebaseerd op een verkeerd uitgangspunt omdat niet is afgewogen of de werkzaamheden die zij verrichtte overeenkwamen met die waarvoor zij was aangesteld. Was dat niet het geval, dan zou haar aanstelling immers onrechtmatig zijn.

- 8 Verzoekster is eveneens van mening dat de aanstelling van 2 februari 2010 in feite niet heeft bestaan en daarom geen verlenging is van een andere aanstelling, zoals wordt beweerd in de uitspraak in eerste instantie. Verzoekster wijst erop dat in het overzicht van haar sociale verzekeringsverleden meer dan 182 aanstellingen zijn opgenomen en stelt dat zij in de afgelopen negen jaar aaneengesloten en zonder een enkele dag onderbreking tussen de ene aanstelling en de andere, werkzaamheden heeft verricht om redenen van allerlei aard, zoals vervanging, arbeidstijdverkorting, vakanties of ziekteverzuim, op verschillende werkplekken. Daarom is er volgens verzoekster geen sprake van een aanstelling en kan deze dus ook niet nietig worden verklaard.
- 9 Ten aanzien van de prejudiciële vraag stelt verzoekster dat clause 5, punt 1, van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat nationale wetgeving en de rechtspraak van nationale rechters, in het geval van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet strekken tot erkenning van het recht van tijdelijk aangesteld [statutair] personeel op instandhouding van de dienstbetrekking als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, of, anders gezegd, het recht om de tijdelijke arbeidsplaats te bezetten totdat de plaats wordt vervuld of komt te vervallen krachtens de wettelijk voorgeschreven procedures. Verzoekster begrijpt bovendien dat het beginsel van gelijkwaardigheid aldus moet worden uitgelegd, dat de toepasselijke sanctie moet worden behandeld en dat daarover moet worden beslist in dezelfde procedure waarin het misbruik van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt vastgesteld, door middel van een procesincident, waarbij de partijen hun standpunten kenbaar kunnen maken en bewijs kunnen aanvoeren voor wat zij in de omstandigheden van het geval passend achten. Anders zou immers zowel inbreuk worden gemaakt op de beginselen van het Unierecht, als op het constitutionele recht, te weten het recht op effectieve rechterlijke bescherming en het recht op een proces zonder ongerechtvaardigde vertraging.
- 10 De Osakidetza-Servicio Vasco de Salud voert aan dat de aanstellingen en de verlengingen naar behoren zijn uitgevoerd in overeenstemming met artikel 9, lid 3, van wet 55/2003. Volgens het standpunt van verweerster is het tegenstrijdig om het bestaan van de aanstellingen te ontkennen en tegelijkertijd te erkennen dat men de overeenkomstige beloningen daarvoor heeft ontvangen. Tot slot stelt verweerster dat ontheffing uit de functie volgt wanneer de termijn van de

aanstelling is verstreken en dat die ontheffing daarom niet met specifieke redenen hoeft te worden omkleed.

