



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Syvende Afdeling)

8. januar 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 99 i Domstolens procesreglement – direktiv 1999/70/EF – rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – § 5 – tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor – flere på hinanden følgende kontrakter – forbud mod at ændre tidsbegrænsede kontrakter til en tidsubegrænset kontrakt – undervisning i ikke-militære emner på militærakademier«

I sag C-278/23 [Biltena]<sup>i</sup>

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 27. april 2023, indgået til Domstolen den 28. april 2023, i sagen

M.M., der handler i sin egenskab af retssuccessor i forhold til M.R.,

mod

**Ministero della Difesa,**

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen (refererende dommer), og dommerne N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

under henvisning til Domstolens beslutning om, efter at have hørt generaladvokaten, at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

\* Processprog: italiensk.

<sup>i</sup> – Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

## Kendelse

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), som findes i bilaget 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 indgivet i forbindelse med en tvist mellem M.M., der handler i sin egenskab af retssuccessor i forhold til M.R., og Ministero della Difesa (forsvarsministeriet, Italien) (herefter »ministeriet«) vedrørende de konsekvenser, der skal drages af indgåelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter mellem M.R. og dette ministerium i perioden fra 1987 til 2007.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Andet afsnit i indledningen til rammeaftalen lyder som følger:  
  
»Parterne bag denne aftale erkender, at ansættelseskontrakter af tidsbegrænset varighed er – og fortsat vil være – den ansættelsesform, der sædvanligvis anvendes mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. De erkender ligeledes, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i visse tilfælde opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov.«
- 4 Tredje afsnit i indledningen til denne rammeaftale har følgende ordlyd:  
  
»I denne aftale fastsættes de generelle principper og minimumskrav, der skal gælde for tidsbegrænset ansættelse, idet parterne erkender, at det ved den nærmere gennemførelse heraf er påkrævet at tage hensyn til de særlige nationale, sektorbestemte eller årstidsbetingede realiteter. Aftalen viser, at arbejdsmarkedets parter er indstillet på at fastsætte en generel ramme, som skal sikre ligebehandling for personer med tidsbegrænset ansættelse, ved at de beskyttes mod forskelsbehandling, og som skal sikre, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter grundlæggende anvendes på en, for både arbejdsgivere og arbejdstagere, acceptabel måde.«
- 5 Punkt 6-8 og 10 i de generelle betragtninger til rammeaftalen er affattet således:  
  
»6. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er den sædvanlige ansættelsesform, bidrager til at sikre livskvaliteten for de berørte arbejdstagere og at fremme produktiviteten.  
  
7. En anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i objektive forhold, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug.  
  
8. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er i visse sektorer, inden for visse erhverv og ved visse former for aktiviteter en beskæftigelsesform, der passer både arbejdsgivere og arbejdstagere.

[...]

10. Denne aftale overlader det til medlemsstaterne og til arbejdsmarkedets parter at tage stilling til, hvorledes gennemførelsen af disse generelle principper, minimumsforskrifter og bestemmelser sikres, således at der kan tages hensyn til forholdene i den enkelte medlemsstat og de særlige omstændigheder, der gør sig gældende inden for bestemte sektorer og erhverv, herunder sæsonbetonede aktiviteter.«
- 6 Rammeaftalens § 2 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:
- »Denne aftale finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.«
- 7 Rammeaftalens § 3, stk. 1, fastsætter:
- »I denne aftale forstås ved:
1. »en person med tidsbegrænset ansættelse«: en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, udførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed.«
- 8 Rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« bestemmer:
- »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 fornys.
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«
- 9 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 fastsætter:
- »Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 10. juli 2001 eller sikrer sig, at arbejdsmarkedets parter senest på denne dato har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at de til enhver tid kan nå

de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks [Europa-]Kommissionen herom.«

