ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

3 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Richtlijn 1999/70/EG – Raamovereenkomst EVV, Unice en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clausule 5 – Toepasselijkheid – Begrip ‚opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd' – Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector – Maatregelen ter voorkoming en ter bestraffing van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd – Begrip ‚objectieve redenen' die dergelijke overeenkomsten rechtvaardigen – Gelijkwaardige wettelijke maatregelen – Verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht – Economische crisis"

In zaak C-726/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Superior de Justicia de Madrid (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Madrid, Spanje) bij beslissing van 23 september 2019, ingekomen bij het Hof op 1 oktober 2019, in de procedure

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

tegen

JN,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Kumin (rapporteur), kamerpresident, P. G. Xuereb en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen van:

– het Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, vertegenwoordigd door L. Santiago Lara, letrada,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz en S. Jiménez García als gemachtigden,

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

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van clausule 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 het Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (Madrileens instituut voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van platteland, landbouw en voedselvoorziening van de autonome regio Madrid, Spanje; hierna: „Imidra") en JN over de beëindiging van de tussen Imidra en JN gesloten arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd teneinde een vacante post in te vullen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 17 van richtlijn 1999/70 luidt als volgt:

„Overwegende dat deze richtlijn het aan de lidstaten overlaat om bepaalde in de raamovereenkomst gebruikte termen die niet nauwkeurig zijn gedefinieerd net als bij andere sociale richtlijnen waarin soortgelijke termen worden gebruikt, zelf te definiëren overeenkomstig hun nationale recht en/of praktijken, voor zover deze definities niet indruisen tegen de inhoud van de raamovereenkomst".

4 Artikel 2, eerste alinea, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 10 juli 2001 hieraan te voldoen of verzekeren zich er uiterlijk op die datum van dat de sociale partners de nodige bepalingen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

5 In punt 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst staat te lezen:

„Overwegende dat het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op basis van objectieve gronden een manier is om misbruik te voorkomen".

6 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.

7 Clausule 5 van de raamovereenkomst heeft als opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik" en 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

8 Artikel 9, lid 3, van de Constitución española (Spaanse grondwet) bepaalt:

„De Grondwet waarborgt het legaliteitsbeginsel, de hiërarchie van rechtsnormen, de openbaarheid van de voorschriften, het verbod op de terugwerkende kracht van sanctiebepalingen die niet gunstig zijn of die de individuele vrijheden beperken, de rechtszekerheid, de verantwoordelijkheid en het verbod op willekeur van de openbare gezagsdragers."

9 In artikel 4, lid 1, van Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (koninklijk besluit 2720/1998 tot uitvoering van artikel 15 van het werknemersstatuut inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) van 18 december 1998 (BOE nr. 7 van 8 januari 1999, blz. 568) wordt de ad-interimovereenkomst gedefinieerd als de overeenkomst die wordt aangegaan ter vervanging van een werknemer van de onderneming die recht heeft op behoud van zijn arbeidsplaats op grond van een regeling, een collectieve of individuele overeenkomst, of ter tijdelijke invulling van een arbeidsplaats tijdens de selectie- of promotieprocedure om deze post definitief in te vullen.

10 Volgens artikel 4, lid 2, van dit koninklijk besluit moet de overeenkomst onder meer de vervangen werknemer en de reden voor de vervanging vermelden dan wel de arbeidsplaats die definitief zal worden ingevuld na de selectie- of promotieprocedure. De duur van de ad-interimovereenkomst die wordt gesloten ter vervanging van een werknemer van de onderneming die recht heeft op behoud van zijn arbeidsplaats, komt overeen met de duur van de afwezigheid van deze werknemer. De duur van de ad-interimovereenkomst die wordt gesloten om een arbeidsplaats tijdelijk in te vullen gedurende de selectie- of promotieprocedure met het oog op de definitieve invulling ervan, is gelijk aan de duur van deze procedure en mag maximaal drie maanden bedragen. Na het verstrijken van deze maximumtermijn mag geen nieuwe overeenkomst met hetzelfde voorwerp worden gesloten. Bij selectieprocedures van de overheid ten behoeve van het invullen van arbeidsplaatsen komt de duur van de ad-interimovereenkomsten overeen met de in de desbetreffende specifieke voorschriften aangegeven duur van die procedures.

11 De texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (geconsolideerde tekst van de wet houdende het basisstatuut van het overheidspersoneel), 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 in artikel 70, met als opschrift „Overzicht van vacatures in de overheidssector”:

„1. De benodigde personele middelen waaraan begrotingsmiddelen zijn toegewezen en waarin moet worden voorzien door nieuwe personeelsleden aan te werven, worden opgenomen in een overzicht van vacatures in de overheidssector of ingevuld via een ander, soortgelijk instrument voor het beheer van 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 opneming in het overzicht van vacatures in de overheidssector of in het soortgelijke instrument moet in elk geval binnen een niet-verlengbare termijn van drie jaar plaatsvinden.

