

Zaak C-256/19

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:

26 maart 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Wien (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 februari 2019

Verzoekster:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Gedaagde overheidsinstantie:

Magistrat der Stadt Wien

Voorwerp van het hoofdeding

Bevoegdheid van de voor het recht op vakantie in de bouwsector bevoegde instantie om van verzoekster betalingen te innen in verband met het vakantiegeld van haar werknemers ter omzetting van artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Unierechtelijke gevolgen van de onbevoegdheid van een rechter wegens schending van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake zaakverdeling, tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en verplichtingen van de wetgever om te waarborgen dat tegen dergelijke schendingen kan worden opgekomen

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde welke met het oog op het veiligstellen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties in haar grondwet een grondrecht heeft opgenomen op de rechterlijke toewijzing van zaken volgens een vooraf volgens algemene regels bepaalde vaste zaakverdeling, aldus worden uitgelegd dat de wetgever moet waarborgen dat deze garantie doeltreffend en niet slechts theoretisch van aard is?

1a) Aanvullende vraag - indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Schrijven artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel in een nationale rechtsorde waarin het grondrecht op een vaste zaakverdeling is opgenomen in de grondwet, voor dat op de wetgever bepaalde waarborgingsverplichtingen rusten, en zo ja, welke?

1b) Aanvullende vragen - indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt:

1b- 1) Schrijven artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde waarin het grondrecht op een vaste zaakverdeling is opgenomen in de grondwet, voor dat een instructie respectievelijk handeling met betrekking tot de toewijzing van een zaak aan een rechter buiten beschouwing moet worden gelaten door een volgens de wet niet tot deze instructie respectievelijk handeling bevoegde instantie?

1b- 2) Schrijven artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde waarin het grondrecht op een vaste zaakverdeling is opgenomen in de grondwet, voor dat het binnen een rechterlijke instantie geldende reglement van orde aan een instantie dat verantwoordelijk is voor de toewijzing van gerechtelijke dossiers, slechts een reeds vooraf bepaalde beperkte beoordelingsmarge inzake toewijzing mag toekennen, als er al een beoordelingsmarge bestaat?

2) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde welke met het oog op het veiligstellen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties in haar grondwet een grondrecht heeft opgenomen op de rechterlijke toewijzing van zaken volgens een vooraf volgens algemene regels bepaalde vaste zaakverdeling, aldus worden uitgelegd dat een rechter die bezwaren heeft tegen 1) de rechtmatigheid van een binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake zaakverdeling respectievelijk 2) de rechtmatigheid van een interne beslissing (inzonderheid een beslissing over de toewijzing van zaken) die de binnen een

rechterlijke instantie geldende regels inzake zaakverdeling ten uitvoer legt en die het werk van deze rechter rechtstreeks raakt, gelet op deze bezwaren een (deze rechter vooral niet financieel belastende) rechtsmiddel kan instellen bij een andere rechter die beschikt over de volledige bevoegdheid tot toetsing van de rechtmatigheid van de als onrechtmatig aangemerkte handeling?

Zo nee: Zijn er andere door de wetgever te waarborgen regels die veiligstellen dat een rechter over de mogelijkheid beschikt om af te dwingen dat op rechtmatige wijze wordt voldaan aan de hem betreffende wettelijke bepalingen inzake de naleving van de wettelijke (met name binnen een rechterlijke instantie geldende) voorschriften betreffende de toewijzing van zaken?

3) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde welke met het oog op het veiligstellen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties in haar grondwet een grondrecht heeft opgenomen op de rechterlijke toewijzing van zaken volgens een vooraf volgens algemene regels bepaalde vaste zaakverdeling, aldus worden uitgelegd dat een partij in een gerechtelijke procedure die bezwaren heeft tegen 1) de rechtmatigheid van een voor de beslechting van haar zaak nadelige bepaling van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling respectievelijk 2) de rechtmatigheid van de toewijzing van deze procedure aan een bepaalde rechter, reeds voorafgaand aan de rechterlijke beslissing gelet op deze bezwaren een (deze partij financieel niet bovenmatig belastend) rechtsmiddel moet kunnen instellen bij een andere rechter die beschikt over de volledige bevoegdheid tot toetsing van de rechtmatigheid van de als onrechtmatig aangemerkte handeling?