### *Italiensk ret*

- 10 Artikel 2, stk. 1, i legge n. 1023 – Conferimento di incarichi a docenti civili per l'insegnamento di materie non militari presso scuole, Istituti ed enti della Marina e dell'Aeronautica (lov nr. 1023 om tildeling til civile lærere af undervisningsstillinger for ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der sorterer under flåden og luftvåbnet) af 15. december 1969 (GURI nr. 6 af 8.1.1970, s. 111) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov nr. 1023/1969«), bestemte:

»Undervisning i ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der er oplyst i artikel 1, stk. 1, kan varetages ved brug af etårige aftaler, med udpeget personale, som er fastansatte eller ikke-fastansatte lærere på statslige institutioner og skoler, med forudgående tilladelse fra undervisningsministeriet, dommere ved almindelige domstole, forvaltningsdomstole og militærdomstole samt civilt ansatte i den statslige forvaltning, der er i aktiv tjeneste, eller med udpeget personale uden for den statslige forvaltning. Fastansatte lærere, der varetager den i artikel 1 omhandlede undervisning i hele undervisningstiden, kan endvidere ansættes i en situation med udstationering.«

- 11 Denne lovs artikel 2, stk. 2, bestemte, at kriterierne og procedurerne for udvælgelse af lærere og fastsættelse af aflønning skulle fastlægges ved ministerielt dekret.
- 12 Lov nr. 1023/1969 blev ophævet ved artikel 2268, stk. 1, nr. 629, i decreto legislativo n. 66 sul Codice dell'ordinamento militare (lovdekret nr. 66 om lov om væbnede styrker) af 15. marts 2010 (GURI nr. 106 af 8.5.2010) (herefter »lovdekret nr. 66/2010«).
- 13 I henhold til artikel 1531, stk. 1, i lovdekret nr. 66/2010 om tildeling til civile lærere af undervisningsstillinger for ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der sorterer under de væbnede styrker, er det dog fortsat muligt at tildele undervisningsstillinger for ikke-militære emner til personale uden for den statslige forvaltning ved brug af etårige aftaler.
- 14 Artikel 1 i Decreto ministeriale – Conferimento di incarichi a docenti civili per l'insegnamento di materie non militari presso scuole, istituti ed enti della Marina e dell'Aeronautica (ministerielt dekret om tildeling til civile lærere af undervisningsstillinger for ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der sorterer under flåden og luftvåbnet) af 20. december 1971 (GURI nr. 322 af 15.12.1973, s. 8211, herefter »det ministerielle dekret af 1971«), der er udstedt i medfør af lov nr. 1023/1969, bestemte:

»Undervisning i ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der sorterer under flåden og luftvåbnet, og som er omhandlet i lov [nr. 1023/1969], kan varetages ved brug af etårige aftaler, med udpeget personale, som er fastansatte eller ikke-fastansatte lærere på statslige institutioner og skoler, med forudgående tilladelse fra undervisningsministeriet, dommere ved almindelige domstole, forvaltningsdomstole og militærdomstole samt civilt ansatte i den statslige forvaltning, der er i aktiv tjeneste, eller med udpeget personale uden for den statslige forvaltning. Fastansatte lærere, der varetager den i lov [nr. 1023/1969] omhandlede undervisning i hele undervisningstiden, kan endvidere ansættes i en situation med udstationering.«

