



Datum van inontvangstneming : 17/04/2018

Zaak C-177/18

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

Datum van indiening:

7 maart 2018

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid
(bestuursrechter nr. 14 Madrid, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 februari 2018

Verzoekende partij:

[REDACTED]

Verwerende partij:

Ayuntamiento de Madrid

Voorwerp van het hoofdgeding

Voorwerp van het hoofdgeding is de toekenning aan verzoekster, ambtenaar in tijdelijke dienst van 2007 tot en met 2013, van een vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verenigbaarheid van de Spaanse wetgeving, die niet voorziet in toekenning van een vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband aan ambtenaren in tijdelijke dienst, met richtlijn 1999/70 en met de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die is opgenomen in de bijlage bij die richtlijn. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

EERSTE VRAAG: Moet clause 4 van de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat een situatie zoals in de onderhavige zaak – waarin een ambtenaar in tijdelijke dienst hetzelfde werk verricht als een ambtenaar met een vaste aanstelling (die geen aanspraak kan maken op de vergoeding bij beëindiging van het dienstverband, aangezien de situatie die tot die vergoeding aanleiding geeft in zijn rechtspositie niet voorkomt) – niet onder de in deze clause beschreven situatie kan vallen?

TWEEDE VRAAG: Is het verenigbaar met de raamovereenkomst in bijlage bij richtlijn 1999/70/EG wanneer deze ter bereiking van de doelstellingen ervan – gelet op het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie als algemeen beginsel van de Europese Unie dat is neergelegd in een richtlijn, de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 23 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, en als sociale grondrechten in de zin van de artikelen 151 en 153 VWEU – aldus wordt uitgelegd dat het recht op vergoeding van een ambtenaar in tijdelijke dienst kan worden afgeleid, hetzij uit een vergelijking met de tijdelijke werknemer, aangezien zijn status (ambtenaar of werknemer) enkel afhangt van de overheid als werkgever, hetzij uit de rechtstreekse verticale werking die wordt toegekend aan het Europese primaire recht?

DERDE VRAAG: Wanneer een tijdelijke aanwerving plaatsvindt om in permanente behoeften te voorzien zonder dat er daartoe een objectieve reden bestaat en zonder dat sprake is van spoedeisende en dringende noodzaak, terwijl doeltreffende sancties of beperkingen in het Spaanse nationale recht ontbreken, is het dan, wanneer de werkgever geen vaste dienstbetrekking aanbiedt, verenigbaar met de doelstellingen van richtlijn 1999/70/EG om ter voorkoming van misbruik en teneinde de gevolgen van de schending van het Unierecht te verhelpen een vergoeding vast te stellen die vergelijkbaar is met die voor onrechtmatig ontslag en die dus kan worden beschouwd als een passende, evenredige, doeltreffende en afschrikkende sanctie?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikelen 4, lid 3, en 6, lid 1

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikelen 151 en 153

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 13, 20, 21 en 35

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 1999, L 175, blz. 43), artikelen 1 en 2

[REDACTED]

Raamovereenkomst van het EVV, de UNICE en het CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, bijlage bij richtlijn 1999/70, clausules 1, 2, 4 en 5

Arrest van het Hof van 4 juli 2006, [REDACTED] e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 105).

Arrest van het Hof van 14 september 2016, de [REDACTED] (C-596/14, EU:C:2016:683).

Arrest van het Hof van 14 september 2016, [REDACTED] (EU:C:2016:679, punten 44-49).

Arrest van het Hof van 14 september 2016, [REDACTED] en [REDACTED] (C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punten 39-41).

Conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak [REDACTED] (C-494/16, EU:C:2017:822, punten 28, 62, 63 en 73).

