



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. maj 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – tidsbegrænset ansættelse – kontrakter indgået med en arbejdsgiver i den offentlige sektor – foranstaltninger med henblik på at sanktionere misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter – ændring af ansættelsesforholdet til et tidsbegrænset ansættelsesforhold – begrænsning af ændringens tilbagevirkende kraft – ingen økonomisk erstatning«

I sag C-494/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte d'appello di Trento (appeldomstolen i Trento, Italien) ved afgørelse af 13. juli 2017, indgået til Domstolen den 14. august 2017, i sagen

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

mod

Fabio Rossato,

Conservatorio di Musica F.A. Bonporti,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende afdelingsformand for Første Afdeling, samt dommerne A. Arabadjiev (refererende dommer), E. Regan, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Fabio Rossato ved avvocatessa A. Mastrolia,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato L. Fiandaca, C. Colelli og G. D'Avanzo,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og M. van Beek, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. december 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), som er opført som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (ministeriet for uddannelse, universiteter og forskning – MIUR, Italien) på den ene side og Fabio Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (musikkonservatoriet F.A. Bonporti, Italien) på den anden side vedrørende erstatning for det tab, som Fabio Rossato angiveligt har lidt som følge af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i perioden mellem den 18. november 2003 og den 2. september 2015.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Direktiv 1999/70 har ifølge artikel 1 til formål »at iværksætte den i bilaget indeholdte rammeaftale [...], som blev indgået [...] mellem de generelle tværfaglige organisationer [(Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE), og Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP)]«.
- 4 I henhold til rammeaftalens § 1 har denne til formål dels at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination, dels at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.
- 5 Rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« fastsætter:
 - »1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis – og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere og som regulerer et eller flere af følgende forhold:
 - a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold
 - b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold
 - c) antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornyes.
 2. Medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:
 - a) »flere på hinanden følgende«
 - b) tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

Italiensk ret

- 6 Artikel 1, stk. 95, i legge nr. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (lov nr. 107 om ændring af det nationale uddannelsessystem og uddelegering med henblik på revision af de gældende lovbestemmelser) af 13. juli 2015 (GURI nr. 162 af 15.7.2015, herefter »lov nr. 107/2015«) bestemmer:

»For skoleåret 2015/2016 kan [MIUR] iværksætte et ekstraordinært program for tidsubegrænset ansættelse af undervisere til offentlige skoler på alle niveauer med henblik på at besætte alle ordinære og assisterende stillinger, der stadig er ledige og disponible efter fastansættelserne for det samme skoleår i medfør af artikel 399 i den konsoliderede lovtæst i [decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (lovdekret nr. 297 om godkendelse af den konsoliderede lovtæst vedrørende bestemmelserne om undervisning) af 16. april 1994 (det almindelige tillæg til GURI nr. 115 af 19.5.1994) (herefter »dekret nr. 297/1994«)], hvorefter egnethedslisterne fra udvælgelserne på grundlag af kvalifikationsbeviser og prøver, som blev offentliggjort inden 2012, afskaffes [...]«

- 7 Artikel 1, stk. 131, i lov nr. 107/2015 har følgende ordlyd:

»Med virkning fra den 1. september 2016 må tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som indgås med lærere, undervisningspersonale, administrativt, teknisk og assisterende personale ved statslige skoler og uddannelsesinstitutioner for at besætte ledige og disponible stillinger, ikke overstige en samlet varighed på 36 måneder, selv om perioderne er usammenhængende.«

- 8 Artikel 1, stk. 132, i lov nr. 107/2015 fastsætter:

»I [ministeriets] budgetoverslag oprettes en fond for udbetalinger til gennemførelse af retsafgørelser med det formål at yde erstatning for tab som følge af anvendelsen af tidsbegrænsede [ansættelses]kontrakter med en samlet varighed på over 36 måneder, selv om perioderne er usammenhængende, til ledige og disponible stillinger, idet bevillingen svarer til 10 mio. EUR for hvert af årene 2015 og 2016 [...]«

- 9 Artikel 399 i dekret nr. 297/1994 bestemmer, at ansættelse af undervisningspersonale sker på grundlag af udvælgelsesprøver og permanente lister over egnede ansøgere.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Fabio Rossato blev ansat som harmonikalerer ved musikkonservatoriet F.A. Bonporti på grundlag af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, hvoraf den første blev indgået den 18. november 2003. Dette ansættelsesforhold fortsatte uden afbrydelse i medfør af 17 på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for samme funktion.