- 15 I henhold til dette ministerielle dekrets artikel 4 reduceres den fastsatte aflønning med en tredjedel for den stilling, som følger efter den første, som tildeles en lærer, der ikke er i den statslige forvaltning.
- 16 Nævnte ministerielle dekrets artikel 6 bestemte:
- »Det udpegede personale uden for den statslige forvaltning, som får tildelt en stilling for hele skoleåret, har med hensyn til alene den faktiske arbejdsperiode ret til accessoriske godtgørelser og samme pensions-, socialsikrings- og sociale bistandsordning som lærere på institutioner og skoler, som er ansat af undervisningsministeriet.«
- 17 Samme ministerielle dekrets artikel 7 bestemte:
- »Undervisningsstillingerne tildeles med en maksimal varighed af et skoleår.«
- 18 Det ministerielle dekret af 1971 blev ophævet i henhold til artikel 2269, stk. 1, nr. 204, i lovdekret nr. 66/2010.
- 19 Artikel 1 i decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (lovdekret nr. 368 om gennemførelse af direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP) af 6. september 2001 (GURI nr. 235 af 9.10.2001) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 368/2001«), fastsatte generelt en mulighed for, at en ansættelseskontrakt kunne indeholde en dato for dens udløb af tekniske, produktionsmæssige eller organisatoriske hensyn eller for at erstatte arbejdstagere.
- 20 Dette lovdekrets artikel 4 bestemte:
- »1. Den tidsbegrænsede kontrakt kan med arbejdstagerens samtykke kun forlænges, når varigheden af den første kontrakt ikke overstiger tre år. I et sådant tilfælde kan forlængelse tillades en enkelt gang og på betingelse af, at forlængelsen kan begrundes objektivt, og at den vedrører den samme aktivitet som den, der var genstand for den tidsbegrænsede kontrakt. Kun i denne situation må kontraktens samlede varighed ikke overstige tre år.
2. Det påhviler arbejdsgiveren at føre bevis for, at der foreligger objektive grunde, som kan begrunde en eventuel forlængelse.«
- 21 Nævnte lovdekrets artikel 5, stk. 4, bestemte følgende:
- »Når der er tale om to på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelser – idet der herved forstås sådanne ansættelser, der gennemføres uden afbrydelse af kontinuiteten – anses ansættelsesforholdet for at være indgået på ubestemt tid regnet fra indgåelsen af den første kontrakt.«

22 Artikel 36 i decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (lovdekret nr. 165 om generelle regler vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet i offentlige forvaltninger) af 30. marts 2001 (almindeligt tillæg til GURI nr. 106 af 9.5.2001) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, havde følgende ordlyd:

»1. For at dække det almindelige behov foretager offentlige myndigheder udelukkende ansættelse på grundlag af tidsubegrænsede ansættelseskontrakter [...]

2. Til opfyldelse af behov, der udelukkende er af midlertidig og exceptionel karakter, kan de offentlige myndigheder anvende de fleksible kontraktformer ved rekruttering og ansættelse af nyt personale, der er foreskrevet i civillovbogen og i lovene om lønnet beskæftigelse i virksomheder [...]

[...]

5. Under alle omstændigheder kan offentlige myndigheders tilsidesættelse af ufravigelige bestemmelser vedrørende rekruttering og ansættelse af arbejdstagere ikke medføre, at der indgås tidsubegrænsede ansættelsesforhold med disse myndigheder, uden at dette berører muligheden for, at myndighederne i øvrigt ifalder ansvar eller pålægges en sanktion. Den pågældende arbejdstager har krav på erstatning for den skade, der forårsages under udførelsen af arbejde i strid med ufravigelige bestemmelser [...]

[...]«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

23 Fra 1987 til 2007 underviste M.R. i elektronik og telekommunikation, som er ikke-militære emner, ved Aeronautica Militare (luftvåbnet, Italien) i henhold til tidsbegrænsede kontrakter, som oprindeligt blev fornyet årligt og fra 2004 blev fornyet halvårligt.

24 Efter udløbet af den sidste tidsbegrænsede kontrakt anlagde han sag mod ministeriet ved Tribunale di Roma (retten i Rom, Italien) med påstand om, at det blev fastslået, at indgåelsen af de nævnte tidsbegrænsede kontrakter var ulovlig, og at han blev tilkendt erstatning.

25 Retten tog denne påstand til følge og fastslog, at de tidsbegrænsede kontrakter, som var blevet indgået efter ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 368/2001, var ulovlige med den begrundelse, at disse kontrakter ikke angav nogen tekniske, organisatoriske hensyn, hensyn vedrørende erstatning af arbejdstagere, eller produktionsmæssige hensyn, som kunne begrunde disse kontrakters tidsbegrænsede varighed. Den dømte endvidere ministeriet til at betale erstatning til M.R. svarende til 15 måneders løn.