Zo nee: Zijn er andere door de wetgever te waarborgen regels die veiligstellen dat een partij reeds voorafgaand aan de rechterlijke beslissing over de mogelijkheid beschikt om af te dwingen dat haar grondrecht dat de „bij wet aangewezen rechter” met haar zaak wordt belast, op rechtmatige wijze wordt geëerbiedigd?

4) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde welke met het oog op het veiligstellen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties in haar grondwet een grondrecht heeft opgenomen op de rechterlijke toewijzing van zaken volgens een vooraf volgens algemene regels bepaalde vaste zaakverdeling, aldus worden uitgelegd dat de interne zaakverdeling en de interne registratie van indiening van zaken dermate transparant en begrijpelijk zijn dat de rechter respectievelijk een partij zonder veel kosten of moeite de mogelijkheid heeft te onderzoeken of de concrete toewijzing van de zaak aan een rechter respectievelijk een bepaalde kamer overeenstemt met de bepalingen van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling?

Zo nee: Zijn er andere door de wetgever te waarborgen regels die veiligstellen dat een rechter respectievelijk een partij over de mogelijkheid beschikt om zich ervan te vergewissen dat een bepaalde zaak op rechtmatige wijze is toegewezen?

5) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest evenals het doeltreffendheidsbeginsel op zijn minst ten aanzien van een nationale rechtsorde welke met het oog op het veiligstellen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties in haar grondwet een grondrecht heeft opgenomen op de rechterlijke toewijzing van zaken volgens een vooraf volgens algemene regels bepaalde vaste zaakverdeling, aldus worden uitgelegd dat de partijen en de rechter in een gerechtelijke procedure zonder eigen toedoen over de mogelijkheid moeten beschikken de regels inzake de zaakverdeling inhoudelijk te begrijpen, alsmede dat de partijen en de rechter zodoende de rechtmatigheid van de toewijzing van de zaak aan een rechter respectievelijk een bepaalde kamer moeten kunnen toetsen?

Zo nee: Zijn er andere door de wetgever te waarborgen regels die veiligstellen dat een rechter respectievelijk een partij over de mogelijkheid beschikt om zich ervan te vergewissen dat een bepaalde zaak op rechtmatige wijze is toegewezen?

6) Tot welke handelingen is een rechter gezien zijn Unierechtelijke verplichting tot naleving van de Unierechtelijke procedurele regels verplicht, als hij op grond van een (buitengerechtelijke of gerechtelijke) handeling waartegen hij niet kan opkomen, wordt verplicht om te handelen in strijd met het Unierecht en met de rechten van partijen?

Relevante Unierechtelijke bepalingen

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

Artikelen 31 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd

Relevante nationale bepalingen

Artikelen 83 en 135, lid 2, Bundes-Verfassungsgesetz (federale grondwet van Oostenrijk; hierna: B-VG)

§§ 14 en 18 van de Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (wet op de bestuursrechter te Wenen, Oostenrijk)

§§ 2-3, 4-12, 22-23 en 24-29a van de Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (Oostenrijkse wet betreffende vakantiegeld en ontslagvergoedingen van werknemers in de bouwsector; hierna: BUAG)

