ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

22 januari 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Richtlijn 1999/70/EG – Door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clausule 4 – Non-discriminatiebeginsel – Clausule 5 – Maatregelen ter voorkoming van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd – Vergoeding in geval van beëindiging van het dienstverband – Artikelen 151 en 153 VWEU – Artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toepasselijkheid – Verschil in behandeling op basis van de publieke dan wel private aard, volgens het nationale recht, van de op de arbeidsverhouding toepasselijke regeling”

In zaak C-177/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid (bestuursrechter nr. 14 Madrid, Spanje) bij beslissing van 16 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 7 maart 2018, in de procedure

**Almudena Baldonedo Martín**

tegen

**Ayuntamiento de Madrid,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, T. von Danwitz en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2019,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

– Almudena Baldonedo Martín, vertegenwoordigd door L. Gil Fuertes, abogada,

– de Ayuntamiento de Madrid, vertegenwoordigd door N. Taboada Rodríguez en I. Madroñero Peloche, letrados,

* Procestaal: Spaans.

– de Spaanse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. J. García-Valdecasas Dorrego, vervolgens door S. Jiménez García als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door N. Ruiz García en M. van Beek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 oktober 2019,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 151 en 153 VWEU en de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), alsmede van de clausules 4 en 5 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna: „raamovereenkomst"), die 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 1999, L 175, blz. 43).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Almudena Baldonedo Martín en de Ayuntamiento de Madrid (gemeente Madrid, Spanje) over de betaling van een vergoeding wegens de beëindiging van de arbeidsverhouding tussen de partijen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

3 Volgens artikel 1 van richtlijn 1999/70 is deze richtlijn gericht „op de uitvoering van de […] door de algemene brancheoverkoepelende organisaties (EVV, Unice, CEEP) gesloten [raamovereenkomst]".

4 Artikel 2, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om […] hieraan te voldoen [en] moeten alle nodige maatregelen treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen. […]"

5 Volgens clausule 1 van de raamovereenkomst is het doel ervan de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen, en voorts een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.

6 Clausule 3 van de raamovereenkomst, met als opschrift „Definities", luidt:

„In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

1. ‚werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd': iemand met een rechtstreeks tussen een werkgever en een werknemer aangegane arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor bepaalde tijd waarvan het einde wordt bepaald door objectieve voorwaarden zoals het bereiken van een bepaald tijdstip, het voltooien van een bepaalde taak of het intreden van een bepaalde gebeurtenis;

2. ‚vergelijkbare werknemer in vaste dienst': een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, in dezelfde vestiging, die hetzelfde of soortgelijk werk verricht of dezelfde of een soortgelijke functie uitoefent, waarbij rekening wordt gehouden met kwalificaties/bekwaamheden. […]"

7 Clausule 4 van de raamovereenkomst, met het opschrift „Non-discriminatiebeginsel", bepaalt in punt 1:

„Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is."

8 Clausule 5 van de raamovereenkomst, „Maatregelen ter voorkoming van misbruik", luidt:

„1. Teneinde misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, voeren de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten of gebruiken, en/of de sociale partners, wanneer er geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik bestaan, op een wijze die rekening houdt met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers, een of meer van de volgende maatregelen in:

a) vaststelling van objectieve redenen die een vernieuwing van dergelijke overeenkomsten of verhoudingen rechtvaardigen;

b) vaststelling van de maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd;

c) vaststelling van het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd.

2. De lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, en/of, waar nodig, de sociale partners bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd:

a) als ‚opeenvolgend' worden beschouwd;

b) geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden."

### *Spaans recht*

9 De eerste aanvullende bepaling van 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 lagere overheden) van 7 juni 1991 (BOE nr. 142 van 14 juni 1991, blz. 19669), luidt:

„Na aankondiging van een vergelijkend onderzoek en in ieder geval met inachtneming van de beginselen van verdienste en bekwaamheid kan de voorzitter van de gemeente- of provincieraad ambtenaren zonder vaste aanstelling benoemen op vacante posten voor zover die posten, rekening houdend met de door de omstandigheden vereiste spoedeisendheid, niet kunnen worden ingevuld door ambtenaren. Deze posten worden voorzien van de nodige budgettaire middelen en opgenomen in het openbare vacatureaanbod, tenzij zij vacant zijn geworden na goedkeuring daarvan.

[…]

De aldus ingevulde vacatures moeten worden opgenomen in de eerstvolgende aankondiging van een vergelijkend onderzoek voor het invullen van arbeidsplaatsen of in het eerste goedgekeurde openbare vacatureaanbod.