- 11 Den 20. december 2011 anlagde Fabio Rossato sag ved Tribunale di Rovereto (retten i Rovereto, Italien) med påstand om, at bestemmelserne om udløbsdato i de forskellige tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som han havde indgået med sin arbejdsgiver, var ulovlige, og om, at hans ansættelsesforhold blev ændret til et tidsubegrænset ansættelsesforhold med tilbagevirkende kraft fra tidspunktet for indgåelsen af den første kontrakt. Han nedlagde desuden subsidiært påstand om erstatning for tab som følge af misbrug af disse tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og om, at den anciennitet, han har opnået inden for rammerne af dette ansættelsesforhold, medregnes ved beregningen af hans løn i henhold til rammeaftalens § 4. Tribunale di Rovereto (retten i Rovereto) tog alene påstanden om anerkendelse af optjent anciennitet med henblik på lønindplacering til følge. Den forkastede påstanden om misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

- 12 Den 5. marts 2013 iværksatte MUIR en appel til prøvelse af denne dom ved Corte d'appello di Trento (appeldomstol i Trento) og derefter iværksatte Fabio Rossato den 31. maj 2013 en kontraappel til prøvelse af dommen ved samme domstol, som udsatte denne sag flere gange i afventning dels af dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), dels af afgørelser fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) vedrørende lov nr. 107/2015, som var blevet vedtaget den 13. juli 2015 efter dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), for at tilpasse den nationale lovgivning til de forpligtelser, der følger af rammeaftalen, og som Domstolen opstillede i nævnte dom.
- 13 Den 2. september 2015 – under appelsagens behandling – fastansatte Fabio Rossatos arbejdsgiver ham med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2014, hvilket dermed gjorde ansættelsesforholdet tidsbegrænset. Den forelæggende ret har præciseret, at fastansættelsen af Fabio Rossato i henhold til artikel 399 i dekret nr. 297/1994 følger af dennes placering på den permanente liste over egnede ansøgere og ikke af iværksættelsen af det ekstraordinære ansættelsesprogram, der blev indført ved lov nr. 107/2015.
- 14 Den forelæggende ret har bemærket, at Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), med støtte i retspraksis fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol), havde fastslået, at de overgangsbestemmelser, der er fastsat i artikel 1, stk. 95, i lov nr. 107/2015 om ekstraordinær ansættelse af undervisere efter deres placering på listerne over egnede ansøgere, gennemførte de regler, som Domstolen opstillede i dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401). Den forelæggende ret er bl.a. af den opfattelse, at den ændring af ansættelsesforholdet til et tidsbegrænset ansættelsesforhold i medfør af et ekstraordinært rekrutteringsprogram, som er fastsat i denne lov, ligesom, og med samme virkning, de andre mulige ændringer af det tidsbegrænsede ansættelsesforhold, såsom fastansættelse som følge af fremdrift i placeringen på listen over egnede ansøgere, for så vidt angår de tilfælde af misbrug, der fandt sted inden ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015, udgjorde forholdsmæssige, tilstrækkeligt effektive og afskrækkende foranstaltninger, der gør det muligt at sanktionere sådanne tilfælde af misbrug, således at en arbejdstager, som har modtaget en ændring af sit ansættelsesforhold, uanset årsagen hertil, ikke kan kræve nogen form for økonomisk kompensation i denne henseende.
- 15 Den forelæggende ret har ikke desto mindre rejst tvivl om lovligheden af en sådan fortolkning af retspraksis, henset til rammeaftalen og de regler, som Domstolen har opstillet i dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 16 Under disse omstændigheder har Corte d'appello di Trento (appeldomstol i Trento) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [rammeaftalens] § 5, stk. 1, [...] fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i artikel 1, stk. 95, 131 og 132, i [lov nr. 107/2015], som fastsætter [en ændring] af ansættelsesforholdene for tidsbegrænset ansatte lærere med hensyn til fremtiden, uden tilbagevirkende kraft og uden erstatning for tab, [som] foranstaltninger, der er forholdsmæssige, tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at rammeaftalens regler har fuld gennemslagskraft, og der samtidig hindrer tilsidesættelse af rammeaftalen som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med hensyn til tiden inden den periode, som omfattes af disse reglers [rets]virkninger?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 17 Den italienske regering har bestridt, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at det rejste spørgsmål, for så vidt som det angår artikel 1, stk. 95, 131 og 132, i lov nr. 107/2015, er hypotetisk, idet disse regler ikke

finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation. Den har anført, at Fabio Rossatos ansættelsesforhold ikke er blevet ændret i medfør af denne lovs artikel 1, stk. 95, men på grundlag af »tidligere gældende rekrutteringsmetoder gennem udvælgelsesprøver«, således som de fungerede inden ikrafttrædelsen af nævnte lov, i dette tilfælde fastansættelse som følge af placeringen på listen over egnede ansøgere.

- 18 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) i deres anvendelse af lov nr. 107/2015, der som hovedregel udelukker erstatning til den berørte arbejdstager, når den pågældende har draget fordel af ændringen af ansættelsesforholdet til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, ikke skelner mellem ændringer af ansættelsesforholdet i henhold til denne lov, bl.a. i medfør af det ekstraordinære rekrutteringsprogram, der er fastsat i lovens artikel 1, stk. 95, og ændringer, der følger af gennemførelsen af rekrutteringsmetoder gennem udvælgelsesprøver, som var indført inden vedtagelsen af nævnte lov. Den forelæggende ret har anført, at disse retsinstanter dermed har udvidet anvendelsesområdet for lov nr. 107/2015 til undervisere, såsom Fabio Rossato, der har modtaget en ændring af deres ansættelsesforhold på grundlag af sådanne rekrutteringsmetoder, med den virkning, at enhver ret til økonomisk kompensation udelukkes for disse undervisere.
- 19 I denne sammenhæng bemærkes, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, og som det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden af, er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 20 Henset til de oplysninger, der er anført i forelæggelsesafgørelsen, skal det i det foreliggende tilfælde lægges til grund, at det præjudicielle spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen, ikke er af hypotetisk karakter, og anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 21 Det bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, der er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den for denne verserende tvist. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. bl.a. dom af 27.3.2014, Le Rayon d'Or, C-151/13, EU:C:2014:185, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 I denne forbindelse fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Fabio Rossatos ansættelsesforhold den 2. september 2015 blev ændret fra tidsbegrænset til tidsubegrænset med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2014.
- 23 Det forelagte spørgsmål skal herefter forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som, således som den anvendes af de øverste nationale domstole, udelukker, at undervisere fra den offentlige sektor, der har fået ændret deres ansættelsesforhold fra tidsbegrænset til tidsubegrænset med en begrænset tilbagevirkende kraft, har ret til økonomisk kompensation som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