Universele Verklaring van de rechten van de mens, artikel 23

Europees Sociaal Handvest, artikelen 1 en 2

IAO:

Verdrag betreffende bepalingen ter regeling van arbeidsvoorwaarden (overheidscontracten), 1949 (nr. 94), artikel 2, lid 1

Verdrag betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening, 1958 (nr. 111), artikelen 2 en 3, onder c)

Verdrag betreffende de beëindiging van het dienstverband op initiatief van de werkgever, 1982 (nr. 158), artikel 2, onderdeel E, artikel 12, lid 1.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley del Estatuto básico del empleado público (wet nr. 7/2007 van 12 april 2007 houdende het basisstatuut van het overheidspersoneel), waarvan de geconsolideerde tekst is goedgekeurd bij koninklijk wetgevend besluit 5/2015 van 30 oktober 2015 (BOE nr. 261 van 31 oktober 2015, blz. 103105) (hierna: „EBEP”), artikelen 8, 10 en 70 en vierde overgangsbepaling

Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (koninklijk besluit 896/1991 tot vaststelling van de basisregels en minimumprogramma's voor de selectieprocedure voor ambtenaren van plaatselijke besturen) van 7 juni 1991 (BOE nr. 142 van 14 juni 1991, blz. 19669), eerste aanvullende bepaling.

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

- 1 Verzoekster, ██████████ was van 24 november 2005 tot en met 15 april – de datum waarop haar dienstbetrekking werd beëindigd – als ongeschoolde tuinier in tijdelijke dienst bij de Ayuntamiento de Madrid (gemeente Madrid), in de Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad (gemeentelijk departement Milieu en Mobiliteit).
- 2 In het aanstellingbesluit was bepaald dat verzoekster in dienst zou blijven totdat de post via een van de wettelijke systemen door een ambtenaar met een vaste aanstelling werd bezet of werd opgeheven, wanneer het recht van de door haar vervangen ambtenaar om op de post terug te keren verviel of wanneer de administratie oordeelde dat de redenen van spoedeisendheid voor de tijdelijke bezetting van de post niet meer bestonden.
- 3 Gedurende de tijd dat verzoekster in dienst was, heeft zij voortdurend en ononderbroken dezelfde taken op dezelfde post verricht en deze taken waren dezelfde als die welke door ambtenaren met een vaste aanstelling werden verricht.
- 4 Op 20 februari 2017 heeft verzoekster een verzoekschrift ingediend bij de Ayuntamiento de Madrid, waarbij zij verzocht om toekenning van de vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband ter hoogte van 20 dagen salaris per gewerkt jaar.
- 5 Bij besluit van 25 april 2017 heeft de directeur-generaal personeelszaken van de gemeente Madrid het verzoek afgewezen op grond dat de post die verzoekster had bezet een vacante post was die dringend en onmiddellijk moest worden bezet, de dienstbetrekking van verzoekster was beëindigd aangezien haar post door een ambtenaar met een vaste aanstelling werd bezet en er geen sprake was van discriminatie ten opzichte van ambtenaren met een vaste aanstelling, aangezien laatstgenoemden in hun rechtspositie in geen geval in aanmerking kwamen voor een vergoeding wegens beëindiging van hun dienstbetrekking.
- 6 De verwijzende rechter merkt op dat verweerster niet heeft aangetoond dat er in deze periode een selectieprocedure voor de bezetting van vacatures heeft plaatsgevonden of dat er in de zeven jaren waarin verzoekster in dienst was een openbare aankondiging van vacante posten is geweest. Hij wijst er ook op dat niet bekend is hoe in de post is voorzien en dat niet bewezen is dat de aanstelling dringend en onmiddellijk moest gebeuren, noch om welke reden de post vacant was.
- 7 Verzoekster heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Verzoekster verzoekt om indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing over de vraag of de arbeidsvoorwaarden discriminerend zijn.

[REDACTED]

Beoordeeld moet worden of de gevolgen van de beëindiging van de dienstbetrekking in strijd zijn met het beginsel van non-discriminatie, waarbij moet worden verduidelijkt of ambtenaren met een vaste aanstelling kunnen worden gelijkgesteld met ambtenaren in tijdelijke dienst. De vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband maakt immers geen deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden van eerstgenoemden, aangezien de mogelijkheid tot beëindiging voor hen niet bestaat, zodat het verschillende situaties betreft. Zij stelt dat de vergelijking moet worden gemaakt met tijdelijke werknemers, die wel recht hebben op de vergoeding. Er moet van worden uitgegaan dat ambtenaren in tijdelijke dienst in permanente behoeften voorzien, en dat bestraffende en doeltreffende maatregelen om tijdelijke dienstverbanden te verhinderen ontbreken.