Het dienstverband van de ambtenaar zonder vaste aanstelling wordt beëindigd zodra het ambt is ingevuld door een ambtenaar met vaste aanstelling of zodra de gemeente- of provincieraad oordeelt dat de spoedeisende redenen die de invulling ervan door een ambtenaar zonder vaste aanstelling rechtvaardigden, niet langer opgaan."

10 Artikel 8 van de texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (geconsolideerde tekst van de wet betreffende het basisstatuut van het overheidspersoneel), die werd goedgekeurd bij Real Decreto Legislativo 5/2015 (koninklijk wetgevend besluit 5/2015) van 30 oktober 2015 (BOE nr. 261 van 31 oktober 2015, blz. 103105; hierna: „EBEP") bepaalt:

„1. Overheidsfunctionarissen zijn personen die in dienst van de overheid tegen beloning taken vervullen in het algemeen belang.

2. Inzake overheidspersoneel wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën:

a) ambtenaren met vaste aanstelling;

b) ambtenaren zonder vaste aanstelling;

c) arbeidscontractanten, ongeacht of zij in vaste dienst werken of voor onbepaalde of bepaalde tijd in dienst zijn;

d) ondersteunend personeel."

11 Artikel 10 EBEP luidt als volgt:

„1. Ambtenaren zonder vaste aanstelling zijn personen die om uitdrukkelijk gerechtvaardigde redenen, voor zover zulks nodig en dringend is, in die hoedanigheid worden aangesteld teneinde in de hierna genoemde gevallen werkzaamheden van ambtenaren met vaste aanstelling te verrichten:

a) het feit dat er posten vacant zijn die niet met ambtenaren met vaste aanstelling kunnen worden bezet;

b) de tijdelijke vervanging van de houders van die posten;

c) de uitvoering van tijdelijke programma's die niet langer dan drie jaar mogen duren en die met twaalf maanden kunnen worden verlengd op grond van de ter uitvoering van dit statuut vastgestelde wetten op het gebied van de openbare dienst;

d) bovenmatige of toegenomen werkdruk, voor ten hoogste zes maanden binnen een periode van twaalf maanden.

[…]

3. Naast op de in artikel 63 bedoelde gronden wordt het dienstverband van ambtenaren zonder vaste aanstelling beëindigd bij het wegvallen van de reden die aan hun aanstelling ten grondslag lag.

4. In het in lid 1, onder a), van dit artikel bedoelde geval worden de vacante posten die zijn ingevuld door ambtenaren zonder vaste aanstelling opgenomen in het vacatureaanbod van het boekjaar waarin zij worden aangesteld of, indien dat niet mogelijk is, in de loop van het volgende boekjaar, tenzij er wordt beslist om de post te schrappen.

5. De algemene regeling voor ambtenaren met vaste aanstelling is van toepassing op ambtenaren zonder vaste aanstelling, voor zover die regeling past bij de aard van de situatie waarin deze functionarissen zich bevinden.

[…]”

12 Artikel 70, lid 1, EBEP bepaalt:

„De benodigde personele middelen waaraan begrotingsmiddelen zijn toegewezen en waarin moet worden voorzien door nieuwe personeelsleden aan te werven, worden opgenomen in een openbaar vacatureaanbod of ingevuld via een ander, soortgelijk instrument voor het beheer van de personeelsbehoeften, wat inhoudt dat de overeenkomstige selectieprocedures moeten worden georganiseerd voor de geplande posten – met een reserve van maximaal tien procent – en dat er een maximumtermijn voor de bekendmaking van de aankondigingen moet worden vastgesteld. De uitvoering van het openbare vacatureaanbod of het soortgelijke instrument moet in ieder geval binnen een niet-verlengbare termijn van drie jaar plaatsvinden.”

13 Artikel 49 van de texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (geconsolideerde tekst van de wet op het werknemersstatuut), die werd goedgekeurd bij Real Decreto Legislativo 1/1995 (koninklijk wetgevend besluit 1/1995) van 24 maart 1995 (BOE nr. 75 van 29 maart 1995, blz. 9654), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „werknemersstatuut”), bepaalt:

„1. De arbeidsovereenkomst eindigt:

[…]

b) om de in de overeenkomst rechtsgeldig vermelde redenen, tenzij deze een kennelijk rechtsmisbruik door de werkgever vormen;

c) bij het verstrijken van de overeengekomen termijn of bij de voltooiing van het werk of de dienst waarop de overeenkomst betrekking heeft. Bij beëindiging van de overeenkomst heeft de werknemer, tenzij het ad-interimovereenkomsten of opleidingsovereenkomsten betreft, recht op een vergoeding die gelijk is aan een evenredig gedeelte van het bedrag dat overeenstemt met twaalf dagen salaris per dienstjaar, of op de in voorkomend geval door de specifieke regelgeving ter zake vastgelegde vergoeding;