- 24 Det skal indledningsvis bemærkes, at rammeaftalens § 5, stk. 1, pålægger medlemsstaterne med henblik på at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold at vedtage i det mindste en af de foranstaltninger, der opregnes i bestemmelsen, når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 32).
- 25 Medlemsstaterne råder i denne henseende over en skønsmargen, da de har valget mellem at benytte sig af en eller flere af de foranstaltninger, der er opregnet i § 5, stk. 1, litra a)-c), eller at opretholde en allerede eksisterende tilsvarende retsregel, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 33).
- 26 Dermed pålægger rammeaftalens § 5, stk. 1, medlemsstaterne et overordnet formål, der består i at forhindre et sådant misbrug, idet de overlades et valg med hensyn til midlerne til at opnå dette formål, forudsat at de ikke skader formålet og den effektive virkning af rammeaftalen (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 34).
- 27 Hvis der som i det foreliggende tilfælde ikke i EU-retten er fastsat særlige sanktioner i tilfælde, hvor der ikke desto mindre er konstateret misbrug, påhviler det desuden de nationale myndigheder at vedtage passende foranstaltninger for at imødegå en sådan situation, hvilke foranstaltninger ikke blot skal være forholdsmæssige, men tillige tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at de regler, der er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Heraf følger, at hvis et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har fundet sted, skal en foranstaltning, der på effektiv og tilsvarende vis sikrer beskyttelsen af arbejdstagerne, kunne finde anvendelse, således at misbruget sanktioneres behørigt, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres (dom af 3.7.2014, Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 64, af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 79, og af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 31).
- 29 Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til fortolkningen af bestemmelser i national ret, idet denne opgave udelukkende påhviler den forelæggende ret, der i dette tilfælde skal afgøre, om de betingelser, der er anført i de forudgående præmisser, er opfyldt med den omhandlede nationale lovgivning. Imidlertid kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens vurdering (jf. bl.a. dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 45).
- 30 Det skal for det første konstateres, at Domstolen i dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), fastslog, at lovgivningen fra før lov nr. 107/2015 ikke indeholdt en sanktion, der var tilstrækkelig effektiv og afskrækkende til at sikre, at de regler, der var fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, havde fuld gennemslagskraft. Domstolen fastslog navnlig, at den eneste mulighed for de i denne sag omhandlede undervisere for at få deres tidsbegrænsede ansættelsesforhold ændret til et tidsubegrænset ansættelsesforhold afhang af deres fastansættelse, som de opnåede som følge af deres oprykning i placeringen på den permanente liste over egnede ansøgere og følgelig af omstændigheder, som skulle anses for at være uforudseelige og tilfældige, da de tog udgangspunkt i den samlede varighed af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og afhang af, at der i mellemtiden var blevet stillinger ledige (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 107).

- 31 Domstolen lagde i denne henseende vægt på den omstændighed, at fristen for fastansættelse af undervisere var lige så varierende, som den var uvis (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 105).
- 32 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den nationale lovgiver med henblik på at sikre overgangen til et nyt system, der omfatter foranstaltninger, der har til formål at forhindre og sanktionere misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, har vedtaget et ekstraordinært rekrutteringsprogram, hvori det er fastsat, at i løbet af skoleåret 2015/2016 skal alle tidsbegrænsede ansættelsesforhold, der er indgået med undervisere i »usikre« stillinger, ændres via en gradvis og endelig udtømning af listerne over egnede ansøgere og af de klassificeringer, som administrationen har gjort brug af med henblik på tidsbegrænset ansættelse af undervisere.
- 33 Den italienske regering har ligeledes anført, at den sideløbende hermed fortsatte de igangværende udnævnelsesprocedurer for de undervisere, der allerede var opført øverst på listen over egnede ansøgere. Artikel 1, stk. 95, i lov nr. 107/2015 bestemmer nemlig i denne henseende, at det ekstraordinære rekrutteringsprogram iværksættes »med henblik på at besætte alle [...] stillinger, der stadig er ledige og disponible efter fastansættelserne for det samme skoleår i medfør af artikel 399 i [dekret nr. 297/1994]«, dvs. udnævnelserne i medfør af oprykningen i placeringen på den permanente liste over egnede ansøgere.
- 34 Det forekommer således, med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, at den ekstraordinære rekruttering og procedurerne i henhold til artikel 399 i dekret nr. 297/1994, såsom den, der førte til fastansættelsen af Fabio Rossato, angår den samme kategori af undervisere, og at Fabio Rossatos tidsbegrænsede ansættelsesforhold følgelig senest ved udgangen af skoleåret 2015/2016 skulle konverteres til et tidsbegrænset ansættelsesforhold enten som følge af afslutningen på en igangværende udnævnelsesprocedure eller i medfør af det ekstraordinære rekrutteringsprogram.
- 35 Denne omstændighed gør det, såfremt den godtgøres, muligt at antage, at Fabio Rossatos situation som følge af den ændring, der blev gennemført ved lov nr. 107/2015, indgår i en betydelig anderledes faktisk og retlig kontekst end den, der er omhandlet i dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 36 I modsætning til situationen for de undervisere, der er omhandlet i den sag, der lå til grund for denne dom, var ændringen af Fabio Rossatos ansættelsesforhold nemlig ikke usikker og var ikke uforudsigelig og tilfældig, idet ændringen var blevet gjort obligatorisk ved lov nr. 107/2015.
- 37 Den tilstrækkeligt effektive og afskrækkende karakter af den sanktion, der er fastsat i en sådan lovgivning, kan ikke anfægtes på grundlag af, at ændringen af ansættelsesforholdet angiveligt har en uforudsigelig og tilfældig karakter.
- 38 Hvad for det andet angår den manglende kompensation i tilfælde af ændring af et sådant ansættelsesforhold skal det bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 24-26, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn ved valget af egnede foranstaltninger til gennemførelse af målene med deres socialpolitik.
- 39 Det skal desuden bemærkes, at det følger af rammeaftalens § 5, stk. 2, at medlemsstaterne har mulighed for i henhold til de foranstaltninger, der har til formål at hindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, at ændre tidsbegrænsede ansættelsesforhold til tidsbegrænsede ansættelsesforhold, idet den stabilitet i ansættelsen, som disse giver, udgør den væsentligste del af beskyttelsen af arbejdstagerne.