2. Het overzicht van vacatures in de overheidssector of een soortgelijk instrument, dat jaarlijks door de bestuursorganen van de (decentrale) overheid wordt goedgekeurd, wordt bekendgemaakt in het desbetreffende publicatieblad.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 Op 23 juni 2003 sloten Imidra en JN een overeenkomst voor bepaalde tijd ter invulling van een vacante post die zag op een vacature in de overheidssector uit 2002. JN was toen werkzaam als horecamedewerker.

13 In de loop van het jaar 2005 is een vergelijkend onderzoek georganiseerd om de door JN bezette post in te vullen. Geen van de voor dit vergelijkend onderzoek geslaagde kandidaten heeft echter voor die post gekozen, zodat de ad-interimovereenkomst van JN in 2008 is verlengd.

14 In 2009 heeft de Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (ministerie voor het Presidentschap, Justitie en Binnenlandse Zaken van de autonome regio Madrid, Spanje) een nieuw vergelijkend onderzoek georganiseerd voor de toegang tot contractuele betrekkingen in de beroepscategorie van horecamedewerker.

15 Bij besluit van 27 juli 2016 heeft de Dirección General de la Función Pública (directoraat-generaal voor ambtenarenzaken, Spanje) de desbetreffende posten toegewezen aan de kandidaten die geslaagd waren voor dit vergelijkend onderzoek.

16 Op 3 oktober 2016 ontving JN een brief waarin haar de beëindiging van haar arbeidsovereenkomst werd meegedeeld omdat de vacante post die zij bezette, was toegewezen aan een werknemer in vaste dienst.

17 Op 24 mei 2017 heeft JN haar ontslag aangevochten bij de Juzgado de lo Social nr. 40 de Madrid (arbeidsrechtbank nr. 40 Madrid, Spanje).

18 Bij beslissing van 26 september 2018 heeft die rechterlijke instantie de vorderingen van JN gedeeltelijk gegrond verklaard. Zij heeft in wezen geoordeeld dat de arbeidsverhouding in kwestie een verhouding voor onbepaalde tijd zonder vaste aanstelling was geworden daar de duur van drie jaar als bedoeld in artikel 70 EBEP om de vacante post die JN bezette in te vullen, was overschreden. Bijgevolg is Imidra overeenkomstig de rechtspraak van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) veroordeeld tot betaling aan JN van een ontslagvergoeding van 3 266,48 EUR, dat wil zeggen 20 dagen salaris per gewerkt jaar.

19 Imidra heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Tribunal Superior de Justicia de Madrid (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Madrid, Spanje). Volgens deze rechter is de ad-interimovereenkomst die in het hoofdgeding aan de orde is, geherkwalificeerd als overeenkomst voor onbepaalde tijd aangezien de einddatum ervan onvoorzienbaar was. Deze onvoorzienbaarheid is echter in strijd met de aard zelf van een tijdelijke overeenkomst, waarvan de einddatum volgens de wet bekend moet zijn. Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat geen enkele rechtvaardiging kan worden aanvaard voor de vertraging bij de organisatie van een selectieprocedure voor de vacante post, welke vertraging in casu heeft geleid tot een arbeidsverhouding van meer dan dertien jaar.

20 De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat het volgens de rechtspraak van de Tribunal Supremo uitgesloten is dat een ad-interimovereenkomst als aan de orde in het hoofdgeding kan worden geherkwalificeerd als een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd zonder vaste aanstelling. Noch het sluiten van opeenvolgende ad-interimovereenkomsten, noch de verlenging van die overeenkomsten – waardoor de arbeidsverhouding wordt verlengd gedurende een periode die 20 jaar kan bedragen – wordt overeenkomstig die rechtspraak namelijk als misbruik aangemerkt. Hieruit volgt dat de werknemer die na vele jaren op grond van dergelijke overeenkomsten te hebben gewerkt, zijn baan onverwacht verliest doordat de vacante post wordt ingevuld, geen recht heeft op een vergoeding.

21 Bovendien geeft de verwijzende rechter aan dat artikel 70 EBEP weliswaar aldus kan worden uitgelegd – zoals de Juzgado de lo Social nr. 40 de Madrid heeft gedaan – dat het een maximumduur voor de ad-interimovereenkomst vaststelt, aangezien deze bepaling voorziet in een termijn van drie jaar voor de uitvoering van selectieprocedures en daardoor indirect voorkomen kan worden dat de tijdelijke arbeidsverhoudingen van personen die vacante posten bekleden, worden voortgezet, maar dat de Tribunal Supremo herhaaldelijk heeft geoordeeld dat er van die maximumduur geen sprake is. De Tribunal Supremo is namelijk van oordeel dat de termijn van artikel 70 EBEP geen absolute waarborg vormt en niet automatisch is. In het bijzonder kan deze termijn volgens deze rechterlijke instantie om verschillende redenen sine die worden verlengd, onder meer vanwege de ernstige economische crisis in 2008.

22 Uit het voorgaande volgt, aldus de verwijzende rechter, dat de ad-interimovereenkomst vaak decennia duurt en dat de looptijd van die overeenkomst wordt overgelaten aan de willekeur van de werkgever, te weten in casu de overheid, die zonder nadere onderbouwing kan besluiten om de selectieprocedure voor de vacante post al dan niet te starten en het geschikte moment kan kiezen om de procedure in gang te zetten. Deze situatie is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, zoals gewaarborgd door artikel 9, lid 3, van de Spaanse grondwet.