[…]

l) om objectieve en juridisch toelaatbare redenen;

[…]”

14 Volgens artikel 52 van het werknemersstatuut zijn „objectieve redenen” op grond waarvan de arbeidsovereenkomst kan worden beëindigd: ongeschiktheid van de werknemer die aan het licht is gekomen of is ontstaan na zijn daadwerkelijke indiensttreding bij de onderneming; het feit dat de werknemer zich niet aanpast aan redelijke technische wijzigingen die in zijn functie zijn aangebracht; economische of technische redenen of redenen die verband houden met de organisatie of de

productie, wanneer het aantal opgeheven arbeidsplaatsen geringer is dan het aantal dat vereist is om de beëindiging van arbeidsovereenkomsten als „collectief ontslag" aan te merken, en, onder bepaalde voorwaarden, herhaalde afwezigheid van het werk, ook al is dit gerechtvaardigd.

15 Overeenkomstig artikel 53, lid 1, onder b), van het werknemersstatuut wordt bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst om een van de in artikel 52 van dat statuut genoemde objectieve redenen tegelijk met de schriftelijke mededeling aan de werknemer een vergoeding van twintig dagen salaris per dienstjaar toegekend, waarbij de vergoeding voor een tijdvak van minder dan één jaar wordt berekend pro rato van het aantal gewerkte maanden, met een maximum van twaalf maandsalarissen.

16 Artikel 56 van het werknemersstatuut bepaalt dat de beëindiging van een arbeidsovereenkomst wegens onrechtmatig ontslag aanleiding geeft tot de betaling van een vergoeding van 33 dagen salaris per dienstjaar.

## Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 De Ayuntamiento de Madrid heeft Baldonedo Martín met ingang van 24 november 2005 aangesteld als ambtenaar zonder vaste aanstelling belast met de functie van medewerker groenonderhoud.

18 In het aanstellingsbesluit was bepaald dat Baldonedo Martín in dienst werd genomen om een vacante post in te vullen totdat de post door een ambtenaar met vaste aanstelling zou worden bezet. Het aanstellingsbesluit vermeldde voorts dat de post zou worden opgeheven wanneer het recht van de door haar vervangen ambtenaar om op de post terug te keren teniet zou gaan of wanneer de overheid zou oordelen dat de redenen van spoedeisendheid voor de bezetting van de post door een ambtenaar zonder vaste aanstelling niet meer opgaan.

19 Op 15 april 2013 is Baldonedo Martín ervan in kennis gesteld dat haar post die dag was ingevuld door een ambtenaar met vaste aanstelling en dat haar dienstverband derhalve werd beëindigd.

20 Op 20 februari 2017 heeft Baldonedo Martín de Ayuntamiento de Madrid verzocht om betaling van een vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband ter hoogte van twintig dagen salaris per dienstjaar. Haar verzoek was gebaseerd op artikel 4, lid 3, VEU, artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest en de clausules 4 en 5 van de raamovereenkomst.

21 Bij besluit van 25 april 2017 heeft de Ayuntamiento de Madrid dat verzoek afgewezen op grond dat de post die Baldonedo Martín had bezet, een vacante post was die dringend en onmiddellijk moest worden bezet, de dienstbetrekking van Baldonedo Martín was beëindigd omdat haar post door een ambtenaar met vaste aanstelling was ingevuld, en er geen sprake was van discriminatie ten opzichte van ambtenaren met vaste aanstelling, aangezien laatstgenoemden volgens de op hun rechtspositie toepasselijke regeling in geen geval in aanmerking komen voor een vergoeding wegens beëindiging van hun dienstbetrekking.

22 Tegen dit besluit heeft Baldonedo Martín beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die erop wijst dat zij gedurende de periode van haar dienstverband voortdurend en ononderbroken dezelfde post heeft bezet en dat zij dezelfde taken verrichtte als de medewerkers groenonderhoud met de hoedanigheid van ambtenaar met vaste aanstelling.

23 Voorts benadrukt de verwijzende rechter dat de Ayuntamiento de Madrid niet heeft bewezen dat er tijdens de periode van het dienstverband van Baldonedo Martín een vergelijkend onderzoek is georganiseerd of een openbaar vacatureaanbod is goedgekeurd. Volgens de verwijzende rechter kan niet worden vastgesteld of de post die de betrokkene bezette, is ingevuld via interne bevordering, via een vergelijkend onderzoek op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken of examens, of via een

andere selectieprocedure. De Ayuntamiento de Madrid heeft niet aangetoond dat er sprake was van een dwingende noodzaak om Baldonedo Martín aan te stellen op deze post. Evenmin is bekend waarom de post vacant was.