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Bij de verwijzende rechter is een beroep aanhangig tegen het besluit van de gedaagde overheidsinstantie van 19 juni 2018 waarbij overeenkomstig § 25, lid 5, Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) werd beslist op het bezwaar dat verzoekster op 24 mei 2018 tegen de verklaring van achterstallige betalingen van 25 april 2018 had gemaakt.
- 2 Grondslag voor deze verklaring van achterstallige betalingen was een vordering van de Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Oostenrijks fonds voor vakantiegeld en ontslagvergoedingen van werknemers in de bouwsector; hierna: BUAK) jegens verzoekster – in verband met rechten op vakantiegeld in de zin van artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG –, aangezien de BUAK ervan uitging dat de BUAG op verzoekster van toepassing was. Verzoekster heeft aangevoerd dat haar onderneming niet binnen de werkingssfeer van de BUAG valt, met het gevolg dat bij het bestreden besluit ten onrechte haar vermogensrechten zouden zijn aangetast.
- 3 In dit verband zijn op 26 juli 2018 aan de verwijzende rechter twee beroepen als één enkel rechtsmiddel met slechts één zaaknummer toegewezen. Feitelijk lagen aan deze twee beroepen evenwel twee op zichzelf staande besluiten van een overheidsinstantie ten grondslag die berustten op twee op zichzelf staande, afzonderlijke en op verschillende tijdstippen ingediende bezwaren.
- 4 Aangezien de griffie van de verwijzende rechter deze twee beroepen (bij vergissing) als slechts één enkel rechtsmiddel heeft aangemerkt en daarom niet afzonderlijk volgens de telkens toepasselijke toewijzingsregeling had toegewezen, is er sprake van een toewijzing in strijd met de regels inzake de zaakverdeling. Nadat de verwijzende rechter de griffie had gewezen op deze kennelijke vergissing, werd op 31 juli 2018 ook voor het tweede beroep een eigen zaaknummer afgegeven, waarbij dit rechtsmiddel echter opnieuw aan de verwijzende rechter werd toegewezen op grond van een eigenlijk niet toepasselijke bepaling van de regels inzake de zaakverdeling.
- 5 Om die reden heeft de verwijzende rechter op 3 augustus 2017 gelet op deze onjuiste toewijzing een „exceptie van onbevoegdheid” opgeworpen, waarna de president van het gerecht, zonder de voor de zaakverdeling bevoegde commissie van de griffie hierbij te betrekken, mondeling heeft gelast het rechtsmiddel bij een andere (reeds aan de verwijzende rechter toegewezen) procedure onder te brengen, zonder rekening te houden met de in de regels inzake de zaakverdeling opgenomen bepaling dat de litigieuze proceshandeling opnieuw moest worden toegewezen. Dit werd nergens schriftelijk vastgelegd; de verwijzende rechter heeft hiervan slechts bij toeval kennis genomen.
- 6 Tegen een dergelijke handelwijze van een president van een gerecht staat in de Oostenrijkse rechtsorde geen zelfstandig rechtsmiddel open. De verwijzende rechter heeft daarom op 5 oktober 2018 verzocht om de vaststelling dat hij niet

bevoegd is om op het onderhavige rechtsmiddel te beslissen, en hij heeft aangevoerd dat een desondanks door hem gewezen beslissing in strijd zou zijn met de grondwet en met artikel 6, lid 1, EVRM, met als gevolg dat hem in casu statutaire, tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties en schadeclaims boven het hoofd zouden hangen.

- 7 Bij schrijven van 10 oktober 2018 heeft de president van het Verwaltungsgericht Wien aan de verwijzende rechter medegedeeld dat hij bevoegd en verplicht is om op het onderhavige rechtsmiddel te beslissen. Tegen deze beslissing is de verwijzende rechter opgekomen bij het Verwaltungsgerichtshof. Bij beslissing van 21 november 2018 heeft het Verwaltungsgerichtshof dit rechtsmiddel afgewezen, aangezien alleen een partij bij een procedure en niet een in strijd met de wettelijke bepalingen inzake de behandeling van rechtszaken voor bevoegd verklaarde rechter het recht heeft om de hierdoor dreigende schending van de grondwet en verdragen aan de orde te stellen.

