



Datum van inontvangstneming : 11/04/2014

**Zaak C-86/14**

**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:**

18 februari 2014

**Verwijzende rechter:**

Juzgado de lo Social nº 1 de Granada (Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 februari 2014

**Verzoekende partij:**

Marta León Medialdea

**Verwerende partij:**

Ayuntamiento de Huétor Vega

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Kwalificatie als onrechtmatig ontslag van de beëindiging – door opheffing van de betrekking – van de arbeidsverhouding tussen verweerder en verzoekster, die bij eerstgenoemde in dienst is krachtens een in strijd met de wet aangegane overeenkomst voor een bepaalde taak of dienst.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU. Mogelijke onverenigbaarheid van de nationale bepaling met de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70 voor zover het Spaanse recht toestaat dat arbeidsverhoudingen die tot stand zijn gekomen op grond van de verklaring dat een tijdelijke arbeidsovereenkomst in strijd met het recht tot stand is gekomen, zonder vergoeding van de werknemer worden beëindigd.

## **Prejudiciële vragen**

EERSTE VRAAG: Kan een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, zoals dit begrip in de wet en de rechtspraak wordt opgevat, overeenkomstig de in richtlijn 1999/70/EG vastgestelde definitie worden aangemerkt als een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd?

TWEEDE VRAAG: Is verenigbaar met het gemeenschapsrecht een door een nationale rechter gegeven uitlegging en toepassing van het nationale recht volgens welke de overheid, bij in de overheidssector in strijd met het recht gesloten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn omgevormd tot overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, de betrekking eenzijdig kan invullen of opheffen zonder de werknemer een vergoeding toe te kennen en zonder dat is voorzien in andere maatregelen die misbruik van tijdelijke overeenkomsten tegengaan?

DERDE VRAAG: Zou deze handelwijze van de overheid verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht indien bij invulling of opheffing van de betrekking de vergoeding zou worden toegekend die geldt in geval van beëindiging van rechtmatig gesloten tijdelijke overeenkomsten?

VIERDE VRAAG: Zou die handelwijze van de overheid verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht indien de overheid bij invulling of opheffing van de betrekking gebruik zou moeten maken van de procedures en gronden die zijn voorzien voor ontslagen om objectieve redenen met toekenning van diezelfde vergoeding?

## **Aangevoerde bepalingen van het Unierecht**

Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is gesloten op 18 maart 1999 en is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175, blz. 43). Clausules 1, 3 en 5.

Arrest van het Hof van Justitie van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057).

Arrest van het Hof van 7 september 2006, Vassallo (C-180/04, Jurispr. blz. I-7251).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Estatuto de los Trabajadores (hierna: „werknemersstatuut”). De artikelen 15, leden 1, 3 en 5, 49, lid 1, sub b, en 53. Aanvullende bepalingen 15<sup>a</sup> en 20<sup>a</sup>.

Código civil (Spaans burgerlijk wetboek). Artikel 1256.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (wet nr. 7/2007 van 12 april 2007 houdende het basisstatuut van het overheidspersoneel). De artikelen 8, lid 2, en 11, lid 1.

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

- 1 Verzoekster, Marta León Medialdea, werd met een op 8 oktober 2001 gesloten tijdelijke overeenkomst voor een bepaalde taak of dienst door de Ayuntamiento de Huétor Vega (gemeente Huétor Vega) aangeworven als redactrice bij de lokale krant La Voz de Huétor Vega en als radio-omroepster. Deze overeenkomst liep af op 7 oktober 2004.
- 2 Op 10 november 2004 hebben de Ayuntamiento en verzoekster een andere tijdelijke overeenkomst voor een bepaalde taak of dienst gesloten, met als expliciet in deze overeenkomst vermeld doel „het opstarten en consolideren van een nieuwe fase voor de gemeentelijke krant en het ondersteunen van de gemeentelijke omroep”.
- 3 Verzoekster heeft haar betrekking zonder onderbreking vervuld totdat de Ayuntamiento op 17 december 2012 besliste om zijn personeelsformatie te wijzigen door onder meer verzoeksters betrekking op te heffen. Deze opheffing hing samen met de sluiting van het lokale radiostation en de vermindering van het personeelsbestand bij de gemeentelijke krant.
- 4 Op 18 december 2012 stelde de Ayuntamiento verzoekster ervan in kennis dat haar arbeidsovereenkomst op 31 december 2012 wegens opheffing van de betrekking een einde zou nemen. De Ayuntamiento kende verzoekster geen schadevergoeding toe voor de beëindiging van de arbeidsverhouding.
- 5 Bij een op 5 februari 2013 tegen het ontslag ingesteld beroep heeft verzoekster verzocht om dit ontslag nietig te verklaren. Wegens twijfels over de verenigbaarheid van de op het geding toepasselijke Spaanse regeling heeft de rechter, na partijen daarover te hebben gehoord, beslist om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