24 Wat de gevraagde uitlegging van het Unierecht betreft, merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat het Spaanse recht ambtenaren met vaste aanstelling bij beëindiging van hun dienstverband geen recht toekent op een vergoeding zoals die waarom Baldonedo Martín verzoekt. Daaruit volgt dat er in de situatie aan de orde in het hoofdgeding geen sprake is van bij clausule 4 van de raamovereenkomst verboden discriminatie en dat deze situatie derhalve niet onder die clausule valt. De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat uit de punten 63 tot en met 67 van het arrest van 14 september 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), volgt dat de vergelijking tussen ambtenaren zonder vaste aanstelling en arbeidscontractanten van wie de arbeidsverhouding met de overheid wordt beheerst door het werknemersstatuut, evenmin onder die clausule valt, aangezien beide soorten personeel een tijdelijke dienstbetrekking hebben.

25 De verwijzende rechter merkt ten tweede echter op dat de raamovereenkomst beoogt ervoor te zorgen dat het non-discriminatiebeginsel wordt toegepast op werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, dat de functie van tuinier bij de Spaanse overheid zowel door een ambtenaar als door een arbeidscontractant kan worden bezet, dat de keuze van de regeling voor de invulling van deze post enkel afhankelijk is van de wil van de werkgever, dat de Ayuntamiento de Madrid geen objectieve reden aanvoert die een verschillende behandeling zou kunnen rechtvaardigen en dat met name uit het arrest van 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), voortvloeit dat aan het non-discriminatiebeginsel, als algemeen beginsel van het Unierecht, verticale rechtstreekse werking moet worden toegekend.

26 De verwijzende rechter vraagt zich af of het gelet op deze overwegingen mogelijk zou zijn om Baldonedo Martín het recht op de gevraagde vergoeding toe te kennen op grond van de vergelijking met arbeidscontractanten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of door verticale rechtstreekse werking te verlenen aan het primaire recht van de Unie.

27 De verwijzende rechter merkt ten derde op dat Baldonedo Martín haar werkzaamheden als ambtenaar zonder vaste aanstelling meer dan zeven jaar lang heeft verricht. Zodoende heeft de Ayuntamiento de Madrid onjuist gebruikgemaakt van de status van ambtenaar zonder vaste aanstelling door deze formule te gebruiken om te voorzien in permanente behoeften in plaats van in tijdelijke of voorbijgaande behoeften. Op die manier heeft zij de betrokkene de rechten ontzegd die ambtenaren met vaste aanstelling genieten of die aan arbeidscontractanten worden verleend. De Ayuntamiento de Madrid heeft tevens de in de artikelen 10 en 70 EBEP bedoelde waarborgen geschonden om de bestendiging van tijdelijke arbeidsverhoudingen te voorkomen en misbruik van dergelijke verhoudingen te vermijden, alsmede het in de eerste aanvullende bepaling van koninklijk besluit 896/1991 van 7 juni 1991 vervatte vereiste dat door ambtenaren zonder vaste aanstelling ingevulde arbeidsplaatsen moeten worden opgenomen in de eerstvolgende aankondiging van een vergelijkend onderzoek.

28 De verwijzende rechter wijst er voorts op dat er op basis van de Spaanse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, niet kan worden bepaald wanneer de arbeidsverhouding van een ambtenaar zonder vaste aanstelling eindigt, aangezien die arbeidsverhouding kan eindigen wegens invulling van de post door een ambtenaar met vaste aanstelling, wegens opheffing van de post, wegens tenietgaan van het recht van de vervangen ambtenaar met vaste aanstelling om op de post terug te keren of wanneer de overheid oordeelt dat de redenen van spoedeisendheid voor de benoeming van de ambtenaar zonder vaste aanstelling niet langer opgaan.

29 Deze regeling sluit elke mogelijkheid uit om jegens de overheid als werkgever de in het werknemersstatuut bepaalde waarborgen in te roepen die aan een particuliere werkgever kunnen worden tegengeworpen, en om dezelfde gevolgen te verbinden aan de niet-naleving van deze waarborgen. Volgens de regeling kan de hoedanigheid van ambtenaar slechts worden verkregen na een selectieprocedure.

30 De regeling maakt het evenmin mogelijk om de met clausule 5 van de raamovereenkomst beoogde doelstellingen te bereiken. Ook de mogelijkheid om tijdelijk statutair personeel in geval van fraude om te zetten in niet-permanent personeel met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, die is erkend in de rechtspraak van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje), maakt het niet mogelijk om misbruik van tijdelijke aanwervingen te voorkomen en te bestraffen. Het blijft immers mogelijk om de door de betrokken werknemer bezette post te schrappen of de werknemer te ontslaan als zijn post is ingevuld door een ambtenaar met vaste aanstelling, waardoor zijn arbeidsverhouding wordt beëindigd zonder dat hij arbeidszekerheid heeft genoten.