- 40 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen nærmere bestemt har fastslået, at en lovgivning, der fastsætter en ufravigelig regel, hvorefter disse ansættelsesforhold i tilfælde, hvor der foreligger misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, konverteres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, vil kunne omfatte en foranstaltning, der effektivt sanktionerer et sådant misbrug (jf. bl.a. dom af 3.7.2014, *Fiamingo m.fl.*, C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis), og dermed opfylder de krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 27 og 28.
- 41 Retspraksis kræver imidlertid ikke, at foranstaltninger skal kumuleres (jf. i denne retning dom af 2.8.1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, præmis 25, og af 17.12.2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, præmis 32 og 35).
- 42 Desuden bestemmer hverken princippet om, at der skal ydes fuld erstatning for det lidte tab, eller proportionalitetsprincippet, at der skal tildeles erstatning med karakter af straf (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, præmis 37).
- 43 Disse principper kræver nemlig, at medlemsstaterne fastsætter en passende kompensation, der går ud over en rent symbolsk godtgørelse, dog uden at overstige en fuldstændig kompensation (jf. i denne retning dom af 10.4.1984, *von Colson og Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153, præmis 28, af 2.8.1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, præmis 26, og af 17.12.2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, præmis 33).
- 44 For så vidt som Fabio Rossato har påberåbt sig en forskelshandling i forhold til arbejdstagere, der har opnået en domfældelse af deres arbejdsgiver som følge af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter før ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015, og som i henhold til den tidligere lovgivning ville kunne have kumuleret en kompensation og draget fordel af en ansættelse med en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, bemærkes i øvrigt blot, at forskelsbehandling mellem to kategorier af arbejdstagere, der er ansat tidsbegrænset, som følger af en ændring af den lovgivning, der finder anvendelse, ikke er omfattet af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i rammeaftalens § 4 (dom af 21.11.2018, *Viejobueno Ibáñez og de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, præmis 50 og 51).
- 45 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det konstateres, at rammeaftalen ikke pålægger medlemsstaterne at fastsætte en ret til erstatning i tilfælde af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som kan føjes til ændringen af det tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold.
- 46 For det tredje ønsker den forelæggende ret, at Domstolen tager stilling til foreneligheden af rammeaftalens § 5, stk. 1, med den begrænsede tilbagevirkende kraft af ændringen af Fabio Rossatos ansættelsesforhold. Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at Fabio Rossato har undervist som musiklærer i medfør af 17 tidsbegrænsede ansættelseskontrakter over en særdeles lang periode fra den 18. november 2003 til den 2. september 2015, før han i september 2015 kunne drage fordel af en ændring af sit ansættelsesforhold med virkning fra den 1. januar 2014. Den forelæggende ret har desuden bemærket, at ændringen af et sådan ansættelsesforhold inden for den private sektor som følge af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ville have haft tilbagevirkende kraft fra tidspunktet for indgåelsen af den første ansættelseskontrakt. Dette ville for sagsøgeren i hovedsagen navnlig have betydet, at den i medfør af de på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter opnåede anciennitet ville være blevet medtaget i sin helhed med henblik på beregningen af hans løn.
- 47 Det skal i denne henseende bemærkes dels, at den omstændighed, at den foranstaltning, som den nationale lovgiver har vedtaget for den private sektor, udgør den mest omfattende beskyttelse, der kan tilkendes en arbejdstager, ikke i sig selv kan bevirke, at de nationale foranstaltninger, som finder anvendelse på arbejdstagere i den offentlige sektor, bliver mindre effektive (dom af 7.3.2018, *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 51).