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

- 6 Tussen partijen staat vast dat verzoeksters overeenkomst voor bepaalde tijd onrechtmatig was, waardoor zij – door te werken bij een overheidsinstantie – de

hoedanigheid verkreeg van werkneemster met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband.

- 7 Verzoekster betoogt dat de opheffing van de betrekking, zonder toekenning van een schadevergoeding, schending oplevert van haar rechten, dat zij zich in een minder gunstige situatie bevindt dan tijdelijke werkneemsters (die overeenkomstig de nationale wetgeving bij beëindiging van hun overeenkomst aanspraak kunnen maken op een vergoeding van 12 daglonen per gewerkt dienstjaar) en dat de overeenkomst had moeten worden beëindigd overeenkomstig de in artikelen 51 tot en met 53 van het werknemersstatuut geboden mogelijkheid tot ontslag om objectieve (economische, technische, organisatorische of productiegerelateerde) redenen, met de overeenkomstige vergoeding van 20 daglonen per gewerkt dienstjaar.
- 8 Verweerder betoogt dat hij, overeenkomstig de rechtspraak van het Tribunal Supremo, de betrekking op eigen initiatief op kan heffen zonder dat aan een andere voorwaarde hoeft te worden voldaan en zonder dat de werkneemster een vergoeding wegens beëindiging van de overeenkomst hoeft te worden toegekend.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 9 In de Spaanse regeling is vastgesteld dat bij voorkeur overeenkomsten met een vast dienstverband worden gesloten en dat tijdelijke overeenkomsten in beginsel de uitzondering zijn en aan diverse rechtvaardigingsgronden zijn onderworpen. Daaronder valt de in artikel 15, lid 1, van het werknemersstatuut geregelde overeenkomst voor een bepaalde taak of dienst: een overeenkomst tot het autonoom en binnen de activiteit van de onderneming uitvoeren van een bepaalde taak of verrichten van een bepaalde dienst, waarvan de – weliswaar in de tijd beperkte – uitvoeringsduur in beginsel onzeker is. Thans kan dit soort overeenkomsten niet worden aangegaan voor een langere duur dan drie jaar, na ommekomst waarvan de werknemers in vaste dienst treden bij de onderneming. Van deze tijdsbeperking was geen sprake toen de aan dit geding ten grondslag liggende arbeidsovereenkomsten werden gesloten.
- 10 Voorts voorziet artikel 15, lid 1, van het werknemersstatuut in de algemene regel dat in strijd met het recht gesloten tijdelijke overeenkomsten worden vermoed overeenkomsten voor onbepaalde tijd te zijn. Bovendien bepaalt lid 5, van dat artikel dat de het statuut van werknemer in vaste dienst wordt toegekend aan 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 minstens twee overeenkomsten voor bepaalde tijd, hetzij rechtstreeks hetzij via terbeschikkingstelling door uitzendbureaus, onder dezelfde of verschillende contractuele voorwaarden voor bepaalde tijd.