Motivering van de verwijzingsbeslissing

- 8 Indien de rechter in casu ervan zou uitgaan dat de toewijzingsbeslissing die in strijd is met artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest, op grond van de toepassingsvoorrang van artikel 47 van het Handvest niet toepasselijk en om die reden niet uitvoerbaar is, en indien hij daarom niet zou beslissen op de aan hem in strijd met de wet toegewezen zaak, zou hij moeten vrezen voor ernstige gevolgen van strafrechtelijke of statutaire aard en voor schadeclaims. Deze gevolgen moet een rechter evenwel ook duchten als hij wel op de zaak beslist hoewel hij weet onbevoegd te zijn. Er is derhalve voor de rechter geen alternatieve handelwijze die ertoe zou kunnen leiden dat hij niet met deze gevolgen zou worden geconfronteerd. Een rechter mag derhalve volgens de Oostenrijkse rechtsorde niet eens aanvoeren dat hij in strijd met de wet werd verplicht om de bepalingen van de Oostenrijkse federale grondwet, het EVRM en het Handvest ernstig te schenden.
- 9 Met betrekking tot de eerste vraag of de wetgever moet veiligstellen dat het wettelijk gewaarborgde grondrecht op een vaste zaakverdeling doeltreffend en niet slechts theoretisch van aard is, verklaart de verwijzende rechter dat de wetgever op grond van zijn uit het EVRM en het Unierecht voortvloeiende verplichting moet veiligstellen dat het daarin toegekende grondrecht ook feitelijk en op passende wijze kan worden uitgeoefend.
- 10 Voor zover bekend, is er geen nadere rechtspraak van het Hof over de vraag op welke wijze en in welke omvang dat doeltreffendheidsvereiste ten aanzien van het in artikel 47 van het Handvest juncto artikel 6, lid 1, EVRM gewaarborgde recht op een conform de wettelijke bepalingen bevoegd verklaarde rechter voor de gerechtelijke procedures concreet in een wet tot uitdrukking moet komen. Dat deze vraag op zijn minst in Oostenrijk van groot belang is, blijkt reeds uit de beschreven nationale rechtssituatie waarin het voor zowel een rechter als ook

iedere partij onmogelijk is om te bewerkstelligen dat de wettelijke bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling in acht worden genomen.

- 11 Met betrekking tot de tweede vraag of een rechter die bezwaren heeft tegen de rechtmatigheid van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling respectievelijk van een (toewijzings-) beslissing die deze regels ten uitvoer legt, een passend rechtsmiddel moet kunnen instellen bij een andere rechterlijke instantie die beschikt over een volledige toetsingsbevoegdheid, verklaart de verwijzende rechter dat, in samenhang met de uit de grondwet voortvloeiende verplichtingen voor de wetgever, aan de begunstigde van een grondrecht ook het recht op het instellen van een doeltreffend rechtsmiddel wordt toegekend. Door de in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde gestelde nationale rechtspraak wordt aan de rechter ieder recht op het instellen van een dergelijk rechtsmiddel ontzegd. Daarom rijst de vraag of een rechter die wordt geraakt door een toewijzingsbeslissing, reeds op grond van de wettelijke sancties die dreigen ingeval hij niet voldoet aan de toewijzingsbeslissing, begunstigde is van de garanties zoals verankerd in artikel 47 van het Handvest. Zo nee, dan rijst de vraag of en in welke omvang deze rechter op zijn minst indirect middels artikel 47 van het Handvest drager is van bijzondere rechten, zoals met name het recht op de daadwerkelijke toetsing, door een onafhankelijke andere rechterlijke instantie, van een toewijzingsbeslissing die in strijd is met de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling.
- 12 Met betrekking tot de derde vraag of een partij bij een gerechtelijke procedure die bezwaren heeft tegen de rechtmatigheid van een voor de beslechting van haar procedure nadelige bepaling van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling respectievelijk tegen de rechtmatigheid van de toewijzing van deze procedure aan een bepaalde rechter, reeds vóór de rechterlijke uitspraak een rechtsmiddel moet kunnen instellen bij een andere rechter die volledig bevoegd is om de rechtmatigheid van de als onrechtmatig aangemerkte handeling te toetsen, wijst de verwijzende rechter op wettelijke belemmeringen die de uitoefening van het grondrecht op het instellen van een doeltreffend rechtsmiddel kunnen torpederen.
- 13 Zoals blijkt uit de Oostenrijkse rechtssituatie, die duidelijk is en waarover geen betwisting bestaat, staat in geval van een bestuursrechtelijke procedure geen rechtsmiddel open waarbij reeds voorafgaand aan de definitieve beslissing de partijdigheid respectievelijk onbevoegdheid van een rechter kan worden onderzocht. Gezien de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot deze rechtssituatie lijkt artikel 47 van het Handvest te worden geschonden wanneer partijen het bovengenoemde recht wordt ontkend.
- 14 Met betrekking tot de vierde vraag of de interne zaakverdeling en registratie van indiening van zaken dermate transparant en begrijpelijk moeten zijn dat de rechter respectievelijk een partij zonder veel kosten of moeite de mogelijkheid heeft te onderzoeken of de concrete toewijzing van de zaak overeenstemt met de

