



Datum van : 08/06/2015
inontvangstneming

Zaak C-197/15

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:

29 april 2015

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 maart 2015

Verzoekende partij:

Juan Carlos Castrejana López

Verwerende partij:

Ayuntamiento de Vitoria

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vernietiging van de beslissing van de Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 van Vitoria-Gasteiz tot afwijzing van het door verzoeker ingestelde administratiefrechtelijke beroep tegen het bestuurlijke besluit waarbij zijn publiekrechtelijk dienstverband met de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (de gemeente Vitoria-Gasteiz) per 31 december 2012 werd beëindigd.

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 clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70, toelaat dat ambtenaren in tijdelijke dienst van wie de aanstelling is verlengd 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 ambtenaren in tijdelijke dienst en personeel met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband en zo ja, op basis van welke criteria.

Als het antwoord op de eerste twee vragen ontkennend luidt, dan wenst de verwijzende rechter te vernemen of het beginsel van gelijkwaardigheid toelaat dat de sanctie die moet worden toegepast in het geval van misbruik bij de indienstneming [van personeel] in dezelfde procedure moet worden behandeld als die waarin wordt vastgesteld of er al dan niet sprake is van misbruik.

Prejudiciële vragen

Ten eerste.- Moet clausule 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 ambtenaren in tijdelijke dienst, 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 wordt op reguliere wijze wordt vervuld of komt te vervallen overeenkomstig de wettelijk voorschreven procedures, in tegenstelling tot wat er gebeurt bij personen in dezelfde situatie die door de overheid in dienst zijn genomen op basis van een gewone arbeidsovereenkomst?

Ten tweede. - In het geval dat 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 ambtenaren in tijdelijke dienst, 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 aanstelling als ambtenaar, of de bevoegdheid van de overheid om zichzelf te organiseren, die een verschillende behandeling van beide situaties kunnen rechtvaardigen?

Ten derde.- Indien het antwoord op de voorgaande vragen ontkennend luidt, moet dan het beginsel van gelijkwaardigheid aldus worden uitgelegd, dat de

toepasselijke sanctie moet worden behandeld en dat daarover moet worden beslist in dezelfde procedure waarin het misbruik van arbeidsovereenkomsten 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, of is, integendeel, een nieuwe administratieve of gerechtelijke procedure voor dat doeleinde verenigbaar met het herstel van de benadeelde in zijn functie?

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. Clausule 1 en clausule 5, punt 1, van de Raamovereenkomst.

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- 586/100, 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

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local (wet 7/1985 van 2 april 1985 houdende de regeling van lagere overheden), gepubliceerd in BOE nr. 80 van 3 april 1985.

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

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (wet 6/1989 van 6 juli 1989 inzake ambtenaren in openbare dienst van het Spaanse Baskenland), gepubliceerd in het Boletín Oficial del País Vasco nr. 221 van 18 november 1997. Aanvullende bepaling 17.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (wet 29/1998 van 13 juli 1998 houdende de regeling van de administratieve rechtspraak), gepubliceerd in BOE nr. 167 van 14 juli 1998.

Ley 7/2007, de 12 de junio, del Estatuto Básico del Empleado Público (wet 7/2007 van 12 juni 2007 betreffende het basisstatuut van het overheidspersoneel), gepubliceerd in BOE nr. 89 van 13 april 2007. Artikel 3, lid 1, en artikel 10, leden 1 en 3.

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

Arrest van de Sala de lo Contencioso-administrativo van het Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha van 2 november 2001.

Arrest van de Sala de lo Contencioso-administrativo van het Tribunal Superior de Justicia de Galicia van 16 juli 2014.

Arrest van de Sala de lo Social van het Tribunal Superior de Justicia del País Vasco van 16 december 2014.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Juan Carlos Castrejana López sloot op 1 december 1993 een arbeidsovereenkomst met de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz voor de verlening van diensten als architect met een duur van twaalf maanden, van 1 december 1993 tot en met 30 november 1994.
- 2 Daarna werd op 1 december 1995 een nieuwe tijdelijke overeenkomst afgesloten tussen dezelfde partijen, voor de uitvoering van een tijdelijk programma in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met de Diputación Foral de Álava om belemmeringen [voor mindervaliden] van stedenbouwkundige en architectonische aard in de gemeente Vitoria-Gasteiz te verwijderen.
- 3 Op 22 januari 1998 vaardigde de Concejal-Delegado del Área de Función Pública (gemeentebestuurder verantwoordelijk voor de openbare dienst] van de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz een besluit uit waarbij de rechtspositie van verzoeker werd gewijzigd. Hierbij werd de arbeidsovereenkomst beëindigd en werd hij aangesteld als ambtenaar in tijdelijke dienst.