31 Volgens de verwijzende rechter is een sanctie bestaande in de verplichte omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een stabiele arbeidsverhouding de enige maatregel waarmee de met richtlijn 1999/70 beoogde doelstellingen kunnen worden geëerbiedigd. Die richtlijn zou evenwel niet zijn omgezet in het Spaanse recht wat de publieke sector betreft. Derhalve rijst de vraag of bij wijze van sanctie een vergoeding kan worden betaald op grond van clausule 5 van de raamovereenkomst.

32 In deze omstandigheden heeft de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet clausule 4 van de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat een situatie zoals in de onderhavige zaak – waarin een ambtenaar zonder vaste aanstelling hetzelfde werk verricht als een ambtenaar met vaste aanstelling (die geen aanspraak kan maken op de vergoeding bij beëindiging van het dienstverband, aangezien de situatie die aanleiding geeft tot die vergoeding in de op zijn rechtspositie toepasselijke regeling niet voorkomt) – niet onder de in [voormelde clausule 4] beschreven situatie kan vallen?

2) Is het verenigbaar met de raamovereenkomst […] wanneer deze ter bereiking van de doelstellingen ervan – gelet op het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie als algemene beginselen van [het recht] van de Europese Unie die zijn neergelegd in een richtlijn, de artikelen 20 en 21 van het [Handvest] en artikel 23 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens [vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948], en als sociale grondrechten in de zin van de artikelen 151 en 153 VWEU – aldus wordt uitgelegd dat het recht op een vergoeding [bij beëindiging van het dienstverband] van een ambtenaar zonder vaste aanstelling kan worden afgeleid, hetzij uit een vergelijking met een arbeidscontractant met een overeenkomst voor bepaalde tijd, aangezien zijn status (ambtenaar of werknemer) enkel afhangt van de wil van de overheid als werkgever, hetzij uit de verticale rechtstreekse werking die wordt toegekend aan het […] primaire recht [van de Unie]?

3) Wanneer door misbruik een tijdelijke aanwerving plaatsvindt om in permanente behoeften te voorzien zonder dat daarvoor een objectieve reden bestaat en zonder dat er sprake is van spoedeisende en dringende noodzaak die zulks rechtvaardigt, 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] 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?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Eerste vraag*

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij er noch voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, noch voor ambtenaren met vaste aanstelling die in het kader van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd in dienst zijn genomen, wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van hun dienstverband.

34 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst verbiedt dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.

35 Het Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling het non-discriminatiebeginsel beoogt toe te passen op werknemers met een arbeidsovereenkomst 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 (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 In de onderhavige zaak moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat Baldonedo Martín, aangezien zij – zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt – door de Ayuntamiento de Madrid was aangesteld als ambtenaar zonder vaste aanstelling op de post van medewerker groenonderhoud tot het intreden van een bepaalde gebeurtenis, te weten de aanstelling van een ambtenaar met vaste aanstelling op deze post, onder het begrip „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" in de zin van clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst valt en dus ook onder richtlijn 1999/70 en deze overeenkomst in haar geheel (zie in die zin beschikking van 22 maart 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:207, punt 40). Voorts zij eraan herinnerd dat een vergoeding die aan een werknemer wordt toegekend wegens de opzegging van de arbeidsovereenkomst met zijn werkgever, zoals die waarom Baldonedo Martín verzoekt, onder het begrip „arbeidsvoorwaarden" in de zin van clausule 4, punt 1, van die overeenkomst valt (beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie blijkt evenwel dat ambtenaren zonder vaste aanstelling, zoals de betrokkene, niet minder gunstig worden behandeld dan ambtenaren met vaste aanstelling, en dat hun rechten worden onthouden die wel toekomen aan ambtenaren met vaste aanstelling, aangezien noch ambtenaren zonder vaste aanstelling, noch ambtenaren met vaste aanstelling de door Baldonedo Martín gevorderde vergoeding ontvangen.

38 In deze omstandigheden moet clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij er noch voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, noch voor ambtenaren met vaste aanstelling die in het kader van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd in dienst zijn genomen, wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van hun dienstverband.