- 11 Deze oplossingen kunnen echter niet in overweging worden genomen wanneer in de overheidssector gesloten tijdelijke overeenkomsten onregelmatigheden vertonen omdat de wettelijke maximumduur voor de betrokken tijdelijke overeenkomst is overschreden, de overeenkomst van meet af aan in strijd met de wet is gesloten, sprake is van een door een handelsovereenkomst beheerste arbeidsverhouding, of omdat werknemers die voor de overheid bestemde diensten verrichten op onrechtmatige wijze werden ontslagen.
- 12 Volgens de vijftiende aanvullende bepaling van het werknemersstatuut heeft het bepaalde in artikel 15, leden 1 en 5 immers, gevolgen ten aanzien van de openbare besturen en daarmee verbonden of daarvan afhankelijke lichamen, onverminderd de toepassing van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid, verdienstelijkheid en bekwaamheid bij de toegang tot de overheidsdienst, zodat het niet in de weg staat aan de verplichting om in de desbetreffende functies te voorzien volgens de gebruikelijke procedures, overeenkomstig de bepalingen neergelegd in de toepasselijke regeling, en behoudt de werknemer de functie die hij uitoefende totdat in deze functie wordt voorzien middels de hierboven bedoelde procedures, wat het einde van de arbeidsverhouding betekent, tenzij deze werknemer in overheidsdienst treedt nadat hij met succes de desbetreffende selectieprocedure heeft doorlopen.
- 13 Voor deze gevallen heeft de Sala de lo Social del Tribunal Supremo de bijzondere figuur van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband gecreëerd, zijnde een werknemer bij een overheidsinstantie waarvan de overeenkomst om verschillende redenen – onregelmatigheden – moet worden beschouwd als van onbepaalde tijd, maar die niet in vaste dienst kan treden bij de overheid omdat de constitutionele beginselen van gelijkheid, kwalificatie en capaciteit daaraan in de weg staan.
- 14 Deze figuur van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, is omschreven in de Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Zijn rechtspositie is echter niet in deze wet geregeld, maar in de rechtspraak van het Tribunal Supremo.
- 15 Van bijzonder belang is het arrest van het Tribunal Supremo van 27 mei 2002, waarin uitspraak werd gedaan over de beëindiging van de arbeidsverhouding, met name in geval de betrekking van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, na een selectieprocedure wordt ingevuld door een andere werknemer. In dit arrest werd geoordeeld dat de invulling van de betrekking voldoende grond opleverde voor de beëindiging van de overeenkomst zonder enig bijkomend gevolg, met name zonder toekenning van een schadevergoeding.
- 16 Bij een ander arrest van 22 juli 2013 werd deze zienswijze toegepast op een geval waarin de ingevulde betrekking werd opgeheven omdat niet langer was voldaan aan de aan dit contractstype gestelde feitelijke voorwaarde dat sprake is van een

arbeidsbetrekking die in werkelijkheid tijdelijk – tot de regelmatige invulling ervan – wordt vervuld. Bovendien werd in dit arrest de door de verwijzende rechter redelijk geachte mogelijkheid om aanvullende bepaling 20a van het werknemersstatuut – volgens dewelke een overheidsinstantie die meent dat een door een arbeidscontractant vervulde betrekking overbodig is en moet worden afgeschaft, kan gebruikmaken van de in artikelen 51 en volgende van het werknemersstatuut geboden mogelijkheid tot ontslag om objectieve (economische, technische, organisatorische of productiegerelateerde) redenen, met een vergoeding van 20 daglonen per gewerkt dienstjaar – toe te passen op beëindigingen van arbeidsverhoudingen van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn, uitdrukkelijk uitgesloten.

- 17 Tot slot heeft het Tribunal Supremo zijn rechtspraak in een recent arrest (van 25 november 2013) verfijnd door te oordelen dat het onredelijk voorkomt dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn niet dezelfde vergoeding toekomt als die welke is voorzien bij beëindiging van tijdelijke overeenkomsten wegens het verstrijken van de overeengekomen duur of de verwezenlijking van de overeengekomen taak of dienst. Derhalve kan de werknemer bij de beëindiging van de arbeidsverhouding aanspraak maken op dezelfde vergoeding die naar Spaans recht wordt toegekend bij beëindiging van een regelmatig gesloten tijdelijke overeenkomst, zijnde in het algemeen twaalf daglonen per gewerkt dienstjaar.
- 18 Aangaande het toepasselijke Unierecht herinnert de nationale rechter eraan dat de raamovereenkomst die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG geldt voor arbeidsovereenkomsten en -verhoudingen voor bepaalde tijd die met overheidsinstanties en andere entiteiten van de openbare sector zijn aangegaan. In casu worden die werknemers weliswaar als „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn” aangemerkt, maar gaat het overeenkomstig de in die richtlijn verstrekte definitie in werkelijkheid om werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, aangezien de arbeidsverhouding blijft bestaan tot het intreden van een concrete gebeurtenis, zijnde in casu de overheidsbeslissing om de betrekking via een selectieprocedure of een overplaatsing van functionarissen in te vullen dan wel om de betrekking op te heffen.
- 19 Overeenkomstig het arrest Adeneler e.a. kan een nationale regeling die enkel voor de overheidssector voorziet in een verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, alleen in overeenstemming met de raamovereenkomst worden geacht, wanneer de nationale rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd.

- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat geldigverklaring van de met de nationale wetgeving en rechtspraak in overeenstemming zijnde handelwijze van de verwerende overheidsinstantie kan indruisen tegen de maatregelen die ertoe strekken misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen.
- 21 De rechter is van oordeel dat de toepassing van de bestaande nationale bepalingen zou kunnen leiden tot een met richtlijn 1999/70/EG strijdige oplossing aangezien de overheidsinstantie, die duidelijk onrechtmatig heeft gehandeld, op geen enkele manier wordt bestraft en er geen mechanismen bestaan om dergelijke misbruiken in de toekomst te voorkomen. De geldende nationale bepalingen die de duur van tijdelijke overeenkomsten beperken, die vaststellen in welke gevallen kan worden gebruikgemaakt van tijdelijke overeenkomsten of het maximumaantal tijdelijke overeenkomsten vastleggen, leiden in het nationale recht in het algemeen ertoe dat een tijdelijke verhouding een verhouding voor onbepaalde tijd wordt, maar hebben bij overheidsinstanties echter tot gevolg dat zij in overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband worden omgezet, die nog steeds tijdelijk zijn en die de overheid naar eigen goeddunken kan beëindigen.
- 22 In het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Vassallo, sloot de litigieuze Italiaanse wetgeving uit dat onregelmatige tijdelijke overeenkomsten bij bedrog in overeenkomsten voor bepaalde tijd konden worden omgezet, maar voorzag deze regeling wel in vergoeding van de schade die deze onrechtmatige handelwijze aan de werknemer had berokkend. Het Spaanse recht lijkt geen enkele bepaling te bevatten om te voorkomen dat overheidsinstanties misbruik of bedrieglijk gebruik maken van tijdelijke overeenkomsten, gelet op het feit dat de overheidsinstantie de overeenkomst naar eigen goeddunken zonder vergoeding kan beëindigen zonder enig negatief gevolg daarvan te dragen, en het haar vrij staat om een nieuwe onregelmatige overeenkomst te sluiten. Indien de rechtbanken bedrog vaststellen, kan de overheidsinstantie immers volstaan met de opheffing van de betrekking om de arbeidsverhouding met de werknemer opnieuw te beëindigen. De omvorming van de overeenkomst in een overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband is geen efficiënte maatregel in de zin van de richtlijn om misbruik van overeenkomsten te voorkomen.
- 23 De rechter acht het evenmin een redelijke oplossing om de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband bij beëindiging van de arbeidsverhouding dezelfde vergoeding toe te kennen als die welke is vastgesteld voor de beëindiging van een regelmatige tijdelijke overeenkomst, aangezien ten aanzien van de overheid twee verschillende situaties qua consequenties gelijk worden behandeld: een regelmatige en een onregelmatige overeenkomst. Voor zover de gevolgen overeenstemmen, vraagt de rechter zich af welke prikkels de overheid wordt gegeven om rechtmatige overeenkomsten te sluiten.
- 24 De overheid is overigens niet gehouden de betrekking regelmatig in te vullen of op te heffen, waardoor een aanvankelijk tijdelijke of onrechtmatige situatie kan



worden gehandhaafd. Uiteindelijk wordt de overheidswerknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband uit het oogpunt van de overheid de perfecte preciaire werknemer: hij is niet in vaste dienst, zijn overeenkomst kan zolang duren als de overheid zelf wil, en bij beëindiging van de overeenkomst kan hij geen aanspraak maken op schadevergoeding. In plaats van gevallen van misbruik te voorkomen, worden deze door de bestaande wetgeving in de hand gewerkt.