23 Tegen deze achtergrond betwijfelt de verwijzende rechter of de nationale regeling, zoals die is uitgelegd door de Tribunal Supremo, verenigbaar is met clausule 5 van de raamovereenkomst.

24 Daarop heeft de Tribunal Superior de Justicia de Madrid de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Doet een tijdelijke overeenkomst zoals de ad-interimovereenkomst ter invulling van een vacante post, waarvan de duur aan de willekeur van de werkgever wordt overgelaten doordat hij bepaalt of de vacante post al dan niet wordt ingevuld, wanneer deze wordt ingevuld en hoelang de procedure tot invulling daarvan loopt, afbreuk aan het nuttig effect van de clausules 1 en 5 van [de raamovereenkomst bij richtlijn 1999/70]?

2) Is de in clausule 5 van de [raamovereenkomst bij richtlijn 1999/70] opgenomen verplichting om een of meer van de daarin vermelde maatregelen ter voorkoming van misbruik van tijdelijke overeenkomsten te nemen, in Spaans recht omgezet waar het gaat om ad-interimovereenkomsten ter tijdelijke invulling van een vacante post, wanneer volgens de rechtspraak geen maximale duur is bepaald voor dergelijke tijdelijke arbeidsverhoudingen, er geen objectieve gronden worden genoemd die de verlenging ervan rechtvaardigen, en ook het aantal verlengingen van die arbeidsverhoudingen niet is vastgesteld?

3) Wordt afbreuk gedaan aan het doel en nuttig effect van de raamovereenkomst door de omstandigheid dat er volgens de rechtspraak in het Spaanse recht geen effectieve maatregelen zijn ter voorkoming of sanctionering van misbruik van werknemers met ad-interimovereenkomsten ter invulling van een vacante post, aangezien de maximale duur van de totale arbeidsverhouding niet is begrensd, de arbeidsverhouding ongeacht de jaren die verstrijken nooit kan worden omgezet in een overeenkomst voor onbepaalde tijd met of zonder vaste aanstelling, werknemers bij de beëindiging van hun arbeidsverhouding geen vergoeding krijgen en de overheid niet verplicht is om de verlenging van de tijdelijke arbeidsverhouding te rechtvaardigen, ook al wordt de vacante post jarenlang niet opgenomen in een overzicht van vacatures in de overheidssector of loopt de selectieprocedure vertraging op?

4) Is een tijdloze arbeidsverhouding, waarvan de duur i) volgens de rechtspraak [die voortvloeit uit het arrest van 5 juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393),] ongebruikelijk lang is, ii) zonder enige beperking of rechtvaardiging volledig aan de willekeur van de werkgever wordt overgelaten, zonder dat de werknemer kan voorspellen wanneer deze eindigt, en iii) kan voortduren tot aan zijn pensioen, in overeenstemming met het doel van [richtlijn 1999/70], of is er bij een dergelijke arbeidsverhouding sprake van misbruik?

5) Kan in overeenstemming met het arrest [van 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859),] de economische crisis van 2008 als een abstracte rechtvaardigingsgrond gelden voor het ontbreken van preventieve maatregelen tegen misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd als bedoeld in clausule 5, punt 1, van de

raamovereenkomst, welke maatregelen hadden kunnen voorkomen of tegengaan dat de arbeidsverhouding tussen verzoekster in eerste aanleg en de autonome regio Madrid van 2003 tot 2008 zou voortduren en vervolgens tot 2016 zou worden verlengd, waardoor de tijdelijke overeenkomst dertien jaar heeft geduurd?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Toepasselijkheid van clausule 5 van de raamovereenkomst

25 Imidra en de Spaanse regering betogen in wezen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing hypothetisch en dus niet-ontvankelijk is, aangezien clausule 5 van de raamovereenkomst niet van toepassing is in een situatie als die in het hoofdgeding, die niet wordt gekenmerkt door opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, maar door het sluiten van een en dezelfde ad-interimovereenkomst.

26 Wat de toepasselijkheid van clausule 5 van de raamovereenkomst in het hoofdgeding betreft, moet eraan worden herinnerd dat met clausule 5 van de raamovereenkomst wordt beoogd uitvoering te geven aan een van de doelstellingen van de raamovereenkomst, namelijk het vaststellen van een kader voor het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, welk gebruik wordt beschouwd als een mogelijke bron van misbruik ten nadele van werknemers, door te voorzien in een aantal minimale beschermende bepalingen om te voorkomen dat werknemers in een precaire situatie komen te verkeren [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

27 Clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst legt de lidstaten dus de verplichting op, teneinde misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, ten minste één van de daarin genoemde maatregelen op effectieve en bindende wijze vast te stellen wanneer er in hun nationale recht geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

28 Uit de bewoordingen van deze clausule van de raamovereenkomst en uit vaste rechtspraak volgt dan ook dat die clausule alleen van toepassing is op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, zodat een overeenkomst die de eerste en enige arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is, niet binnen de werkingssfeer ervan valt [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

