

RECHTSPRAAK

Omzetting bepaalde tijd in onbepaalde tijd wegens gebrek aan maatregelen clause 5 mag onder omstandigheden in strijd zijn met nationale grondwet. De 'overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband' valt onder 'openvolgende overeenkomsten' in de zin van de Richtlijn.

Feiten

In deze uitspraak staan drie zaken centraal waarin het steeds gaat om werknemers in dienst van de overheid die werkzaam zijn op basis van een zogenoemde *overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband*. Zij stellen zich op het standpunt dat deze rechtsfiguur onder de werking van Richtlijn 1999/70/EG valt en bij gebrek aan beschermende maatregelen de nationale rechter de overeenkomsten moet omzetten in onbepaalde tijd vaste dienstverbanden.

Oordeel

Het Hof van Justitie EU oordeelt als volgt.

De 'overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband' valt onder 'openvolgende overeenkomsten' in de zin van de Richtlijn

Het voorwerp, de doelstelling en het nuttig effect van de raamovereenkomst zouden in gevaar dreigen te worden gebracht indien op de enkele grond dat een werknemer met het betrokken bestuur verbonden is door één overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, werd geconstateerd dat er geen sprake is van openvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de zin van clause 5 van de raamovereenkomst, terwijl – zoals uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing blijkt – die overeenkomst voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, die ook van tijdelijke aard is, als sanctie in de plaats komt van de openvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, en de omstandigheid dat die werknemer voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband de betrokken post is blijven bezetten het gevolg is van de niet-nakoming door de werkgever van zijn wettelijke verplichting om binnen de daartoe gestelde termijn een selectieprocedure te organiseren teneinde die post definitief in te vullen, zodat de arbeidsverhouding jaar na jaar stilzwijgend is verlengd (zie in die zin HvJ EU 3 juni 2021, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, C-726/19, ECLI:EU:C:2021:439, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een dergelijke restrictieve uitlegging van het begrip „openvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd” zou het immers mogelijk maken werknemers jarenlang in een onzekere arbeidssituatie in

dienst te hebben (*Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien zou deze restrictieve uitlegging er niet alleen toe kunnen leiden dat voor tal van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd feitelijk niet de werknemersbescherming geldt die met richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst wordt beoogd, doordat de daarmee nagestreefde doelstelling goeddeels wordt uitgehold, maar ook dat werkgevers misbruik kunnen gaan maken van dergelijke verhoudingen om te voorzien in permanente en blijvende personeelsbehoeften (*Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aangezien het betrokken bestuur in casu niet binnen de gestelde termijn een selectieprocedure heeft georganiseerd om de post van een werknemer voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband definitief in te vullen, kunnen de automatische verlengingen van die overeenkomst voor bepaalde tijd worden gelijkgesteld met vernieuwingen en dus met het sluiten van verschillende overeenkomsten voor bepaalde tijd. Hieruit volgt dat de situaties in de hoofdgedingen in de zaken C-59/22 en C-110/22 niet worden gekenmerkt door de sluiting van één overeenkomst, maar door de sluiting van overeenkomsten die daadwerkelijk als „opeenvolgend” in de zin van clause 5 van de raamovereenkomst kunnen worden aangemerkt, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit na te gaan.

Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag in de zaken C-59/22 en C-110/22 te worden geantwoord dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd” in die bepaling ook ziet op een situatie waarin het betrokken bestuur niet binnen de gestelde termijn een selectieprocedure heeft georganiseerd voor de definitieve invulling van de post van een werknemer voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, en de overeenkomst voor bepaalde tijd tussen die werknemer en dat bestuur daardoor van rechtswege is verlengd.

Een vaste forfaitaire vergoeding bij beëindiging kwalificeert niet als maatregel in de zin van clause 5

In casu blijkt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing dat naar Spaans recht een forfaitaire vergoeding verschuldigd is aan werknemers voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband wanneer hun overeenkomsten worden opgezegd omdat hun post wordt ingevuld, wat onderstelt dat zij ofwel hebben deelgenomen aan de selectieprocedure en niet zijn geslaagd, ofwel niet aan die procedure hebben deelgenomen. Het Hof heeft geoordeeld dat de betaling van een vergoeding bij beëindiging van de overeenkomst het niet mogelijk maakt om het met clause 5 van de raamovereenkomst nagestreefde doel te bereiken, namelijk het voorkomen van misbruik doordat opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden gebruikt. Een dergelijke betaling lijkt immers los te staan van enige overweging in verband met het al dan niet rechtmatige karakter van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd (*Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Die maatregel is dus niet geschikt om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd naar behoren te bestraffen en om de gevolgen van de schending van het

Unierecht ongedaan te maken, en lijkt dus op zichzelf genomen niet voldoende effectief en afschrikkend te zijn om ervoor te zorgen dat de op grond van de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen in de zin van de in punt 103 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak (zie *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Gelet op een en ander dient op de zesde en de zevende prejudiciële vraag in de zaken C-59/22 en C-110/22 alsook op de eerste en de tweede prejudiciële vraag in zaak C-159/22 te worden geantwoord dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een forfaitaire vergoeding van twintig dagen loon per arbeidsjaar – met een maximum van één jaarsalaris – moet worden betaald aan iedere werknemer van wie de werkgever zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik door overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband telkens te verlengen, wanneer de betaling van die vergoeding bij beëindiging van de overeenkomst losstaat van enige overweging die verband houdt met het al dan niet rechtmatige karakter van het gebruik van dergelijke overeenkomsten.