- 11 Ten aanzien van de prejudiciële vraag, neemt verweerster het standpunt in dat de drie in artikel 9, lid 3, van wet 55/2003 genoemde omstandigheden, evenals het bepaalde in het laatste lid van dit artikel, wel degelijk kunnen worden beschouwd als maatregelen ter voorkoming van misbruik als bedoeld in clause 5, punt 1, onder a, b en c [van de Raamovereenkomst]. Volgens verweerster volgt hieruit dat niet alle ketens van arbeidsovereenkomsten of aanstellingen voor bepaalde duur – op oproepbasis – als misbruik kunnen worden aangemerkt. Bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde duur en tijdelijke aanstellingen van statutair personeel op oproepbasis moet volgens verweerster bovendien rekening worden gehouden met nog een ander criterium. Dit betreft het feit dat de aanstelling van statutair personeel dat werkzaam is in de gezondheidszorg niet kan worden beëindigd door ontslag. Stabiele werkgelegenheid en het blijvende karakter van de status van vast statutair personeel vormen immers een van de beginselen waarop de regeling van hun dienstbetrekking berust (wet 55/2003, artikel 4). Verweerster voert tot slot aan dat, overeenkomstig het bepaalde in de laatste alinea van artikel 9, lid 3, van wet 55/2003, na onderzoek van de redenen voor opeenvolgende aanstellingen van dezelfde persoon voor dezelfde werkzaamheden, besloten had kunnen worden om de personeelsformatie van de instelling uit te breiden met een structurele arbeidsplaats, maar dat de mogelijkheden hiertoe momenteel worden beperkt door de maatregelen tot terugdringing van het begrotingstekort – die in het bijzonder strekken tot beperking van de overheidsuitgaven en stabiliteit van de overheidsfinanciën. Krachtens artikel 135 van de Spaanse grondwet, zoals gewijzigd, en de jaarlijkse begrotingswetten, geldt een verbod op de aanstelling van nieuw personeel in de publieke sector, uitgezonderd de gezondheidszorg, waarvoor een vervangingspercentage van 10 % is vastgesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 12 In aanmerking genomen dat de beslissingen van de Sala de lo Contencioso-Administrativo van het Tribunal Superior de Justicia del País Vasco niet vatbaar zijn voor hoger beroep, zijn bij dit Tribunal twijfels gerezen over de uitleg van richtlijn 1999/70/EG.
- 13 Ten eerste is het naar de mening van dit Tribunal onbetwistbaar dat verzoekster onder het toepassingsgebied van richtlijn 1999/70/EG valt, voor zover zij op tijdelijke en opeenvolgende basis door de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud was aangesteld door middel van een eerste aanstelling en dertien verlengingen, met een totale duur van de dienstverleningsperiode van 2 februari 2010 tot 1 oktober 2012. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde van „*het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd*” overeenkomstig clause 5, punt 1, van de Raamovereenkomst.

- 14 Ten tweede is er naar de mening van dit Tribunal in de onderhavige zaak sprake van misbruik van tijdelijke arbeidsverhoudingen. De motivering van de aanstelling en de daarop volgende verlengingen voldoet niet aan het criterium dat beoogt te waarborgen dat er geen misbruik wordt gemaakt van tijdelijke arbeidsverhoudingen. Een dergelijke waarborg ontbreekt in de nationale wetgeving, maar het gebruik van opeenvolgende tijdelijke arbeidsverhoudingen in het geval van verzoekster is niettemin in strijd met de nationale voorschriften. Er is niet uitdrukkelijk aangegeven welke concrete diensten de verlengingen [van de aanstelling] beoogden in te vullen, en dit is evenmin aangetoond in de latere gerechtelijke procedure. Daarom kan dit Tribunal niet beoordelen of de figuur van verlenging van een tijdelijke aanstelling al dan niet daadwerkelijk is gebruikt om te voorzien in tijdelijke behoeften, of om te voorzien in langdurige, permanente behoeften van de gezondheidszorgorganisatie. Het gebrek aan waarborgen komt tot uiting in het feit dat verzoekster kon worden ingehuurd om doelstellingen te vervullen die buiten de figuur van een tijdelijke aanstelling als statutair personeelslid vielen. De uitspraak in eerste instantie stelt vast dat deze figuur ook vervangende taken kan omvatten die wettelijk zijn voorbehouden aan een ander soort tijdelijke statutaire medewerkers.
- 15 De vragen die in het kader van deze procedure bij het Tribunal Superior de Justicia zijn gerezen, hebben betrekking op de gevolgen die aan deze constatering moeten worden verbonden.
- 16 Verzoekster vraagt om vernietiging van het bestreden besluit met alle rechtsgevolgen van dien, waaronder de vergoeding van geleden schade. Het Tribunal Supremo heeft deze situatie specifiek behandeld in het kader van de figuur van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband in het geval van tijdelijke overeenkomsten die met het oogmerk van wetsontduiking zijn afgesloten door de overheid. Het Tribunal Supremo heeft in dit verband erkend dat de betrekking tussen de niet-reguliere tijdelijke medewerker en de overheid in stand blijft totdat de arbeidsplaats op reguliere wijze wordt vervuld of komt te vervallen. Bij gebrek aan uitdrukkelijke wettelijke bepalingen die deze situatie regelen in het geval van tijdelijke statutaire medewerkers, is een vergelijkbaar gevolg niet algemeen erkend in de administratieve rechtspraak. Het Tribunal Supremo heeft zich niet uitgesproken over deze vraag, omdat deze kwestie geen betrekking heeft op ambtenaren in vaste dienst. De standpunten van de Tribunales Superiores de Justicia van de Comunidades Autónomas lopen uiteen. Sommige rechters verzetten zich tegen de mogelijkheid dat [principes van] de arbeidsrechtelijke rechtspraak ook toegepast kunnen worden op tijdelijk statutair personeel. Andere rechters erkennen dat sommige specifieke gevolgen, zoals het verplichte herstel van de dienstbetrekking, vergelijkbaar kunnen zijn met de gevolgen die kunnen worden afgeleid uit een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband.