- 4 Op 10 december 2012 vaardigde de Alcalde-Presidente (burgemeester) van de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz een decreet uit. Hierin werd bepaald dat het tijdelijke programma zou worden beëindigd met als einddatum 31 december 2012, aangezien het was voltooid en aangezien de huidige crisis de overheid verplichtte tot kostenbesparingen. In een apart besluit werd de aanstelling [van verzoeker] als Técnico Superior de Administración Especial (hoger technisch ambtenaar in bijzondere functie) in het kader van dit programma per dezelfde datum beëindigd.
- 5 Verzoeker stelde administratiefrechtelijk beroep in tegen het besluit [tot beëindiging van zijn aanstelling], dat bij beslissing van 23 september 2013 door de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz werd afgewezen.
- 6 In deze beslissing verklaarde de Juzgado ten eerste dat niet beoordeeld kon worden of verzoeker in dienst was van de overheid op basis van een arbeidsovereenkomst en dat bij beschikking van de Juzgado de lo Social nº 1 de Vitoria-Gasteiz was vastgesteld dat de betrekking tussen de partijen niet van arbeidsrechtelijke maar van publiekrechtelijke aard was.
- 7 Ten tweede verklaarde de Juzgado dat de ambtenaar in tijdelijke dienst ten behoeve van het programma zijn status verliest wanneer de spoedeisende of noodzakelijke redenen die ten grondslag lagen aan zijn aanstelling verdwijnen, en in elk geval wanneer het tijdelijke programma waarvoor hij was aangesteld is voltooid.
- 8 Het bestreden besluit vermeldt dat het programma waarvoor de aanstelling diende bij decreet van 10 december 2012 wordt beëindigd en dat daarom tevens de aanstelling moet worden beëindigd en benadrukt daarbij opnieuw dat het programma in zijn volledigheid is uitgevoerd en dat de huidige crisis de overheid dwingt tot kostenbesparingen. Derhalve acht [de Juzgado] dit besluit gemotiveerd.
- 9 Verzoeker heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 Verzoeker vraagt de verwijzende rechter om het bestreden besluit van rechtswege nietig te verklaren, of, subsidiair, vernietigbaar te verklaren; de overheid te gelasten om hem te herstellen in de functie die hij bekleedde, met erkenning van alle rechten die gepaard gaan met het herstel in zijn functie, waaronder zijn rechten met betrekking tot bezoldiging; en zijn dienstverband met de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aan te merken als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur, met veroordeling van de Ayuntamiento in de kosten.
- 11 Het ingestelde beroep berust op verscheidene gronden. Volgens de eerste grond komt de bevoegdheid tot kennisneming van de juridische aard van de

dienstbetrekking toe aan de administratieve rechter. Volgens verzoeker is niet voldaan aan de vereisten van artikel 10 van de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (wet inzake het basisstatuut van het overheidspersoneel) die hem als ambtenaar in tijdelijke dienst zouden kwalificeren, aangezien (i) er geen sprake is van noodzakelijke en spoedeisende redenen, (ii) hij geen werkzaamheden verrichtte die doorgaans worden verricht door ambtenaren in vaste dienst, (iii) hij niet was aangesteld voor de uitvoering van een tijdelijk programma. Daarom is verzoeker van mening dat de reden voor de beëindiging van zijn aanstelling die door de overheid is aangevoerd niet de ware reden is en dat het dienstverband als een arbeidsrechtelijke verhouding moet worden aangemerkt omdat er geen afdoende juridische gronden zijn om het als een publiekrechtelijk dienstverband te kwalificeren.

- 12 De tweede beroepsgrond is gebaseerd op het standpunt dat de bestreden uitspraak de feiten onjuist beoordeelt door de reden die de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aanvoert voor de beëindiging van de aanstelling als reëel en geldig aan te merken. Verzoeker stelt dat de overheid arbitrair heeft gehandeld, misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid en inbreuk heeft gemaakt op het Estatuto Básico del Empleado Público en de Ley de la Función Pública Vasca. Verzoeker voert in hoger beroep aan dat, voor zover de samenwerkingsovereenkomst in 1998 of 2004 werd beëindigd, de reden voor beëindiging van zijn aanstelling in 2012 met het einde van die overeenkomst als rechtvaardiging, niet de ware reden is en dat de Ayuntamiento zich schuldig heeft gemaakt aan de bovengenoemde inbreuken.
- 13 Het verweer van de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz verzoekt om bekrachtiging van de uitspraak in eerste aanleg. Verweerster stelt dat het dienstverband tussen verzoeker en de Ayuntamiento van publiekrechtelijke aard was, krachtens zijn aanstelling als ambtenaar in tijdelijke dienst in het jaar 1998. Ten aanzien van de reden voor beëindiging van zijn aanstelling voert verweerster aan dat het tijdelijke programma werd beëindigd bij decreet van de burgemeester van 10 november 2012 en dat dit decreet een definitief besluit is waarin de beëindiging van het bedoelde programma werd gerechtvaardigd. Met de beëindiging van het tijdelijke programma eindigde dus ook het publiekrechtelijke dienstverband van verzoeker in overeenstemming met de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público en de Ley de la Función Pública Vasca.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 14 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.
- 15 Ten eerste is het naar de mening van dit Tribunal onbetwistbaar dat verzoeker onder het toepassingsgebied van richtlijn 1999/70/EG valt, voor zover hij op