26 Ministeriet iværksatte appel til prøvelse af dommen fra Tribunale di Roma (retten i Rom) ved Corte d'appello di Roma (appeldomstolen i Rom, Italien), idet det gjorde gældende, at der mellem parterne bestod et arbejdsforhold, hvor læreren arbejdede som selvstændig erhvervsdrivende og ikke som ansat, således at lovdekret nr. 368/2001 ikke fandt anvendelse. Ifølge ministeriet er hovedsagen omfattet af bestemmelserne i lov nr. 1023/1969 og det ministerielle dekret af 1971, som gør det muligt at tildele etårige undervisningsstillinger til lærere uden for den statslige forvaltning.

- 27 Corte d'appello di Roma (appeldomstolen i Rom) stadfæstede førsteinstansrettens dom for så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt der bestod et ansættelsesforhold mellem M.R. og ministeriet, bl.a. på grund af kontraktens bestemmelser om udbetaling af 13 måneders løn, betalt ferie, fratrædelsesgodtgørelse, børnetilskud og betaling af socialsikringsbidrag. Imidlertid ophævede den i øvrigt dommen, idet den fastslog, at den i hovedsagen omhandlede situation var omfattet af specielle regler, som var baseret på den særlige karakter af de akademier, der sorterer under flåden og luftvåbnet, samt på de specifikke kompetencer, som de lærere uden for den statslige forvaltning, der ansættes i disse akademier, har.
- 28 M.R. har iværksat kassationsappel til prøvelse af dommen fra Corte d'appello di Roma (appeldomstolen i Rom) ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), som er den forelæggende ret.
- 29 Den forelæggende ret har anført, at det følger af dens egen praksis, at arbejdsforhold, som oprettes i kraft af etårige aftaler med personale uden for den statslige forvaltning, skal betragtes som lønnet beskæftigelse.
- 30 Hvad angår den ulovlige indgåelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter har den forelæggende ret anført, at arbejdstageren i tilfælde af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter alene har ret til erstatning for det lidte tab i henhold til artikel 36, stk. 5, i lovdekret nr. 165 af 30. marts 2001 i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, da det er forbudt at ændre tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt i henhold til samme bestemmelse, som Domstolen i dom af 7. marts 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), fandt i overensstemmelse med EU-retten.
- 31 Uanset at Domstolen allerede har afsagt flere domme vedrørende indgåelse af tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige forvaltning, herunder bl.a. dom af 4. juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443), af 7. september 2006, Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), af 8. september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), og af 25. oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), har den forelæggende ret fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et spørgsmål, da der efter dens opfattelse er tvivl om fortolkningen af rammeaftalens § 5 i forhold til militære akademier, institutioner og enheder.
- 32 På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal § 5 [...] i rammeaftalen [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den italienske, der følger af artikel 2, stk. 1, i lov nr. 1023/1969 og af artikel 1 i det ministerielle dekret [af 1971], ifølge hvilken etårige undervisningsstillinger (i henhold til [...] artikel 7 [i det ministerielle dekret af 1971] »med en maksimal varighed af et skoleår«) for ikke-militære emner på akademier, institutioner og enheder, der sorterer under [flåden og luftvåbnet], kan tildeles civilt personale uden for den statslige forvaltning, når denne nationale lovgivning ikke kræver, at de objektive omstændigheder, der begrundet fornyelsen af kontrakterne, anføres (hvilken fornyelse udtrykkeligt er fastsat i det samme ministerielle dekrets artikel 4, hvor det bestemmes, at aflønningen reduceres for den stilling, som følger efter den første), når den ikke indeholder angivelse af de tidsbegrænsede kontrakters maksimale varighed, når den ikke præciserer det maksimale antal gange, disse kontrakter kan

fornys, og når den ikke fastsætter, at disse lærere har mulighed for at opnå erstatning for det tab, der eventuelt er lidt som følge af en sådan fornyelse, og i øvrigt når disse arbejdstagere ikke kan være optaget på lister over lærere på disse akademier med henblik på fastansættelse?

- 2) Kan behovet for tilrettelæggelse af systemet med institutioner, akademier og enheder, der sorterer under [flåden og luftvåbnet], anses for objektive omstændigheder som omhandlet i § 5, stk. 1, i [rammeaftalen], således at en lovgivning som den ovenfor anførte italienske er forenelig med EU-retten, når denne lovgivning med hensyn til tildeling af undervisningsstillinger til personale uden for disse militære institutioner, akademier og enheder ikke fastsætter betingelser for at gøre brug af tidsbegrænsede kontrakter, der er i overensstemmelse med direktiv [1999/70] og den rammeaftale, som er opført som bilag hertil, og når den ikke omhandler ret til erstatning for tab?»

### De præjudicielle spørgsmål

- 33 I henhold til artikel 99 i Domstolens procesreglement kan Domstolen, såfremt besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller såfremt besvarelsen af et sådant spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.
- 34 Denne bestemmelse skal anvendes i forbindelse med den foreliggende sag.
- 35 Med de to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, dels om rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der udelukker civilt personale, som underviser i ikke-militære emner på militærakademier, fra anvendelsen af regler, der sanktionerer misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, dels om disse akademiers behov for tilrettelæggelse kan anses for »objektive omstændigheder«, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).
- 36 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af rammeaftalens § 2, stk. 1, at denne rammeaftales anvendelsesområde er affattet bredt, eftersom den generelt omhandler »alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat«. Desuden omfatter definitionen af begrebet »en person med tidsbegrænset ansættelse« som omhandlet i rammeaftalens § 3, stk. 1, alle arbejdstagere, uden hensyn til, om den pågældende arbejdsgiver henhører under den offentlige eller den private sektor (dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 For så vidt som rammeaftalen ikke udelukker nogen bestemt sektor fra sit anvendelsesområde, finder den således også anvendelse på personale, som ansættes i den offentlige skolesektor (dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).



- 38 I den foreliggende sag har den forelæggende ret udtrykkeligt anført, at retsforhold, som oprettes med civilt personale vedrørende undervisning i ikke-militære emner i akademier, institutioner og enheder, der sorterer under flåden og luftvåbnet, skal betragtes som lønnet beskæftigelse. Det følger heraf, at en arbejdstager som M.R. er omfattet af rammeaftalens anvendelsesområde.
- 39 Hvad angår rammeaftalens § 5 skal det bemærkes, at denne har til formål at gennemføre et af de formål, der forfølges med denne rammeaftale, nemlig at begrænse anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der anses for en potentiel kilde til misbrug til skade for arbejdstagerne, idet den fastsætter bestemmelser om minimumsbeskyttelse med henblik på at undgå, at arbejdstagernes situation bliver usikker (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Som det fremgår af andet afsnit i indledningen til rammeaftalen og af punkt 6-8 i de generelle betragtninger til denne rammeaftale, udgør sikkerhed i ansættelsen nemlig et hovedelement i beskyttelsen af arbejdstagerne, mens det kun er i visse tilfælde, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Ved rammeaftalens § 5, stk. 1, pålægges medlemsstaterne med henblik på at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold effektivt og ufravigeligt at vedtage i det mindste en af de foranstaltninger, der opregnes i bestemmelsen, når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret. De tre foranstaltninger, der opregnes i § 5, stk. 1, litra a)-c), vedrører henholdsvis objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold, den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 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 rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)-c), eller at opretholde en allerede eksisterende tilsvarende retsregel. 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 denne rammeaftale (jf. i denne retning bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Som det fremgår af rammeaftalens § 5, stk. 1, og i overensstemmelse med tredje afsnit i rammeaftalens indledning og punkt 8 og 10 i de generelle betragtninger hertil, er det i forbindelse med rammeaftalens gennemførelse, at medlemsstaterne, for så vidt som det er objektivt begrundet, kan tage hensyn til særlige behov inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17,