- 9 De Ayuntamiento de Madrid verzet zich tegen het verzoek om indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing met het betoog dat er geen regel bestaat op grond waarvan ambtenaren met een vaste aanstelling recht hebben op een vergoeding wegens beëindiging van hun dienstbetrekking, zodat niet kan worden aangevoerd dat het beginsel van gelijke behandeling en het non-discriminatiebeginsel zijn geschonden.
- 10 Verder stelt zij dat de situaties die in de rechtspraak van het Hof zijn onderzocht verschillend zijn, aangezien de verhouding tussen de administratie en de ambtenaar – met een vaste aanstelling, in tijdelijke dienst of op oproepbasis – volledig verschilt van die tussen de administratie en een andere werknemer, ongeacht of deze in vaste dienst is dan wel voor bepaalde tijd in dienst is genomen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 In casu bestaat er geen acte clair of acte éclairé en is er bovendien gevaar voor uiteenlopende rechtspraak binnen de Unie, aangezien de Spaanse rechters talrijke beslissingen hebben gegeven over de betaling van een vergoeding na beëindiging van de dienstbetrekking van ambtenaren in tijdelijke dienst en daarbij in soortgelijke of dezelfde situaties tot verschillende conclusies zijn gekomen.
- 12 Zo zijn er beslissingen waarin de rechtspraak de [REDACTED] wordt toegepast, en derhalve vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband wordt toegekend, terwijl in andere beslissingen vergoeding wordt geweigerd. Bovendien kennen sommige rechters de vergoeding wegens beëindiging toe op grond dat het een vorm van bestraffing van misbruik is (zoals in het arrest [REDACTED] en [REDACTED] wordt gesteld), maar weigeren anderen dit te doen aangezien zij van oordeel zijn dat de straf voor overheidsinstanties als werkgever moet bestaan in een verplichting tot handelen (inleiding en voltooiing van de selectieprocedure), in een boete of zelfs in strafrechtelijke vervolging, maar niet in eenvoudige omzetting van de overeenkomst in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, noch in de betaling van een vergoeding aan de werknemer.

- 13 Verder maakt de verwijzende rechter bij door de administratie gesloten overeenkomsten en aanstellingen voor bepaalde tijd onderscheid tussen twee soorten situaties: die welke voortvloeien uit „regelmatige” overeenkomsten voor bepaalde tijd, waarbij geen misbruik van dergelijke overeenkomsten wordt gemeld of bestaat, en die welke voortvloeien uit „onregelmatige” overeenkomsten voor bepaalde tijd, waarbij misbruik wordt gemaakt van overeenkomsten voor bepaalde tijd.
- 14 Wat betreft de eerste situaties heeft de ambtenaar met een vaste aanstelling geen recht op een vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband, aangezien de mogelijkheid tot beëindiging niet bestaat, gelet op het feit dat het essentiële kenmerk van de ambtenaar met een vaste aanstelling de vastheid van betrekking is. Derhalve voert de verwijzende rechter aan dat verzoekster weliswaar dezelfde taken heeft verricht als een ambtenaar met een vaste aanstelling, maar dat haar situatie niet onder clause 4 van de raamovereenkomst en het daarin vermelde discriminatieverbod valt. Onder deze clause valt evenmin de vergelijking tussen de ambtenaar in tijdelijke dienst en de personeelsleden die door de administratie als werknemers zijn aangeworven op basis van een arbeidsovereenkomst, aangezien beide soorten personeel een tijdelijke dienstbetrekking hebben.
- 15 Toch moet er rekening mee worden gehouden dat het non-discriminatiebeginsel vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, en dat de raamovereenkomst erop ziet dat het non-discriminatiebeginsel wordt toegepast op werknemers met een overeenkomst voor bepaalde tijd teneinde te voorkomen dat dit type arbeidsverhouding door een werkgever wordt gebruikt om deze werknemers rechten te onthouden die wel toekomen aan werknemers in vaste dienst. Ook mag er niet aan voorbij worden gegaan dat de functie van tuinier zowel door ambtenaren als door andere werknemers kan worden uitgevoerd (de keuze voor een ambtenarenregeling is enkel afhankelijk van de wil van de overheid als werkgever). De tijdelijke aard van de arbeidsverhouding alleen heeft niet tot gevolg dat het betrokken recht op vergoeding wordt uitgesloten, want deze uitsluiting is in strijd met het beginsel van gelijke behandeling waarop de richtlijn en de raamovereenkomst steunen, indien er geen objectieve redenen bestaan (en het louter tijdelijke karakter is geen objectieve reden). Ten slotte toont de administratie niet aan dat er een objectieve reden bestaat.
- 16 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of aan het non-discriminatiebeginsel, als algemeen beginsel van het Unierecht, de rechtstreekse verticale werking moet worden toegekend die eigen is aan het Europese primaire recht, bestaande uit de Verdragen, het Handvest van de grondrechten en de algemene beginselen, die het Hof als constitutioneel aanmerkt: in de rechtspraak van het Hof is geoordeeld dat wanneer in een richtlijn concreet invulling wordt gegeven aan een grondrecht of algemeen beginsel van de Europese Unie, zoals het discriminatieverbod, de nationale rechter aan wie een geschil is voorgelegd waarbij het non-discriminatiebeginsel in geding is, in het kader van zijn bevoegdheid de voor de justitiabelen uit het Unierecht voortvloeiende