- 17 De vragen hebben derhalve betrekking op de verenigbaarheid van richtlijn 1999/70/EG met nationale wetgeving (en de rechtspraak van nationale rechters) die in het geval van tijdelijk statutair personeel op oproepbasis, en in tegenstelling tot het geval van medewerkers in dienst van de overheid op basis van een [gewone] arbeidsovereenkomst, geen erkenning inhoudt van het recht van dat personeel op instandhouding van de dienstbetrekking als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, of anders gezegd, het recht van dat personeel op vervulling van de tijdelijke arbeidsplaats totdat deze regulier wordt vervuld of komt te vervallen in overeenstemming met de desbetreffende wettelijke procedures.
- 18 Ook als deze verenigbaarheid wordt bevestigd en als deze gelijkstelling in het licht van de richtlijn niet verplicht wordt gesteld, dan rest nog steeds de vraag naar de draagwijdte van de toepassing van het beginsel van gelijkwaardigheid op personeel in overheidsdienst op basis van een [gewone] arbeidsovereenkomst en statutair personeel met een tijdelijke aanstelling op oproepbasis. Dit betreft in het bijzonder de vraag of de gevolgen van clause 5, lid 1, van de Raamovereenkomst kunnen worden toegepast op de verschillende perioden van dienstverlening, dan wel of er verschillen zijn tussen deze twee figuren, zoals het verschil in aard tussen de arbeidsovereenkomst enerzijds en de aanstelling als statutair personeel anderzijds, of beginselen, zoals de bevoegdheid van de overheid om zichzelf te organiseren, die in de weg staan aan een gelijkstelling van deze twee situaties en dus een verschil rechtvaardigen in het effect van de vaststelling van onrechtmatig gebruik [van de betreffende figuur] door de overheid. Dit verschil in effect komt tot uiting in het feit dat bij de vaststelling van misbruik van de betreffende figuur in het ene geval het recht op instandhouding van de dienstbetrekking wordt erkend in de vorm van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, terwijl dit gevolg in het andere geval niet geldt.
- 19 Als de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, dan zal dit Tribunal, teneinde de nuttige werking van de richtlijn te waarborgen, aan verzoekster – in haar hoedanigheid als statutair personeelslid met een tijdelijke aanstelling op oproepbasis – de bescherming verlenen die geldt voor medewerkers van de overheid met een [gewone] arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband. Hiermee zullen de belangen die verzoekster heeft aangedragen in haar verzoek om erkenning van de passende rechtsgevolgen worden gehonoreerd. Dit zou betekenen dat verzoekster in haar functie wordt hersteld totdat de arbeidsplaats op reguliere wijze wordt vervuld of komt te vervallen in overeenstemming met de wettelijk voorgeschreven procedures, met de gevolgen die eigen zijn aan dit herstel. Als het Hof van Justitie van de Europese Unie de tweede prejudiciële vraag ontkennend beantwoordt, leidt dit tot dezelfde gevolgtrekking.
- 20 Als het antwoord op beide vragen echter ontkennend luidt, dan zal afwijzend worden beslist op de aanvraag van verzoekster tot herstel van haar individuele

rechtspositie. De enige passende compensatie zou in dat geval bestaan uit een geldelijke vergoeding die concreet zou moeten worden vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van de beslissing.