bepalingen van de binnen een rechterlijke instantie geldende regels inzake de zaakverdeling, constateert de verwijzende rechter dat de onderhavige procedure een schoolvoorbeeld is van de feitelijke onmogelijkheid om de interne toewijzingsbeslissingen binnen de rechterlijke instantie te begrijpen. Zolang de wetgever geen afdwingbare bepalingen vaststelt met het oog op een begrijpelijke en makkelijk toegankelijke documentatie van de toewijzingen, is bijgevolg het in artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht slechts theoretisch van aard, zelfs al zou het Hof de twee hierboven genoemde vragen bevestigend beantwoorden.

- 15 Hierbij komt dat het voor een partij in de huidige situatie feitelijk absoluut onmogelijk is om kennis te nemen van de voor de toewijzing relevante gang van zaken, aangezien meestal niet eens een rechter in staat is deze informatie te verkrijgen. Ook dit laat zien dat het van groot belang is dat de in artikel 47 van het Handvest opgenomen opdracht aan de wetgever om de gang van zaken rondom de toewijzing transparant en toetsbaar te maken, wordt verduidelijkt.
- 16 Met betrekking tot de vijfde vraag of de partijen en de rechter zonder eigen toedoen over de mogelijkheid moeten beschikken om de regels inzake de zaakverdeling inhoudelijk te begrijpen en de rechtmatigheid van de toewijzing van de zaak te toetsen, verklaart de verwijzende rechter dat de concrete toewijzing van dossiers in de regel niet wordt onderzocht, aangezien niet eens een rechter over de mogelijkheid beschikt om kennis te krijgen van de gang van zaken rondom de toewijzing. Bijgevolg worden de instanties die de dossiers toewijzen, feitelijk niet gecontroleerd. Hierbij komt dat volgens de huidige Oostenrijkse rechtssituatie de wettigheid van de bepalingen inzake de interne zaakverdeling door geen enkele rechterlijke instantie kan respectievelijk mag worden getoetst.
- 17 De zesde vraag betreft - in het kader van de voor rechters existentiële problematiek van de toewijzing van dossiers - de verplichting tot handelen voor een rechter die door een beslissing waartegen hij niet kan opkomen, wordt verplicht te handelen in strijd is met het Unierecht en het recht van partijen, dit gezien zijn Unierechtelijke verplichting om de Unierechtelijke procedurele regels in acht te nemen.
- 18 Zoals hierboven is uiteengezet, loopt een rechter in het geval van een met de regels strijdige toewijzing van dossiers gevaar, aangezien hij in strijd met de bepalingen van artikel 47 van het Handvest een beslissing moet nemen, terwijl hij niet de mogelijkheid heeft om deze onwettigheid aan de kaak te stellen. Het probleem wordt evenwel nog groter, als de rechter de rechtspraak van het Hof serieus neemt en de toewijzing die kennelijk in strijd is met artikel 47 van het Handvest, ten gevolge van het terzijdestellingseffect van het rechtstreeks toepasselijke Unierecht aanmerkt als onbestaand respectievelijk niet van belang. Dan wordt de partij juist geraakt in haar volgens artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten; in dit geval omdat de procedure dan bovenmatig lang duurt wegens het stilzitten. In een dergelijk geval heeft de rechter alleen nog de mogelijkheid om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, voor

zover toevallig in de concrete toegewezen zaak Unierecht ten uitvoer wordt gelegd.

WERKDOCUMENT