[REDACTED]

rechtsbescherming dient te verzekeren en de volle werking daarvan dient te waarborgen, waarbij hij indien nodig elke met dat beginsel strijdige nationale bepaling buiten toepassing moet laten.

- 17 Wat betreft de in de tweede plaats genoemde situaties is de verwijzende rechter zich er weliswaar van bewust dat het antwoord op de eerste prejudiciële vraag die hij in zaak C-103/18 heeft gesteld, essentieel is om de feiten van de onderhavige zaak onder de werkingssfeer van clause 5 van de raamovereenkomst te brengen, maar is hij van oordeel dat de concrete situatie van verzoekster en de toepasselijke nationale bepaling moeten worden onderzocht.
- 18 Op basis van dat onderzoek stelt hij vast dat de overheid als werkgever een volledig onjuist gebruik maakt van de status van ambtenaar in tijdelijke dienst door deze formule te gebruiken om in permanente behoeften te voorzien en deze situatie ten onrechte in stand te houden. Hij wijst erop dat voor het gebruik van deze formule geen objectieve reden of een reden van sociaal beleid bestaat en dat het gebruik ervan niet beantwoordt aan een tijdelijke en voorbijgaande noodzaak of problematiek.
- 19 Hij stelt dat de overheid als werkgever bepaalt of een werknemer al dan niet als ambtenaar in dienst wordt genomen en dat zij, wanneer zij een persoon in dienst neemt als ambtenaar (ambtenaar in tijdelijke dienst), zij hem rechten ontzegt die een ambtenaar met een vaste aanstelling geniet (driejaarlijkse anciënniteitstoelagen, toelage op basis van rang) alsook de rechten die verbonden zijn aan aanwerving op basis van een overeenkomst waarvoor de arbeidswetgeving geldt (schadevergoeding).
- 20 In dit verband komt de verwijzende rechter tot de volgende slotsom: er bestaan geen maximumgrenzen voor tijdelijke aanstellingen; de wettelijke beperkingen om verlenging van tijdelijke overeenkomsten te verhinderen (artikelen 10 en 70 EBEP: opname van de posten in de openbare aankondigingen van vacatures binnen de maximumtermijn van twee jaar vanaf de vacantieverklaring van de posten; uitvoering van de selectieprocedures voor de vacante posten uiterlijk drie jaar na de bekendmaking ervan) worden niet geëerbiedigd en zijn dus niet doeltreffend; de gevolgen van misbruik van tijdelijke aanwerving die voor de particuliere werkgever zijn vastgesteld, kunnen wettelijk niet worden opgelegd aan de overheid als werkgever. Bovendien verhinderen de toepasselijke regelgeving en de rechtspraak dat de status van vast statutair personeelslid wordt verkregen behalve wanneer het selectieproces met succes wordt doorlopen.
- 21 Aldus blijft de ongunstige situatie van de tijdelijke werknemers bestaan. De aanstelling wordt immers een overeenkomst met een onzekere tijdsduur, aangezien zij ophoudt te bestaan hetzij wanneer de post wordt bezet door een ambtenaar met een vaste aanstelling via een van de wettelijke systemen, hetzij wanneer de post wordt opgeheven, hetzij wanneer het recht van de vervangen ambtenaar om op de post terug te keren vervalst, hetzij wanneer de administratie oordeelt dat de spoedeisende redenen voor de aanstelling niet meer bestaan.