29 Voorts moet erop worden gewezen dat uit vaste rechtspraak blijkt dat clausule 5, lid 2, onder a), van de raamovereenkomst het in beginsel aan de lidstaten en/of de sociale partners overlaat om te bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd worden beschouwd als „opeenvolgend" [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

30 Hoewel een dergelijke verwijzing naar de nationale autoriteiten met het oog op het definiëren van de concrete toepassingsvoorwaarden van het begrip „opeenvolgend", in de zin van de raamovereenkomst, haar verklaring vindt in de wens om de verscheidenheid van de desbetreffende nationale regelingen te bewaren, zij er toch aan herinnerd dat de aldus aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge grenzen kent, aangezien zij niet zo ruim kan zijn dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling of het nuttig effect van de raamovereenkomst. In het bijzonder mogen nationale instanties hun beoordelingsvrijheid niet uitoefenen op een wijze die tot misbruik zou kunnen leiden en aldus tegen die doelstelling indruist [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

31 De lidstaten zijn immers gehouden het door het Unierecht voorgeschreven resultaat te waarborgen, zoals niet alleen uit artikel 288, derde alinea, VWEU blijkt, maar ook uit artikel 2, eerste alinea, juncto overweging 17 van richtlijn 1999/70 [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

32 De grenzen van de in punt 30 van dit arrest bedoelde, aan de lidstaten gelaten beoordelingsvrijheid gelden in het bijzonder voor een cruciaal begrip, zoals dat betreffende het opeenvolgend zijn van arbeidsverhoudingen, dat bepalend is voor de definitie van de werkingssfeer zelf van de nationale voorschriften ter uitvoering van de raamovereenkomst [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

33 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de ad-interimovereenkomst die JN in 2003 heeft gesloten, in 2008 is verlengd aangezien geen enkele kandidaat die geslaagd was voor het vergelijkend onderzoek dat in 2005 was georganiseerd om deze post in te vullen, gekozen heeft voor de post die zij bekleedde. Strikt genomen gaat het dus niet om een opeenvolging van twee of meer arbeidsovereenkomsten – wat het bestaan en formeel sluiten van twee of meer afzonderlijke overeenkomsten veronderstelt, waarvan de ene op de andere volgt – maar om een automatische verlenging van de oorspronkelijke overeenkomst voor bepaalde tijd.

34 Bovendien geeft de verwijzende rechter aan dat de omstandigheid dat die werknemer de vacante post is blijven bezetten op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, het gevolg is van de schending door de werkgever van zijn wettelijke verplichting om binnen de gestelde termijn een selectieprocedure te organiseren teneinde de betreffende vacante post definitief in te vullen. Aangezien die procedure niet langer mag duren dan drie jaar, komt elke overschrijding van die duur immers neer op een stilzwijgende verlenging van de oorspronkelijke ad-interimovereenkomst. Daarenboven moet de ad-interimovereenkomst volgens deze rechter worden geacht te zijn vervangen door een nieuwe overeenkomst wanneer geen van de geslaagde kandidaten van de selectieprocedure ervoor heeft gekozen om de vacante post in te vullen en er voor die post een nieuwe selectieprocedure wordt georganiseerd. In casu is de arbeidsverhouding dus impliciet verlengd of zelfs vervangen door nieuwe arbeidsverhoudingen over meerdere jaren, aangezien de aanstelling van een geslaagde kandidaat op die post pas in 2016 heeft plaatsgevonden.

35 Het Hof heeft geoordeeld dat het voorwerp, de doelstelling en het nuttig effect van de raamovereenkomst in gevaar kunnen worden gebracht als er – op de enkele grond dat de eerste arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van de betrokken werknemer van rechtswege is verlengd en er niet formeel, schriftelijk een of meerdere nieuwe arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd

zijn afgesloten – zou worden vastgesteld dat er geen sprake is van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de zin van clausule 5 van de raamovereenkomst, ook al is de omstandigheid dat die werknemer een vacante post is blijven bezetten in het kader van een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd, het gevolg van de schending door de werkgever van zijn wettelijke verplichting om binnen de daartoe gestelde termijn een selectieprocedure te organiseren teneinde die vacante post definitief in te vullen, en is de arbeidsverhouding daardoor jaar na jaar stilzwijgend verlengd [zie in die zin arresten van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 61, en 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 44].

36 Een dergelijke restrictieve uitlegging van het begrip „opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd" zou het immers mogelijk maken werknemers jarenlang in een onzekere arbeidssituatie te werk te stellen [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

37 Bovendien zou deze restrictieve uitlegging er niet alleen toe kunnen leiden dat tal van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd feitelijk niet de werknemersbescherming genieten die met richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst wordt beoogd, door de verregaande uitholling van de daarmee nagestreefde doelstelling, maar ook dat werkgevers misbruik kunnen gaan maken van dergelijke verhoudingen om te voorzien in permanente en blijvende personeelsbehoeften [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

38 In deze context moet ook worden geconstateerd dat het begrip „looptijd" van de arbeidsverhouding een essentieel onderdeel is van elke overeenkomst voor bepaalde tijd. Volgens clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst wordt „het einde [van de arbeidsovereenkomst of -verhouding] bepaald door objectieve voorwaarden zoals het bereiken van een bepaald tijdstip, het voltooien van een bepaalde taak of het intreden van een bepaalde gebeurtenis". Een wijziging van de einddatum van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd vormt dan ook een wezenlijke verandering van deze overeenkomst, die mag worden gelijkgesteld met de sluiting van een nieuwe arbeidsverhouding voor bepaalde tijd die de vorige arbeidsverhouding opvolgt en die dus binnen de werkingssfeer van clausule 5 van de raamovereenkomst valt [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 47].