39 Dit gezegd zijnde, blijkt uit het antwoord van Baldonedo Martín en dat van de Ayuntamiento de Madrid op een vraag van het Hof met het oog op de terechtzitting dat de post die de betrokkene bezette toen zij als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst was bij de Ayuntamiento de Madrid, ook kon worden bezet door functionarissen die in het kader van een arbeidsovereenkomst voor

onbepaalde tijd in dienst zijn genomen en dat een dergelijke functionaris tijdens dezelfde periode bij de Ayuntamiento de Madrid in dienst was op een identieke post. Voorts blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat een werknemer die in het kader van een dergelijke arbeidsovereenkomst in dienst is genomen, de door Baldonedo Martín gevorderde vergoeding als bedoeld in artikel 53, lid 1, onder b), van het werknemersstatuut ontvangt indien hij om een van de in artikel 52 van dit statuut genoemde redenen wordt ontslagen.

40 Het staat aan de verwijzende rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen, om deze informatie te verifiëren en in voorkomend geval vast te stellen of ambtenaren zonder vaste aanstelling, zoals de betrokkene, zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van functionarissen die tijdens dezelfde periode bij de Ayuntamiento de Madrid in dienst waren in het kader van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (zie naar analogie beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat er, wanneer het vaststaat dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tijdens hun dienstverband dezelfde taken verrichtten of dezelfde post bezetten als werknemers die in vaste dienst waren bij dezelfde werkgever, in beginsel moet worden aangenomen dat de situaties van deze twee categorieën werknemers vergelijkbaar zijn (zie in die zin arresten van 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punten 50 en 51; 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punten 53 en 54, en 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punten 64 en 65, alsmede beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 36).

42 Derhalve moet worden onderzocht of er een objectieve reden bestaat die rechtvaardigt dat de beëindiging van de arbeidsverhouding van ambtenaren zonder vaste aanstelling geen aanleiding geeft tot de betaling van een vergoeding, terwijl arbeidscontractanten in vaste dienst wel een vergoeding ontvangen indien zij om een van de in artikel 52 van het werknemersstatuut genoemde redenen worden ontslagen.

43 Met betrekking tot de verschillen in behandeling die voortvloeien uit de toepassing van artikel 53, lid 1, onder b), van het werknemersstatuut heeft het Hof reeds geoordeeld dat het specifieke doel van de in deze bepaling bedoelde ontslagvergoeding en de bijzondere context waarin de betaling van deze vergoeding plaatsvindt een objectieve reden vormen die het in het vorige punt bedoelde verschil in behandeling rechtvaardigt (zie arresten van 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punt 60; 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 63, en 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 74).

44 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat de beëindiging van een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd plaatsvindt in een context die feitelijk en juridisch gezien aanzienlijk verschilt van de context waarin de arbeidsovereenkomst van een werknemer in vaste dienst wordt opgezegd om een van de in artikel 52 van het werknemersstatuut genoemde redenen (zie in die zin beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 44, alsmede naar analogie arresten van 5 juni 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punt 56; 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 59, en 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 70).

45 Uit de definitie van het begrip „arbeidsverhouding voor bepaalde tijd" in clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst volgt immers dat een dergelijke arbeidsverhouding geen rechtsgevolgen meer sorteert na het daarin vastgestelde einde, hetgeen hetzij het bereiken van een bepaalde datum, hetzij de voltooiing van een specifieke taak, hetzij – zoals in casu – het intreden van een bepaalde gebeurtenis kan zijn. De partijen bij een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd kennen dus vanaf het sluiten ervan de datum of de gebeurtenis die bepalend is voor het einde van de arbeidsverhouding. Dit

einde beperkt de duur van de arbeidsverhouding, zonder dat de partijen na het sluiten ervan hierover hun wil te kennen hoeven te geven (zie naar analogie arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Daarentegen is de opzegging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd door de werkgever om een van de in artikel 52 van het werknemersstatuut genoemde redenen het gevolg van het intreden van omstandigheden die bij het sluiten ervan niet waren voorzien en die het normale verloop van de arbeidsverhouding verstoren, waarbij de in artikel 53, lid 1, onder b), van dat statuut bedoelde vergoeding juist bedoeld is ter compensatie van de onvoorziene beëindiging van de arbeidsverhouding om een dergelijke reden, en dus van de teleurstelling in de legitieme verwachtingen die de werknemer destijds mocht hebben met betrekking tot de stabiliteit van die verhouding (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter blijkt in casu uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de arbeidsverhouding van Baldonedo Martín is geëindigd door het intreden van de daartoe bepaalde gebeurtenis, te weten het feit dat de post die zij tijdelijk bezette definitief werd ingevuld door de aanstelling van een ambtenaar met vaste aanstelling.

48 In deze omstandigheden moet clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan geen vergoeding wegens beëindiging van het dienstverband wordt betaald aan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, terwijl die vergoeding wel wordt betaald aan arbeidscontractanten in vaste dienst bij opzegging van hun arbeidsovereenkomst om een objectieve reden.