Omzetting bepaalde tijd in onbepaalde tijd wegens gebrek aan maatregelen clause 5 mag onder omstandigheden in strijd zijn met nationale grondwet

De rechter wenst te vernemen of clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, bij gebreke van passende nationaalrechtelijke maatregelen ter voorkoming en eventueel bestraffing, overeenkomstig deze clause 5, van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, waaronder telkens verlengde overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, die overeenkomsten voor bepaalde tijd moeten worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs indien een dergelijke omzetting in strijd is met artikel 23, lid 2, en artikel 103, lid 3, van de grondwet, zoals deze bepalingen worden uitgelegd door de Tribunal Supremo. In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat uit clause 5 van de raamovereenkomst geen verplichting voortvloeit voor de lidstaten om te voorzien in de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, en dat die clause – zoals in punt 103 van het onderhavige arrest wordt vermeld – evenmin specifieke sancties noemt voor het geval dat misbruik wordt geconstateerd [HvJ EU 7 april 2022, *Ministero della Giustizia e.a. (Status van de Italiaanse vrederechters)*, C-236/20, ECLI:EU:C:2022:263, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Een nationale regeling als de Spaanse die in de hoofdgedingen aan de orde is, zoals deze regeling wordt uitgelegd door de Tribunal Supremo, die voor de publieke sector voorziet in een verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband, kan alleen worden geacht in overeenstemming met de raamovereenkomst te zijn wanneer de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming en in voorkomend geval ter bestraffing van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd [zie in die zin *Ministero della Giustizia e.a. (Status van de Italiaanse vrederechters)*, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Uit het voorgaande volgt dat een regeling die een dwingende regel bevat op grond waarvan arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde overeenkomsten voor onbepaalde tijd zonder vast dienstverband – waarvan misbruik wordt gemaakt, worden omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, een effectieve maatregel ter bestraffing van dit misbruik kan zijn, en dus moet worden geacht in overeenstemming te zijn met clause 5 van de raamovereenkomst (HvJ EU 8 mei 2019, *Rossato en Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*, C-494/17, ECLI:EU:C:2019:387, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Dit gezegd zijnde moet met betrekking tot de door de verwijzende rechter vermelde niet-overeenstemming van een dergelijke omzetting met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid, verdienste en geschiktheid, zoals die worden uitgelegd door de Tribunal Supremo, in herinnering worden gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst inhoudelijk gezien niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door particulieren te kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter. Volgens deze bepaling staat het immers ter beoordeling van de lidstaten of zij ter voorkoming van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd hun toevlucht nemen tot een of meer van de in deze clause genoemde maatregelen of bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregelen, op een wijze waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers. Bovendien kan niet op toereikende wijze worden bepaald welke minimumbescherming krachtens clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst hoe dan ook moet worden verleend [HvJ EU 11 februari 2021, *M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, ECLI:EU:C:2021:113, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Uit vaste rechtspraak blijkt evenwel dat de nationale rechter het interne recht bij de toepassing ervan zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn in kwestie, teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen. Deze verplichting tot uitlegging in overeenstemming met het Unierecht ziet op alle bepalingen van nationaal recht, ongeacht of zij dateren van vóór of na die richtlijn [*M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Het vereiste dat het nationale recht wordt uitgelegd in overeenstemming met het Unierecht, is namelijk inherent aan het stelsel van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt om binnen het kader van zijn bevoegdheden te zorgen voor de volle werking van het Unierecht bij de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen [*M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Het is juist dat de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en toepassing van de relevante bepalingen van zijn interne recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, wordt beperkt door de algemene rechtsbeginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op terugwerkende kracht, en dat zij niet kan dienen als grondslag om het nationale recht contra legem uit te leggen [*M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), punt 67 en aldaar

aangehaalde rechtspraak]. Het beginsel uitlegging in overeenstemming met het Unierecht vereist niettemin dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden al het mogelijke doet om – het gehele interne recht in beschouwing nemend en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden – de volle werking van de richtlijn in kwestie te waarborgen en tot een oplossing te komen die strookt met de daarmee nagestreefde doelstelling [*M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. In het onderhavige geval dient de verwijzende rechter de relevante bepalingen van het interne recht dus in geval van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zoveel mogelijk aldus uit te leggen en toe te passen dat misbruik naar behoren kan worden bestraft en dat de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan kunnen worden gemaakt. In dit verband dient de verwijzende rechter te beoordelen of de relevante bepalingen van de grondwet in voorkomend geval in overeenstemming met clausule 5 van de raamovereenkomst kunnen worden uitgelegd om de volle werking van richtlijn 1999/70 te waarborgen en tot een oplossing te komen die strookt met de doelstelling van deze richtlijn [zie naar analogie *M. V. e.a.* (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 22-02-2024

ECLI: ECLI:EU:C:2024:149

Zaaknummer: C-59/22, C-110/22 en C-159/22

Rechters: P.G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele

Wetsartikelen: Richtlijn 1999/70/EG en 7:668a BW