39 Aangezien in dit geval de automatische verlenging van de oorspronkelijke overeenkomst voor bepaalde tijd kan worden beschouwd als een vernieuwing en dus als het afsluiten van een afzonderlijke overeenkomst voor bepaalde tijd, kenmerkt de situatie in het hoofdgeding zich niet door het afsluiten van een en dezelfde overeenkomst, maar door het afsluiten van overeenkomsten die daadwerkelijk als „opeenvolgend" in de zin van clausule 5 van de raamovereenkomst kunnen worden aangemerkt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

40 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat clausule 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat de daarin gebruikte uitdrukking „opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd" ook ziet op de verlenging van rechtswege van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van werknemers uit de overheidssector, zoals de

ad-interimovereenkomst die in het hoofdgeding aan de orde is, ondanks het feit dat dit niet schriftelijk is gebeurd, wat in beginsel voorgeschreven is voor de sluiting van opeenvolgende overeenkomsten.

41 Derhalve staat niets eraan in de weg dat clausule 5 van de raamovereenkomst op het hoofdgeding van toepassing is, zodat de gestelde vragen moeten worden beantwoord.

Eerste tot en met vierde vraag

42 Met zijn eerste tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of clausule 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale regeling, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak die, wat ad-interimovereenkomsten betreft, geen aanwijzingen bevat over de objectieve redenen die de vernieuwing of de maximale duur van dergelijke overeenkomsten rechtvaardigen, geen maximumaantal verlengingen vermeldt, geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bevat en niet voorziet in een vergoeding voor werknemers in geval van ontslag.

43 Er zij aan herinnerd dat, zoals opgemerkt in de punten 26 en 27 van dit arrest, clausule 5 van de raamovereenkomst – waarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan een van de doelstellingen ervan, namelijk het vaststellen van een kader voor het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd – in punt 1 de lidstaten de verplichting oplegt ten minste één van de in die bepaling genoemde maatregelen op effectieve en bindende wijze vast te stellen wanneer er in hun nationale recht geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan. De drie in clausule 5, lid 1, onder a) tot en met c), genoemde maatregelen betreffen respectievelijk de objectieve redenen die een vernieuwing van dergelijke arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen rechtvaardigen, de maximale totale duur van deze opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen, en het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of -verhoudingen mogen worden vernieuwd [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 De lidstaten beschikken in dat verband over een beoordelingsmarge, aangezien zij naar keuze een of meer van de in clausule 5, lid 1, onder a) tot en met c), van de raamovereenkomst genoemde maatregelen kunnen invoeren, of gebruik kunnen maken van bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregelen, op een wijze die rekening houdt met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

45 Aldus stelt clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst de lidstaten een algemeen doel, bestaande in het voorkomen van het bedoelde misbruik, maar laat zij hun de vrijheid om de middelen voor het bereiken daarvan te kiezen, mits daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het doel of het nuttig effect van de raamovereenkomst [arrest van 11 februari 2021, M.V. e.a. (Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector), C-760/18, EU:C:2021:113, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

46 Wanneer, zoals in casu, het Unierecht niet voorziet in specifieke sancties voor het geval dat toch misbruik wordt vastgesteld, staat het aan de nationale overheidsinstanties om passende maatregelen vast te stellen, die niet alleen evenredig moeten zijn, maar ook voldoende effectief en

afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen (arrest van 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Hoewel de wijze waarop dergelijke normen ten uitvoer worden gelegd bij gebreke van een Unieregeling op dat punt krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak is van de interne rechtsorde van die staten, mag zij niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens intern recht geldt (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Wanneer misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, moet er dus een maatregel kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het gebied van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken. Volgens de bewoordingen van artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 moeten de lidstaten namelijk „alle nodige maatregelen treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen” (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In dat verband zij eraan herinnerd dat het Hof al meermaals heeft benadrukt dat uit de raamovereenkomst geen algemene verplichting van de lidstaten voortvloeit om te voorzien in de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Clausule 5, lid 2, van de raamovereenkomst laat het immers in beginsel aan de lidstaten over om te bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd worden geacht voor onbepaalde tijd te zijn aangegaan. Daaruit volgt dat de raamovereenkomst niet voorschrijft onder welke voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Wat in casu de nationale regeling met betrekking tot ad-interimovereenkomsten betreft, moet in herinnering worden gebracht dat het niet aan het Hof staat om uitspraak te doen over de uitlegging van bepalingen van intern recht, aangezien dit een taak is van de bevoegde nationale rechterlijke instanties, die dienen uit te maken of de bepalingen van de toepasselijke nationale regeling voldoen aan de in clausule 5 van de raamovereenkomst opgesomde vereisten (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Het staat dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen in hoeverre de relevante bepalingen van het interne recht, gelet op de voorwaarden voor de toepassing alsook de daadwerkelijke uitvoering daarvan, een passende maatregel vormen ter voorkoming en zo nodig bestraffing van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het Hof kan in zijn prejudiciële beslissing echter wel preciseringen geven teneinde de nationale rechterlijke instanties bij hun beoordeling te leiden (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Bestaan van preventieve maatregelen ter voorkoming van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd

53 Wat betreft het bestaan van maatregelen ter voorkoming van het gebruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in de zin van clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling opeenvolgende ad-interimovereenkomsten kunnen worden gesloten in afwachting van de organisatie van een vergelijkend onderzoek en eventueel van de aanstelling van een vaste werknemer op de post die tot dan toe op grond van die overeenkomsten wordt bezet, maar dat er niet is voorzien in maatregelen die de maximale totale duur van ad-interimovereenkomsten of het aantal daarvan overeenkomstig punt 1, onder b) en c), van clausule 5 beperken.

54 In die omstandigheden moet worden nagegaan of de vernieuwing van dergelijke arbeidsovereenkomsten wordt gerechtvaardigd door „objectieve redenen” in de zin van clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst, zoals in wezen wordt betoogd door Imidra, en, in voorkomend geval, of de nationale maatregelen met betrekking tot de regeling van deze overeenkomsten „gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik” in de zin van die clausule vormen, zoals met name de Spaanse regering aanvoert.

55 Met betrekking tot in de eerste plaats het bestaan in het nationale recht van objectieve redenen die de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de zin van clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst rechtvaardigen, moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst, de ondertekenende partijen geoordeeld hebben dat het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op basis van „objectieve redenen” een manier is om misbruik te voorkomen (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat de tijdelijke vervanging van een werknemer om te voorzien in – in wezen – kortstondige personeelsbehoeften van de werkgever in beginsel een dergelijke „objectieve reden” kan vormen (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Hieruit volgt dat een nationale regeling op grond waarvan overeenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden vernieuwd om tijdelijk een post bij de autonome regio Madrid te bezetten in afwachting van de uitkomst van procedures voor de selectie van een ambtenaar in vaste dienst, op zichzelf niet in strijd is met de raamovereenkomst.

58 Zoals het Hof al meermaals heeft geoordeeld, is de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd om te voorzien in behoeften die in feite niet tijdelijk, maar integendeel permanent en blijvend zijn, evenwel niet gerechtvaardigd in de zin van clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst. Een dergelijk gebruik van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd gaat namelijk lijnrecht in tegen de premisse waarop de raamovereenkomst berust, te weten dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding zijn, zelfs al zijn arbeidsovereenkomsten

voor bepaalde tijd typisch voor sommige sectoren, beroepen of activiteiten (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Inachtneming van clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst vergt dus dat in concreto wordt nagegaan of de vernieuwing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in tijdelijke behoeften beoogt te voorzien (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Daartoe moeten in elk concreet geval alle omstandigheden van de zaak worden onderzocht, met name rekening houdend met het aantal opeenvolgende overeenkomsten dat met dezelfde persoon of voor het verrichten van hetzelfde werk is gesloten, om uit te sluiten dat werkgevers misbruik maken van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, zelfs indien deze ogenschijnlijk worden gesloten om in een behoefte aan vervangend personeel te voorzien (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Hoewel volgens de in punt 51 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak elke beoordeling van de feiten in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort, moet worden vastgesteld dat uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de nationale regeling, in het bijzonder artikel 70 EBEP, een termijn van drie jaar voor de organisatie van de selectieprocedures vaststelt. Zoals de verwijzende rechter aangeeft, kan met deze termijn derhalve indirect worden voorkomen dat de tijdelijke arbeidsbetrekkingen van personen die vacante posten bekleden, worden bestendigd. Niettemin kan deze termijn volgens de rechtspraak van de Tribunal Supremo om verschillende redenen worden verlengd, zodat deze termijn even variabel als onzeker is.

62 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties volgt hieruit dat die nationale regeling, zoals uitgelegd door de nationale rechtspraak en bij gebreke van een specifieke termijn voor de organisatie en afronding van de selectieprocedures met het oog op de definitieve invulling van de tot dan toe door een werknemer op grond van een overeenkomst voor bepaalde tijd bezette post, van dien aard is dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in strijd met clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst kunnen worden verlengd om te voorzien in behoeften die in werkelijkheid niet tijdelijk zijn, maar integendeel permanent en blijvend.

63 Hoewel die nationale regeling het gebruik van ad-interimovereenkomsten die zijn gesloten in afwachting van de organisatie van vergelijkende onderzoeken om de betrokken post definitief in te vullen, formeel lijkt te beperken tot één enkele periode die eindigt bij de afronding van die vergelijkende onderzoeken, kan dus niet worden gewaarborgd dat de concrete toepassing van die objectieve reden in overeenstemming is met de vereisten van clausule 5, lid 1, onder a), van de raamovereenkomst, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

64 Wat in de tweede plaats het bestaan in het nationale recht betreft van „gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik” in de zin van clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst, heeft het Hof geoordeeld dat een nationale maatregel die voorziet in de organisatie binnen de gestelde termijnen van selectieprocedures voor de definitieve invulling van posten die tijdelijk door werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd worden

bezet, kan voorkomen dat het precaire statuut van deze werknemers wordt bestendigd door te verzekeren dat de door hen bezette posten snel definitief worden ingevuld (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 94).