- 22 Enkel de procedure van interne selectie voor een vaste post, bedoeld in de vierde overgangsbepaling van de EBEP, zou nog kunnen worden gebruikt. Dat is echter een mogelijkheid die afhankelijk is van de wil van de overheid als werkgever (overtreder), hetgeen het Hof heeft bevestigd door te verklaren dat de administratie niet verplicht is om interne selecties voor vaste posten te organiseren.
- 23 Volgens de verwijzende rechter voldoet omzetting in de door de Tribunal Supremo voor werknemers in overheidsdienst ontwikkelde status van niet-vaste aanstelling van onbepaalde tijd evenmin aan de bepalingen van de richtlijn, aangezien deze omzetting opheffing van de functie mogelijk maakt of ontslag van de werknemer wanneer de post door een vast personeelslid wordt bezet, zodat er opnieuw sprake is van tijdelijke tewerkstelling. Derhalve bestaat er volgens hem geen enkele effectieve nationale maatregel om misbruik door gebruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen en in voorkomend geval te bestraffen.
- 24 Op grond van clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst dienen de lidstaten, teneinde misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, ten minste één van de daarin genoemde maatregelen op effectieve en bindende wijze vast te stellen wanneer er in hun nationale recht geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan. Aldus bepaalt het Unierecht geen specifieke sancties voor het geval dat misbruik wordt bewezen. Het staat aan de nationale autoriteiten om, teneinde het hoofd te bieden aan een dergelijke situatie, passende maatregelen vast te stellen die niet alleen evenredig moeten zijn, maar eveneens voldoende effectief en afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen.
- 25 Hieruit volgt dat wanneer misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, er een maatregel moet kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het gebied van de werknemersbescherming gelijkwaardige waarborgen, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken. In deze zin verzoekt de verwijzende rechter het Hof op basis van de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak ████████ om richtsnoeren. In die conclusie heeft de advocaat-generaal onder meer verklaard dat i) wanneer zulk misbruik plaatsvindt, sanctiemaatregelen moeten kunnen worden toegepast (punt 26), ii) door de omzetting ervan in één enkele overeenkomst voor onbepaalde tijd dit misbruik kan worden bestraft en de gevolgen ervan blijvend kunnen worden tenietgedaan, ongeacht het moment waarop het heeft plaatsgevonden (punt 62), en iii) de straf een reële afschrikkende werking moet hebben, waarbij het algemene evenredigheidsbeginsel in acht dient te worden genomen, zodat een symbolische straf nooit als een juiste en effectieve toepassing van de raamovereenkomst kan worden aangemerkt (punten 63 en 73).

- ██████████
- 26 Onverminderd zijn standpunt dat omzetting van de overeenkomst van tijdelijke werknemer in een overeenkomst voor onbepaalde tijd de enige sanctie is die aan de doelstellingen van de richtlijn voldoet, stelt de verwijzende rechter vast dat een verschil in behandeling weinig voorkomt in het arbeidsrecht, aangezien aan de richtlijn uitvoering is gegeven in 2001. Aangezien de richtlijn echter niet is omgezet in het administratief recht (of zo gebrekkig dat niet kan worden uitgemaakt hoe zij is omgezet), kan enkel gebruik worden gemaakt van de uitleggingscriteria, en aldus rijst twijfel of schadeloosstelling een sanctie kan zijn. Naar zijn oordeel voldoet dan ook enkel de sanctie die in de arbeidswetgeving voor onrechtmatig ontslag wordt toegepast (33 of 45 dagen salaris per gewerkt jaar) aan de vereisten van een evenredige, doeltreffende en afschrikkende sanctie.