49 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij er noch voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaren zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, noch voor ambtenaren met vaste aanstelling die in het kader van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd in dienst zijn genomen, wordt voorzien in betaling van een vergoeding bij de beëindiging van het dienstverband, terwijl die regeling wel voorziet in betaling van een dergelijke vergoeding aan arbeidscontractanten in vaste dienst wanneer hun arbeidsovereenkomst om een objectieve reden wordt opgezegd.

### *Tweede vraag*

50 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 151 en 153 VWEU, de artikelen 20 en 21 van het Handvest en clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling waarbij er voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, niet wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van het dienstverband, terwijl aan arbeidscontractanten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij het verstrijken van hun arbeidsovereenkomst wel een vergoeding wordt toegekend.

51 Vooraf zij opgemerkt dat deze vraag is gebaseerd op de premisse, ten eerste, dat de door de Ayuntamiento de Madrid in dienst genomen arbeidscontractanten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die onder het werknemersstatuut vallen, bij het verstrijken van hun arbeidsovereenkomst een vergoeding ter hoogte van twaalf dagen salaris per dienstjaar – als bedoeld in artikel 49, lid 1, onder c), van dat statuut – ontvangen, ten tweede, dat deze bepaling niet van toepassing is op werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste

aanstelling in dienst zijn genomen, zoals Baldonedo Martín, en ten derde, dat de EBEP, waaronder laatstgenoemde werknemers vallen, niet voorziet in de toekenning van een soortgelijke vergoeding aan het einde van hun dienstverband.

52 Wat in de eerste plaats clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst betreft, zij eraan herinnerd dat er aan het non-discriminatiebeginsel in de raamovereenkomst uitsluitend uitvoering en invulling is gegeven met betrekking tot verschillen in behandeling tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in vaste dienst die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, zodat eventuele verschillen in behandeling tussen bepaalde categorieën personeel met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet onder het in die raamovereenkomst neergelegde non-discriminatiebeginsel vallen (arrest van 21 november 2018, Viejobueno Ibáñez en de la Vara González, C-245/17, EU:C:2018:934, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Aangezien het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verschil in behandeling tussen de twee categorieën personeel met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet gebaseerd is op de bepaalde of de onbepaalde duur van de arbeidsverhouding, maar op de statutaire of contractuele aard daarvan, valt het dus niet onder clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst (zie in die zin arrest van 14 september 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, punt 66).

54 Bijgevolg moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die bedoeld in punt 50 van het onderhavige arrest.

55 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de artikelen 151 en 153 VWEU volstaat het erop te wijzen dat in deze artikelen van het VWEU, zoals de Europese Commissie opmerkt, de doelstellingen en algemene maatregelen van de sociale politiek van de Unie zijn vastgelegd en dat het recht waarom Baldonedo Martín verzoekt of de verplichting van een lidstaat om een dergelijk recht te waarborgen niet kan worden afgeleid uit die bepalingen (zie in die zin arrest van 21 maart 2018, Podilă e.a., C-133/17 en C-134/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:203, punt 37).

56 Aangaande, in de derde plaats, de artikelen 20 en 21 van het Handvest moet worden opgemerkt dat een verschil in behandeling op grond van het statutaire of contractuele karakter van de arbeidsverhouding in beginsel kan worden beoordeeld in het licht van het beginsel van gelijke behandeling, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt dat thans is vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest (zie in die zin arrest van 9 maart 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punten 55-63).

57 Dit gepreciseerd zijnde, moet eraan worden herinnerd dat het toepassingsgebied van het Handvest, wat het optreden van de lidstaten betreft, is omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, volgens hetwelk de bepalingen van het Handvest uitsluitend tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen (arrest van 6 oktober 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Blijkens de rechtspraak van het Hof veronderstelt het begrip „het recht van de Unie ten uitvoer brengen" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest dat er tussen een Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel een verband bestaat dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere (arrest van 6 oktober 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet er, om te bepalen of een nationale regeling „het recht van de Unie ten uitvoer brengt" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, onder meer worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook al zou die

regeling dit recht indirect kunnen beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden (arrest van 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In casu stelt Baldonedo Martín dat artikel 49, lid 1, onder c), van het werknemersstatuut de uitvoering van clausule 5 van de raamovereenkomst beoogt, maar de Spaanse regering betwist deze stelling.