65 Bijgevolg kan de organisatie van dergelijke procedures binnen de gestelde termijnen in beginsel misbruik voorkomen als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in afwachting van de definitieve invulling van die posten (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 95).

66 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat er, zoals in punt 61 van het onderhavige arrest is opgemerkt, in het Spaanse recht weliswaar sprake is van een precieze termijn voor de uitvoering van selectieprocedures, maar dat deze termijn overeenkomstig de rechtspraak van de Tribunal Supremo geen vaste termijn is en dus in de praktijk niet in acht lijkt te worden genomen.

67 Een nationale regeling die voorziet in de organisatie van selectieprocedures voor de definitieve invulling van tijdelijk door werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bezette posten en in precieze termijnen daarvoor, maar het niet mogelijk maakt ervoor te zorgen dat dergelijke procedures daadwerkelijk worden georganiseerd, is niet geschikt om misbruik door de betrokken werkgever van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen (zie in die zin arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 97).

68 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, dus geen „gelijkwaardige wettelijke maatregel” in de zin van clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst te zijn.

69 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak en onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, geen maatregel ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de zin van clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst behelst, hetgeen in strijd is met de in de punten 43 en 45 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten.

Maatregelen ter bestraffing van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd

70 Wat betreft het bestaan van maatregelen ter bestraffing van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat volgens de rechtspraak van de Tribunal Supremo het gebruik van opeenvolgende ad-interimovereenkomsten niet als misbruik wordt aangemerkt. Bij deze overeenkomsten wordt de arbeidsverhouding dus niet geherkwalificeerd als een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd zonder vaste aanstelling en heeft de betrokken werknemer na afloop van die overeenkomsten geen recht op een vergoeding. Een dergelijke vergoeding wordt slechts betaald na afloop van andere arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd dan ad-interimovereenkomsten.

71 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof erop heeft gewezen dat een nationale regeling die voor de overheidssector voorziet in een verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, gelet op de in

punt 48 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, alleen in overeenstemming met de raamovereenkomst kan worden geacht wanneer de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector voorziet in een andere effectieve maatregel om het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen (beschikking van 30 september 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, niet gepubliceerd, EU:C:2020:760, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Mocht de verwijzende rechter dus vaststellen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geen andere effectieve maatregelen bevat ter voorkoming en bestraffing van eventueel vastgesteld misbruik ten aanzien van werknemers in de overheidssector, dan zou een dergelijke situatie het doel en het nuttig effect van clausule 5 van de raamovereenkomst kunnen ondermijnen en dus in strijd zijn met deze clausule (zie in die zin beschikking van 30 september 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, niet gepubliceerd, EU:C:2020:760, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof heeft geoordeeld dat, voor zover er geen andere gelijkwaardige en doeltreffende beschermingsmaatregel bestaat ten aanzien van personeel dat bij de overheid is aangesteld krachtens het bestuursrecht, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, het gelijkstellen van dergelijk personeel met een tijdelijk dienstverband aan „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn" een geschikte maatregel zou kunnen zijn om misbruik van aanstellingen voor bepaalde tijd te bestraffen en de gevolgen van de schending van het bepaalde in de raamovereenkomst ongedaan te maken (arrest van 14 september 2016, Martínez Andrés en Castrejana López, C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 53).

74 Wat de niet-toekenning van een vergoeding na afloop van ad-interimovereenkomsten betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat de betaling van een vergoeding bij beëindiging van de overeenkomst het niet mogelijk maakt het nagestreefde doel van clausule 5 van de raamovereenkomst te bereiken, dat bestaat in het voorkomen van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Een dergelijke betaling lijkt immers los te staan van enige overweging in verband met het al dan niet rechtmatige karakter van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 94).

75 Die maatregel is dus niet geschikt om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd naar behoren te bestraffen en om de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken, en lijkt derhalve op zichzelf genomen niet voldoende effectief en afschrikkend te zijn om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen in de zin van de in punt 46 aangehaalde rechtspraak (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 95).

76 Verder kan het feit dat deze vergoeding alleen wordt toegekend bij het verstrijken van andere arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd dan ad-interimovereenkomsten, slechts afbreuk doen aan het doel en het nuttig effect van de raamovereenkomst indien er naar Spaans recht geen andere doeltreffende maatregelen bestaan om misbruik van werknemers met ad-interimovereenkomsten te voorkomen en te bestraffen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan (zie in die zin arrest van 21 november 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 100).

77 Gelet op de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt een nationale regeling, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, die ten eerste de gelijkstelling van werknemers met opeenvolgende ad-interimovereenkomsten aan „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn" alsook de vergoeding van die werknemers niet toestaat, en die ten tweede niet voorziet in andere effectieve maatregelen om eventueel vastgesteld misbruik ten aanzien van werknemers in de overheidssector te voorkomen en te bestraffen, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dus niet te voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de in punten 46 tot en met 49 van dit arrest genoemde rechtspraak.