EU:C:2018:859, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 Rammeaftalens § 5 foreskriver i øvrigt ikke særlige sanktioner for det tilfælde, at der ikke desto mindre konstateres misbrug. I et sådant tilfælde påhviler det de nationale myndigheder at vedtage foranstaltninger, der ikke alene skal være forholdsmæssige, men tillige tilstrækkeligt effektive og afskrækkende med henblik på at sikre, at de regler, der er fastsat i medfør af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft (dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Det skal ganske vist bemærkes, at Domstolen nærmere bestemt har fastslået, at en national lovgivning, der fastsætter en ufravigelig regel, hvorefter tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i tilfælde, hvor der foreligger misbrug af disse ansættelsesforhold, konverteres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, vil kunne omfatte en foranstaltning, der effektivt sanktionerer et sådant misbrug (dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Rammeaftalens § 5 foreskriver imidlertid ikke en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal ændres til en tidsubegrænset kontrakt. Rammeaftalens § 5, stk. 2, overlader det nemlig i princippet til medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for, hvornår tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold skal anses for tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold. Det følger heraf, at rammeaftalen ikke foreskriver betingelserne for at gøre brug af tidsubegrænsede kontrakter (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Den berørte medlemsstats interne retsorden skal således, for at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det forbydes at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter til en tidsubegrænset kontrakt, kan anses for at være i overensstemmelse med rammeaftalen, indeholde andre effektive foranstaltninger, hvorved misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter forhindres og eventuelt sanktioneres (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 I tilfælde af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter pålægges det desuden ikke medlemsstaterne at fastsætte, at foranstaltninger skal kumuleres, således at en ret til erstatning kan føjes til ændringen af det tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 41 og 45).
- 49 Hvad angår erstatning for det lidte tab som en foranstaltning, der effektivt sanktionerer misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, kræver princippet om, at der skal ydes en sådan erstatning, og proportionalitetsprincippet, at medlemsstaterne fastsætter en passende compensation, der går ud over en rent symbolsk godtgørelse, dog uden at overstige en fuldstændig compensation (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 42 og 43).

- 50 Domstolen har i øvrigt fastslået, at rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der på den ene side ikke straffer en arbejdsgiver i den offentlige sektors misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter ved udbetaling af en erstatning til den pågældende arbejdstager, der skal kompensere for den manglende ændring af tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, men som på den anden side fastsætter tildeling af en erstatning på mellem 2,5 og 12 månedslønninger på grundlag af den pågældende arbejdstagers seneste månedsløn, idet sidstnævnte har mulighed for at opnå fuld erstatning for skaden ved at bevise, at vedkommende er gået glip af andre beskæftigelsesmuligheder, forudsat at en sådan lovgivning ledsages af en tilstrækkelig effektiv og afskrækkende sanktionsmekanisme, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 54).
- 51 Hvis det i det foreliggende tilfælde viser sig, at der ikke i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning findes nogen andre effektive foranstaltninger med henblik på at forhindre og at sanktionere de misbrug, der eventuelt er blevet konstateret i forhold til det berørte undervisningspersonale, vil en sådan situation følgelig kunne skade formålet med og den effektive virkning af rammeaftalens § 5 (jf. i denne retning dom af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 85).
- 52 Endelig skal det bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til fortolkningen af bestemmelser i national ret, idet denne opgave alene påhviler de kompetente nationale domstole. Ikke desto mindre kan Domstolen i en forelæggelsessag give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den forelæggende ret i dens vurdering af, om kravene i rammeaftalens § 5 er opfyldt ved bestemmelserne i den gældende nationale lovgivning (jf. i denne retning dom af 24.6.2021, Obras y Servicios Públicos og Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, præmis 50 og 52).
- 53 Det fremgår for det første af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør det muligt i de akademier, der sorterer under flåden og luftvåbnet, at ansætte civilt personale, som underviser i ikke-militære emner, med flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter uden at fastsætte nogen af de begrænsninger, der fremgår af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c), for så vidt angår den maksimale samlede varighed af disse kontrakter eller antallet af gange, disse kan fornyes, og, for det andet, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for undervisningssektoren er udelukket fra anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser, som gør det muligt efter en vis varighed at ændre sådanne flere på hinanden følgende kontrakter til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt og i påkommende tilfælde opnå erstatning for det tab, der er lidt som følge af denne manglende ændring.
- 54 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for sektoren for civilt personales undervisning i ikke-militære emner på de akademier, der sorterer under flåden og luftvåbnet, kan være begrundet deri, at der i national ret foreligger objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), og nærmere bestemt om den særlige karakter af de akademier, der sorterer under flåden og luftvåbnet, og de specifikke kompetencer, som de lærere, der ansættes i disse akademier, har, kan udgøre en sådan objektiv omstændighed.
- 55 Som det fremgår af punkt 7 i de generelle betragtninger til denne rammeaftale, var de parter, der har underskrevet denne aftale, af den opfattelse, at anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter begrundet i »objektive omstændigheder« er en måde, hvorpå man kan