61 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in artikel 49, lid 1, onder c), van het werknemersstatuut bedoelde vergoeding op het eerste gezicht niet valt onder een van de in clausule 5, punt 1, onder a) tot en met c), van de raamovereenkomst bedoelde categorieën maatregelen, waarvan de lidstaten er een of meer moeten invoeren wanneer hun rechtsorde geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bevat, en dat zij evenmin zulk een gelijkwaardige wettelijke maatregel lijkt te vormen, aangezien daarmee niet het algemene doel kan worden bereikt dat clausule 5 voor de lidstaten stelt en dat bestaat in het voorkomen van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punten 92-94).

62 Aangezien de betaling van deze vergoeding losstaat van enige overweging in verband met het al dan niet rechtmatige karakter van het gebruik van die overeenkomsten voor bepaalde tijd, lijkt zij immers niet geschikt te zijn om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd naar behoren te bestraffen en om de gevolgen van de schending van het recht van de Unie ongedaan te maken, en lijkt zij derhalve op zichzelf genomen geen voldoende effectieve en afschrikkende maatregel te zijn om ervoor te zorgen dat dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punten 94 en 95).

63 Hieruit volgt dat artikel 49, lid 1, onder c), van het werknemersstatuut een ander doel nastreeft dan dat van clausule 5 van de raamovereenkomst en dus niet kan worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer te brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

64 Het verschil in behandeling dat in het hoofdgeding aan de orde is, kan dus niet worden beoordeeld in het licht van de waarborgen van het Handvest en met name de artikelen 20 en 21 ervan.

65 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 151 en 153 VWEU alsmede clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling waarbij er voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, niet wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van het dienstverband, terwijl aan arbeidscontractanten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij het verstrijken van hun arbeidsovereenkomst wel een vergoeding wordt toegekend.

### *Derde vraag*

66 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter met zijn derde vraag in wezen wenst te vernemen of clausule 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat, in een situatie waarin de werkgever gebruik heeft gemaakt van een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd om in permanente behoeften te voorzien en niet wegens uitdrukkelijk gerechtvaardigde redenen voor de noodzaak en dringendheid daarvan, de toekenning van een vergoeding die gelijkwaardig is aan die welke overeenkomstig artikel 56 van het werknemersstatuut aan werknemers wordt betaald in geval van onrechtmatig ontslag, een maatregel ter voorkoming en, in voorkomend geval, ter bestraffing van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, of een gelijkwaardige wettelijke maatregel in de zin van deze clausule vormt.

67 Volgens de Spaanse regering is deze vraag niet-ontvankelijk, omdat clausule 5 van de raamovereenkomst niet van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding, die niet wordt gekenmerkt door het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, noch door misbruik in de zin van deze clausule.

68 Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het op zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer er duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Voorts dient de nationale rechter, wegens de noodzaak om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten uiteen te zetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie in die zin arrest van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst alleen van toepassing is op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd (arresten van 22 november 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, punten 41 en 42, en 26 januari 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, punt 45, alsmede beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 55).

71 Uit clausule 5, punt 2, onder a), van de raamovereenkomst blijkt dat het aan de lidstaten staat om te bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd als „opeenvolgend” worden beschouwd (arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 79, en beschikking van 12 juni 2019, Aragón Carrasco e.a., C-367/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:487, punt 56).

72 In casu levert de verwijzende rechter geen enkel bewijs op basis waarvan kan worden geoordeeld dat Baldonedo Martín door de Ayuntamiento de Madrid in dienst is genomen in het kader van verschillende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen, of dat de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding naar Spaans recht moet worden beschouwd als een situatie die wordt gekenmerkt door opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd.

73 Integendeel, de verwijzende rechter preciseert dat de betrokkene voortdurend en ononderbroken dezelfde post heeft bezet. Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de arbeidsverhouding tussen de partijen in het hoofdgeding de eerste en enige arbeidsverhouding is die tussen hen tot stand is gekomen.

74 In deze omstandigheden blijkt duidelijk dat het in de derde vraag aan de orde gestelde vraagstuk hypothetisch van aard is. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat deze vraag niet-ontvankelijk is.

## Kosten

75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Clausule 4, punt 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die 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, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij er noch voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, noch voor ambtenaren met vaste aanstelling die in het kader van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd in dienst zijn genomen, wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van het dienstverband, terwijl die regeling wel voorziet in betaling van een dergelijke vergoeding aan arbeidscontractanten in vaste dienst wanneer hun arbeidsovereenkomst om een objectieve reden wordt opgezegd.**

2) **De artikelen 151 en 153 VWEU alsmede clausule 4, lid 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling waarbij er voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die als ambtenaar zonder vaste aanstelling in dienst zijn genomen, niet wordt voorzien in betaling van een vergoeding aan het einde van het dienstverband, terwijl aan arbeidscontractanten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij het verstrijken van hun arbeidsovereenkomst wel een vergoeding wordt toegekend.**

ondertekeningen