78 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet worden aangegeven welke verplichtingen op de nationale rechter rusten ingeval de nationale regeling, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, niet in overeenstemming is met clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst.

79 In dit verband zij eraan herinnerd dat clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door particulieren voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 Een dergelijke bepaling van Unierecht zonder rechtstreekse werking kan niet als zodanig in het kader van een onder dat recht vallend geding worden ingeroepen met het doel een daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Een nationale rechter is dus niet verplicht een bepaling van nationaal recht die in strijd is met clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst, buiten toepassing te laten (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 In herinnering moet echter worden geroepen dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het met die richtlijn beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 Het vereiste van een Unierechtconforme uitlegging van het nationale recht is immers inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 Het is juist dat de verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging en toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht, en niet kan dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 Het beginsel van Unierechtconforme uitlegging vereist niettemin dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden al het mogelijke doet om, het gehele nationale recht in beschouwing nemend en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (arrest van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat het vereiste van Unierechtconforme uitlegging voor de nationale rechterlijke instanties de verplichting inhoudt om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht. Bijgevolg kan een nationale rechterlijke instantie met name niet op goede gronden oordelen dat zij de betrokken nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht (zie in die zin arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth, C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 In casu staat het dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling kan worden uitgelegd in overeenstemming met clausule 5 van de kaderovereenkomst.

88 Gelet op een en ander moet op de eerste tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale regeling, zoals uitgelegd door de nationale rechtspraak, die toestaat dat overeenkomsten voor bepaalde tijd worden verlengd in afwachting van de afronding van de selectieprocedures om vacante posten van werknemers in de overheidssector definitief te bezetten, maar geen precieze termijn voor de afronding van die procedures vermeldt, en die voorts niet toestaat dat de werknemers van wie de overeenkomst is verlengd, gelijk worden gesteld aan „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn” of dat deze werknemers een vergoeding krijgen. Deze nationale regeling lijkt immers, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, geen maatregelen te bevatten om misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen.

Vijfde vraag

89 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zuiver economische overwegingen die betrekking hebben op de economische crisis van 2008 kunnen rechtvaardigen dat er in het nationale recht geen sprake is van maatregelen ter voorkoming en bestraffing van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

90 In casu betoogt Imidra dat de vertraging bij de organisatie van selectieprocedures haar verklaring vindt in de naleving van wettelijke verplichtingen die met name voortvloeien uit de begrotingswetten die zijn aangenomen naar aanleiding van de economische crisis in 2008. Op grond van die wetten golden budgettaire beperkingen en werd er tussen 2009 en 2017 een vacaturestop in de overheidssector ingevoerd. In het hoofdgeding kan de overheid dus geen misbruik worden verweten met betrekking tot het gebruik van ad-interimovereenkomsten, aldus Imidra.

91 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak budgettaire overwegingen weliswaar aan de basis kunnen liggen van de sociaalbeleidskeuzen van een lidstaat en de aard of de omvang van de maatregelen die de lidstaat wenst vast te stellen, kunnen beïnvloeden, maar op zichzelf niet een doelstelling van het sociaal beleid vormen en derhalve geen rechtvaardiging kunnen vormen voor het geheel ontbreken van maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de zin van clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst (arrest van 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Hieruit volgt dat zuiver economische overwegingen weliswaar kunnen rechtvaardigen dat begrotingswetten worden aangenomen volgens welke er in de overheidssector geen selectieprocedures meer mogen worden georganiseerd, maar niet tot gevolg kunnen hebben dat de bescherming wordt beperkt of tenietgedaan die werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd overeenkomstig richtlijn 1999/70 en met name de minimumvoorschriften van clausule 5 van de raamovereenkomst genieten.

93 Gelet op een en ander moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat clausule 5, lid 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zuiver economische overwegingen die betrekking hebben op de economische crisis van 2008 niet kunnen rechtvaardigen dat er in het nationale recht geen sprake is van maatregelen ter voorkoming en bestraffing van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Kosten

94 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Zevende kamer) verklaart voor recht:

1) Clausule 5, lid 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die als 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 is gevoegd, moet aldus worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een nationale regeling, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, die toestaat dat overeenkomsten voor bepaalde tijd worden verlengd in afwachting van de afronding van de selectieprocedures om vacante posten van werknemers in de overheidssector definitief te bezetten, maar geen precieze termijn voor de afronding van die procedures vermeldt, en die voorts niet toestaat dat de werknemers van wie de overeenkomst is verlengd, gelijk worden gesteld aan „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die niet in vaste dienst zijn” of dat deze werknemers een vergoeding krijgen. Deze nationale regeling lijkt immers, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, geen maatregelen te bevatten om misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen en, in voorkomend geval, te bestraffen.

2) Clausule 5, lid 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die als bijlage bij richtlijn 1999/70 is gevoegd, moet aldus worden uitgelegd dat zuiver economische overwegingen die betrekking hebben op de economische crisis van 2008 niet kunnen rechtvaardigen dat er in het nationale recht geen sprake is van maatregelen ter voorkoming en bestraffing van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

ondertekeningen