tijdelijke en opeenvolgende basis door de Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz was aangesteld voor de verrichting van werkzaamheden in het kader van de samenwerkingsovereenkomst die [door de Ayuntamiento] was afgesloten met de Diputación Foral de Álava, eerst op basis van een arbeidsovereenkomst en daarna op basis van een aanstelling als ambtenaar in tijdelijke dienst. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde van „het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd” overeenkomstig clausule 5, punt 1, van de Raamovereenkomst.

- 16 Ten tweede berust volgens dit Tribunal het in deze zaak aangevoerde misbruik van tijdelijke dienstbetrekkingen, enerzijds op de reden voor de aanstelling als ambtenaar in tijdelijke dienst – te weten de uitvoering van een tijdelijk programma – en de duur van de dienstbetrekking – van 1995 tot en met 2012 – en anderzijds op het feit dat ook na afloop van de samenwerkingsovereenkomst tussen overheidsinstellingen waaraan de aanstelling [van verzoeker] in 1998 als ambtenaar in tijdelijke dienst was gekoppeld, hij als overheidsambtenaar diensten aan de Ayuntamiento bleef verlenen zonder dat het formele karakter van zijn dienstverband werd gewijzigd.
- 17 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.
- 18 Verzoeker vraagt om vernietiging van het bestreden besluit en om herstel in zijn functie met de daaraan verbonden gevolgen, met inbegrip van de gevolgen ten aanzien van de bezoldiging. 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 ambtenaren in tijdelijke dienst 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 ambtenaren in tijdelijke dienst. Andere rechters erkennen dat sommige specifieke gevolgen vergelijkbaar kunnen zijn met de gevolgen die kunnen worden afgeleid uit een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, zoals het verplichte herstel van de dienstbetrekking in het geval van een aanstelling voor de invulling van een vacature.

- 19 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 ambtenaren in tijdelijke dienst, 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 daarvoor bestemde wettelijke procedures.
- 20 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 dienst van de overheid op basis van een arbeidsovereenkomst en ambtenaren in tijdelijke dienst. 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 ambtenaar 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.
- 21 Als het antwoord op de eerste prejudiciële vraag bevestigend luidt, dan zal dit Tribunal, teneinde de nuttige werking van de richtlijn te waarborgen, aan verzoeker - als ambtenaar in tijdelijke dienst - de bescherming verlenen die in vergelijkbare situaties van misbruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten toekomt aan personeel in dienst van de overheid op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband. Hiermee zullen de belangen die verzoeker heeft aangedragen in zijn verzoek om herstel in zijn functie en erkenning van de daaraan verbonden gevolgen worden gehonoreerd. Als het Hof van Justitie van de Europese Unie de tweede prejudiciële vraag ontkennend beantwoordt, leidt dit tot dezelfde gevolgtrekking.
- 22 Als het antwoord op beide vragen echter ontkennend luidt, dan zal afwijzend worden beslist op de aanvraag van verzoeker tot herstel van zijn individuele rechtspositie.
- 23 De verwijzende rechter heeft tot slot nog een derde relevante vraag. Als het antwoord op de eerste twee prejudiciële vragen ontkennend luidt, dan zou als

praktisch resultaat van de procedure enerzijds onrechtmatig gebruik van de overeenkomst voor bepaalde duur door de overheid als werkgever worden vastgesteld, en zou anderzijds niet onmiddellijk een sanctie worden opgelegd om de werking van de Unierechtelijke voorschriften te waarborgen. De nationale rechter is in zijn beslissing gebonden aan het petitum van de partijen en in dit geval heeft verzoeker niet verzocht om andere maatregelen dan het herstel in zijn functie en de daaraan verbonden gevolgen. In verband met de derde prejudiciële vraag, en teneinde een oplossing te vinden voor deze situatie, wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de draagwijdte is van het principe van gelijkwaardigheid en of de partijen, op grond van dit beginsel en door middel van een procesincident, kunnen verzoeken, aanvoeren en aantonen wat zij passend achten zodat in het kader van dezelfde procedure kan worden beslist over de op te leggen sancties. Of is het genoemde beginsel daarentegen wel degelijk verenigbaar met verwijzing van partijen naar een nieuwe administratieve procedure en, in het geval dat de benadeelde particulier het niet eens is met de administratieve beslissing, verenigbaar met verwijzing van de partijen naar een latere procedure van rechterlijke toetsing, teneinde het recht van de benadeelde te verwezenlijken en te concretiseren?