- 48 Dels skal det konstateres, at en hensyntagen til alle de år, som arbejdstageren har arbejdet i medfør af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i forbindelse med fastansættelsen af den omhandlede arbejdstager, ville svare til at foretage en fuldstændig opgørelse af karriereløbet, således som den, der er forbeholdt de tjenestemænd, som har bestået en udvælgelsesprøve. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at EU-retten ikke pålægger medlemsstaterne at behandle fastansatte tjenestemænd, der er blevet ansat på baggrund af en almindelig udvælgelsesprøve, på samme måde, som dem, der er blevet ansat på grundlag af den erhvervs erfaring, som de har opnået i medfør af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, eftersom denne forskellige behandling følger af nødvendigheden af dels at tage hensyn til de krævede færdigheder og arten af de opgaver, som de fastansatte tjenestemænd skal påtage sig, dels at undgå omvendt forskelsbehandling til skade for disse fastansatte tjenestemænd (jf. bl.a. dom af 20.9.2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 46 og 47 samt den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det kan følgelig ikke udelukkes, at begrænsningen af den tilbagevirkende kraft af ændringen af Fabio Rossatos ansættelsesforhold kan være begrundet, i det mindste til dels, i den offentlige sektors særegenheder.
- 50 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid fremhæves, at den hensyntagen til anciennitet, som Fabio Rossato har fået tildelt, ligger væsentligt under den periode, han har arbejdet i medfør af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.
- 51 Selv om en medlemsstat ved gennemførelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, ganske vist har ret til at tage hensyn til behovene inden for en bestemt sektor, såsom undervisningssektoren, kan denne ret ikke udvides til at tillade medlemsstaten at frigøre sig fra forpligtelsen til at træffe en passende foranstaltning med henblik på i behørigt omfang at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 118). En sådan foranstaltning skal bl.a., således som det er anført i nærværende doms præmis 28, være forholdsmæssig.
- 52 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret at vurdere, om den foretagne hensyntagen til Fabio Rossatos anciennitet med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2014, henset dels til den eventuelle begrundelse for en begrænset hensyntagen til den anciennitet, der er opnået i medfør af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, dels til den særdeles lange varighed af det misbrug, som Fabio Rossato var udsat for, udgør en forholdsmæssig foranstaltning med henblik på en behørig sanktionering af dette misbrug og med henblik på at eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten som omhandlet i den i nærværende doms præmis 28 nævnte retspraksis.
- 53 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som, således som den anvendes af de øverste nationale domstole, udelukker, at undervisere fra den offentlige sektor, der har fået ændret deres ansættelsesforhold fra tidsbegrænset til tidsubegrænset med en begrænset tilbagevirkende kraft, har ret til økonomisk kompensation som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, når en sådan ændring hverken er usikker, uforudsigelig eller tilfældig, og at en begrænset hensyntagen til den optjente anciennitet i medfør af nævnte flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter udgør en forholdsmæssig foranstaltning med henblik på at sanktionere dette misbrug, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

§ 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, som er opført som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, som, således som den anvendes af de øverste nationale domstole, udelukker, at undervisere fra den offentlige sektor, der har fået ændret deres ansættelsesforhold fra tidsbegrænset til tidsubegrænset med en begrænset tilbagevirkende kraft, har ret til økonomisk kompensation som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, når en sådan ændring hverken er usikker, uforudsigelig eller tilfældig, og at en begrænset hensyntagen til den optjente anciennitet i medfør af nævnte flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter udgør en forholdsmæssig foranstaltning med henblik på at sanktionere dette misbrug, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter