

Zaak C-942/19

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:

31 december 2019

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 december 2019

Appellant:

Servicio Aragonés de la Salud

Geïntimeerde:

LB

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het voorwerp van het hoofdgeding is bepalen of LB, die als ambtenaar in vaste dienst is aangesteld bij de Servicio de Salud de Aragón (gezondheidsdienst van Aragón; hierna „gezondheidsdienst”), recht heeft op vrijwillig verlof wegens dienstverlening in de publieke sector.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het voorwerp van de prejudiciële verwijzing is de vraag of de Spaanse regeling die het vrijwillige verlof wegens dienstverlening in de publieke sector enkel mogelijk maakt indien de te vervullen functie een vast karakter heeft, verenigbaar is met clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1) Moet clause 4 van de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG, aldus worden uitgelegd dat het uit het vervullen van een functie in de publieke sector voortvloeiende recht op toekenning van een bepaalde administratieve status met betrekking tot de tot dat moment – ook in de publieke sector – vervulde functie een *arbeidsvoorwaarde* is, die op vergelijkbare wijze moet gelden voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst?

2) Moet clause 4 van de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG, aldus worden uitgelegd dat als rechtvaardiging voor het verschil in behandeling op basis van objectieve redenen tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst, kan dienen het – tegen de achtergrond van het grondwettelijke recht op bescherming van de gezondheid – voorkomen van grote storingen en hinder als gevolg van een instabiel personeelsbestand in een zeer gevoelige sector zoals de gezondheidszorg, en wel op zodanige wijze dat het de grondslag kan zijn voor het niet toekennen van een bepaalde verlofstatus aan personen die een tijdelijke functie gaan vervullen, doch niet aan personen die een vaste functie krijgen?

3) Moet clause 4 van de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een bepaling als artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995, op grond waarvan een functie als ambtenaar in tijdelijke dienst of als arbeidscontractant voor bepaalde tijd niet in aanmerking komt voor toekenning van de status „verlof wegens dienstverlening in de publieke sector”, terwijl die status wel moeten worden toegekend aan personen die een vaste functie in de publieke sector gaan vervullen en voor een ambtenaar voordeliger is dan andere alternatieve administratieve statussen waarop een beroep zou moeten worden gedaan om de nieuwe functie waarvoor hij is aangesteld, uit te kunnen oefenen?

Relevante bepalingen van het Unierecht

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) (hierna: „richtlijn 1999/70”). Artikelen 1 en 2.

Raamovereenkomst van het EVV, de Unice en het CEEP inzake de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna: „raamovereenkomst”). Clause 4, lid 1.

Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

Arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Punten 31 en 34 en punt 1 van het dictum.

Beschikking van het Hof van Justitie van 22 maart 2018, Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Punt 65.

Relevante bepalingen van nationaal recht

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (wet 30 van 2 augustus 1984 inzake maatregelen voor de hervorming van het ambtenarenapparaat) (BOE nr. 185 van 3 augustus 1984, blz. 22629). Artikel 29, lid 3.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (wet 53 van 26 december 1984 inzake onverenigbaarheden van het personeel in dienst van de overheid) (BOE nr. 4 van 4 januari 1985, blz. 165). Artikel 1.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (wet 55 van 16 december 2003 inzake het kaderstatuut voor statutair personeel van de gezondheidsdiensten) (BOE nr. 301 van 16 december 2003, blz. 44742). Artikel 2, leden 1 en 2, artikel 3, artikel 62, artikel 66, leden 1 en 3, en artikel 67, leden 1 tot 3.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (wet houdende het basisstatuut van het overheidspersoneel), waarvan de geconsolideerde tekst is vastgesteld bij Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre (koninklijk wetsbesluit 5 van 30 oktober 2015) (BOE nr. 261 van 31 oktober 2015, blz. 103105) (hierna: „EBEP”). Artikel 2, leden 1, 3, 4 en 5, artikel 85, lid 1, artikel 88, leden 1, 3 en 4, en artikel 89, leden 1 en 2.

Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (koninklijk besluit 365 van 10 maart 1995 tot goedkeuring van de regeling inzake de administratieve status die ambtenaren van de centrale overheid kunnen hebben) (BOE nr. 85 van 10 april 1995, blz. 10636). Artikel 15.

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 LB werd bij de gezondheidsdienst aangesteld als ambtenaar in vaste dienst. Ze vervulde deze functie vanaf 14 december 2010 tot 20 december 2017.
- 2 LB werd voorgedragen voor een tijdelijke functie als hoogleraar aan een universiteit, welke voordracht werd goedgekeurd op 25 oktober 2017. Als gevolg

daarvan werd haar arbeidsovereenkomst opgeschort en werd zij verzocht om vanaf 21 december 2017 die nieuwe functie te vervullen.

- 3 Om deze functie te kunnen vervullen, hetgeen niet in combinatie met haar eerdere functie kon, verzocht LB op 1 december 2017 middels een schrijven om verlof uit haar functie bij de gezondheidsdienst te verkrijgen voor dienstverlening in de publieke sector.
- 4 Bij besluit van 4 december 2017 van de directeur van de sector Zaragoza III van de gezondheidsdienst, werd dit verzoek afgewezen overwegende dat overeenkomstig artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 aan ambtenaren in vaste dienst geen verlof wegens dienstverlening in de publieke sector kan worden verleend als de andere functie bij de overheid van tijdelijke aard is.
- 5 Om de tijdelijke functie als hoogleraar te kunnen vervullen, verzocht LB bij schrijven van 17 december 2017 om vrijwillig verlof wegens redenen van persoonlijke aard te verlenen aan haar. Dit verzoek werd bij besluit van 20 december 2017 van de directeur van sector Zaragoza III van de gezondheidsdienst toegekend.
- 6 Daarnaast ging LB in administratief beroep tegen het besluit van 4 december 2017. Bij besluit van 16 maart 2018 van de Consejería de Salud (regionaal ministerie voor Volksgezondheid) werd dat administratieve beroep afgewezen.
- 7 LB ging tegen het besluit van 16 maart 2018 in beroep bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (bestuursrechtbank nr. 4 Zaragoza, Spanje), die het beroep bij uitspraak van 9 mei 2019 toewees. Volgens de uitspraak levert de omstandigheid dat LB geen gebruik kan maken van de administratieve status „verlof wegens dienstverlening in de publieke sector” enkel vanwege het feit dat de tweede functie van tijdelijke aard is, schending van het in clause 4 van de raamovereenkomst neergelegde non-discriminatiebeginsel op tussen werknemers die in vaste dienst zijn en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.
- 8 De gezondheidsdienst is bij de verwijzende rechter in hoger beroep gegaan tegen dat vonnis.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 LB vorderde bij de rechter dat de aan de orde zijnde besluiten van rechtswege nietig, dan wel subsidiair, vernietigbaar zouden worden verklaard. Daarnaast verzocht zij dat haar specifieke rechtspositie zou worden erkend en dat haar met terugwerkende kracht tot 1 december 2017 het recht op verlof uit haar functie bij de gezondheidsdienst zou worden toegekend voor dienstverlening in de publieke sector.

- 10 Zij voert aan dat de aan de orde zijnde handelingen het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel als bedoeld in clause 4 van de raamovereenkomst schenden, en dat ook de toepassing van artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 zich niet verdraagt met deze clause.
- 11 De gezondheidsdienst weerspreekt dat de aan de orde zijnde handelingen clause 4 van de raamovereenkomst schenden. Betoogd wordt dat er sprake is van vergelijkbare situaties en dat er sprake was van objectieve redenen voor het verschil in behandeling tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst. In het bijzonder moet er worden gezorgd voor een stabiele dienstverlening waar het gaat om de gezondheidsdienst van Aragon.
- 12 LB acht het voorleggen van prejudiciële vragen onnodig omdat een oplossing van de zaak bereikt kan worden door de toepassing van uitsluitend nationale bepalingen.
- 13 Daarnaast meent zij dat niet tot voorlegging van prejudiciële vragen hoeft te worden overgegaan omdat de rechtspraak van het Hof van Justitie voldoende duidelijk is. Deze rechtspraak leidt tot de conclusie dat de omstandigheid dat geen verlof uit de functie die zij tot dat moment vervulde, wordt verleend voor dienstverlening in de publieke sector omdat de functie die ze wil gaan vervullen tijdelijk is, in strijd is met het verbod op een minder gunstige behandeling dat in richtlijn 1999/70 is vastgelegd. Het hoger beroep moet dan ook worden afgewezen op grond van het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie.
- 14 De gezondheidsdienst heeft zich niet uitgesproken over het voorleggen van prejudiciële vragen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijding

- 15 De verwijzende rechter zet om te beginnen het regelgevingskader uiteen dat op de hiernavolgende wijze kan worden samengevat.
- 16 Ten eerste dient te worden vastgesteld welke regelgeving van toepassing is op ambtenaren in vaste dienst. Het gaat met name om wet 55/2003; aanvullend worden de EBEP, de wetten 30/1984 en 53/1984 en koninklijk besluit 365/1995 toegepast.
- 17 Ten tweede dient te worden aangegeven welke wettelijke regeling van toepassing is op de administratieve status die in onderhavige zaak speelt.
- 18 LB vroeg verlof aan wegens dienstverlening in de publieke sector (dat is het begrip dat wordt gebruikt in de artikelen 62 en 66 van wet 55/2003; in de artikelen 85 en 88 van de EBEP wordt dit aangeduid als dienstverlening bij andere overheidsinstanties en in artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 als vrijwillig verlof wegens dienstverlening in de publieke sector). Deze status wordt onder

meer toegekend als ambtenaren in vaste dienst „als vast aangesteld personeel van een andere categorie, als ambtenaar of als arbeidscontractant [diensten gaan verlenen] bij een overheidsinstantie, tenzij de betrokkene de desbetreffende toestemming heeft gekregen op grond van [de overweging dat de twee functies verenigbaar zijn]” (artikel 66, lid 1, van wet 55/2003).

19 Volgens de uiteenzetting die de verwijzende rechter heeft gegeven van het nationale recht, kenmerkt de status „verlof wegens dienstverlening in de publieke sector” zich door de volgende punten:

- het verlof kan niet worden geweigerd om werkgerelateerde redenen en personen die deze status krijgen, blijven ambtenaar bij de eerste overheidsinstantie, alsmede het recht om deel te nemen aan selectieprocedures voor vacatures bij die overheidsinstantie;
- de diensttijd bij de andere overheidsinstantie wordt als actieve dienst bij de eerste overheidsinstantie aangemerkt;
- personen die deze status krijgen, ontvangen geen vergoeding van de eerste overheidsinstantie, maar de duur van deze status wordt met betrekking tot hun anciënniteitstoelagen en professionele carrière erkend zodra zij de actieve dienst bij de eerste overheidsinstantie hervatten;
- er geldt geen minimumduur voor deze status.

20 De gezondheidsdienst weigerde echter verlof wegens dienstverlening in de publieke sector te verlenen en stelde zich op het standpunt dat in dit geval het vrijwillige verlof wegens redenen van persoonlijke aard toegepast dient te worden [artikel 67, lid 1, onder a), van wet 55/2003]. Volgens de uiteenzetting die de verwijzende rechter heeft gegeven van het nationale recht, kenmerkt de status „vrijwillig verlof wegens redenen van persoonlijke aard” zich door de volgende punten:

- vereist is dat gedurende de vijf jaren voorafgaand aan de verlening van het verlof, sprake is van dienstverlening bij overheidsinstanties;
- het verlof kan worden geweigerd om werkgerelateerde redenen;
- personen die deze status krijgen, ontvangen geen vergoeding van de overheidsinstantie, en de duur van deze status wordt met betrekking tot hun anciënniteitstoelagen en professionele carrière niet erkend;
- personen die deze status krijgen, moeten minstens twee jaar die status behouden voordat zij naar hun oude functie kunnen terugkeren.

21 De gezondheidsdienst meent dat het verlof wegens dienstverlening in de publieke sector niet kan worden toegekend omdat artikel 15 van koninklijk besluit

365/1995 zich hiertegen verzet. Deze uitvoeringsmaatregel bepaalt dat „bij de vervulling van functies als ambtenaar in tijdelijke dienst of als arbeidscontractant voor bepaalde tijd er geen sprake kan zijn van toekenning” van die administratieve status.

- 22 De discussie bij de verwijzende rechter is vooral toegespitst op de vraag of artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 van toepassing is om het geschil op te lossen, aangezien ter discussie staat of het bij de EBEP is ingetrokken dan wel subsidiair toegepast dient te worden als uitvoeringsbepaling van wet 55/2003, hetgeen een kwestie is van nationaal recht. De verwijzende rechter oordeelt dat genoemd artikel van kracht is en toepasselijk is.
- 23 De oplossing van het geschil hangt derhalve af van de vraag of de regeling van artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst. De voorliggende vraag is of het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 15 van koninklijk besluit 365/1995 – dat de verlening van verlof wegens dienstverlening in de publieke sector verbiedt als het gaat om een ambtenaar die een andere functie krijgt die een tijdelijk karakter heeft, terwijl dat verlof wordt toegekend als de nieuwe functie een vast karakter heeft – in strijd is met het non-discriminatiebeginsel als bedoeld in de raamovereenkomst en de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 24 Naar het oordeel van de verwijzende rechter blijkt duidelijk dat de ambtenaar die een andere vaste functie krijgt bij de overheid, anders wordt behandeld dan een persoon die een functie met een tijdelijk karakter gaat vervullen. In het eerste geval kan immers een beroep worden gedaan op de administratieve status „verlof wegens dienstverlening in de publieke sector”, met alle voordelen van dien, maar in het tweede geval kan dit niet, waardoor verplicht een beroep dient te worden gedaan op vrijwillig verlof wegens redenen van persoonlijke aard en de ambtenaar dus een andere en minder gunstige behandeling geniet.
- 25 De uit de regelgeving voortvloeiende slechtere behandeling van de ambtenaar die verlof heeft wegens redenen van persoonlijke aard, ten opzichte van de ambtenaar die verlof heeft wegens dienstverlening bij een andere overheidsinstantie, of wegens dienstverlening in de publieke sector, is respectievelijk terug te vinden in artikel 88, leden 3 en 4, en artikel 89 van de EBEP en in artikel 66, lid 3, en artikel 67, lid 1, onder a), van wet 55/2003.
- 26 Om te bepalen of een en ander verenigbaar is met richtlijn 1999/70, dient nagegaan te worden of is voldaan aan de voorwaarden voor de handhaving van het daarin neergelegde discriminatieverbod.
- 27 Ten eerste dient te worden bepaald of, in de zin van de richtlijn, de status die de ambtenaar krijgt als gevolg van een nieuwe tijdelijke functie bij een overheidsinstantie, een *arbeidsvoorwaarde* is van de tijdelijke functie die vervuld gaat worden.

- 28 In de gevallen waarover het Hof van Justitie een uitspraak heeft gedaan, maakte de onderzochte *arbeidsvoorwaarde* deel uit van de post of functie die tijdelijk werd vervuld. In onderhavige zaak maakt de *minder gunstige voorwaarde* die aan de orde is, echter deel uit van een tijdelijke post die nog niet wordt vervuld, maar waarvan vervulling beoogd is, waardoor naar het oordeel van de verwijzende rechter de rechtspraak van het Hof van Justitie niet kan worden toegepast.
- 29 De vraag is dus of de aanspraak die een ambtenaar kan maken doordat hij een andere functie in de publieke sector gaat vervullen, namelijk op toekenning van een bepaalde administratieve status in de functie die werd vervuld tot aan de verkrijging van de tweede functie, een *arbeidsvoorwaarde* is.
- 30 Ten tweede wordt betwijfeld of de redenen die de overheid in onderhavige zaak heeft aangevoerd, beschouwd kunnen worden als objectieve redenen die het verschil in behandeling tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst rechtvaardigen.
- 31 De gezondheidsdienst meent van wel. Volgens deze dienst zou de verlening van verlof wegens dienstverlening in de publieke sector aan ambtenaren in vaste dienst in die gevallen waarin de andere dienstbetrekking een tijdelijk karakter heeft, voor de gezondheidszorg grote storingen en hinder met zich brengen als gevolg van een instabiel personeelsbestand in een sector die – tegen de achtergrond van het grondwettelijke recht op bescherming van de gezondheid – zo gevoelig is als de gezondheidszorg.
- 32 Het verlenen van dat verlof zou in de praktijk voor de gezondheidsdienst betekenen dat een belangrijk deel van de leden van het vast aangestelde personeel daar een beroep op zou kunnen doen om een functie te vervullen met een tijdelijk karakter, die zelfs van erg korte duur zou kunnen zijn, waarbij deze personeelsleden telkens als de tijdelijke dienstverlening eindigt om terugplaatsing op voorlopige basis kunnen verzoeken in een functie op hun niveau, hetgeen tot een instabiel personeelsbestand zou leiden.
- 33 De gezondheidsdienst stelt dat zij constant vaste dienstverbanden tracht te bevorderen en deze ook stimuleert. Dit gebeurt onder meer door selectieprocedures te organiseren met het oog op aanstelling als ambtenaar in vaste dienst. De verlening van verlof wegens dienstverlening in de publieke sector om functies met een tijdelijk karakter te vervullen, zou betekenen dat functies vacant zouden komen die in die selectieprocedures werden ingevuld. Er zouden dus wederom nieuwe procedures moeten worden georganiseerd. Daarnaast is de terugplaatsing van het personeel dat verlof had wegens dienstverlening in de publieke sector van voorlopige aard, wat leidt tot het ontslag van de tijdelijke werknemers met de meeste anciënniteit en de verplichting met zich brengt om de functie die voorlopig door de terugkerende persoon wordt vervuld, in een nieuwe selectieprocedure te betrekken.

- 34 Daarom acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om te bepalen of het – tegen de achtergrond van het grondwettelijke recht op bescherming van de gezondheid – voorkomen van grote storingen en hinder als gevolg van een instabiel personeelsbestand in een zeer gevoelige sector zoals de gezondheidszorg, een *objectieve reden* is die een verschil in behandeling rechtvaardigt tussen de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst, en wel op zodanige wijze dat het de grondslag kan zijn voor het niet toekennen van een bepaalde verlofstatus aan personen die een tijdelijke functie gaan vervullen, maar niet aan personen die een vaste functie krijgen.

WERKDOCUMENT