forhindre misbrug (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

- 56 Hvad angår begrebet »objektive omstændigheder« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), skal dette forstås således, at det henviser til præcise og konkrete omstændigheder i forbindelse med en bestemt aktivitet, som følgelig i en særlig sammenhæng kan begrunde anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Disse omstændigheder kan bl.a. opstå på grund af den særlige art opgaver, som sådanne kontrakter er indgået med henblik på udførelsen af, samt de hermed forbundne forhold, eller i givet fald på grund af medlemsstatens forfølgelse af et lovligt socialpolitisk formål (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Derimod er en national lovgivning, der blot generelt og abstrakt i form af en retsforskrift eller administrativ bestemmelse giver mulighed for at anvende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ikke i overensstemmelse med de krav, der fremgår af ovenstående præmis. En sådan lovgivning gør det nemlig ikke muligt at udskille de objektive og gennemsigtige kriterier for at efterprøve, om fornyelsen af sådanne kontrakter rent faktisk opfylder et reelt behov, er egnet til at nå det forfulgte formål og er nødvendig herfor. En sådan lovgivning indebærer således en reel risiko for misbrug af sådanne kontrakter og er derfor uforenelig med rammeaftalens formål og effektive virkning (jf. bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2022, MIUR og Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Hvad nærmere bestemt angår undervisningssektoren er det muligt, at udarbejdelsen af et årligt undervisningsprogram indebærer et behov for midlertidige ansættelser, således at den midlertidige ansættelse af en arbejdstager med henblik på at opfylde arbejdsgiverens midlertidige og særlige personalebehov principielt kan udgøre en »objektiv omstændighed« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a) (jf. i denne retning dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Derimod kan det ikke antages, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan fornys med henblik på, at der varigt og konstant udføres opgaver i de omhandlede akademier, som henhører under den almindelige virksomhed inden for den pågældende sektor.
- 60 Med hensyn hertil kræver overholdelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), at det konkret efterprøves, at fornyelsen af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har til formål at dække midlertidige behov, og at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke reelt anvendes til at dække arbejdsgiverens faste og varige personalebehov (jf. i denne retning bl.a. dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 50, og af 24.6.2021, Obras y Servicios Públicos og Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Hvad angår argumentet om den særlige karakter af de akademier, der sorterer under flåden og luftvåbnet, skal det bemærkes, at selv om undervisning i emner vedrørende følsomme militære oplysninger kan anses for at være et formål, der er værdigt til forfatningsmæssig beskyttelse, fremgår det imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, hvorledes opnåelsen af

dette mål nødvendiggør, at arbejdsgivere inden for sektoren for militærundervisning udelukkende anvender personale med tidsbegrænset ansættelse. Dels er der nemlig tale om civilt personale, der skal undervise i ikke-militære emner, dels synes det under alle omstændigheder at være mere hensigtsmæssigt med hensyn til beskyttelsen af følsomme oplysninger at sikre personalets loyalitet ved hjælp af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

- 62 Hvad angår kompetencekravene til det pågældende personale, hvis ansættelse er betinget af, at det er i besiddelse af hyppigt skiftende og forskelligartet viden, som løbende skal opdateres på grund af den teknologiske udvikling og udviklingen i det militærudstyr, der anvendes på det specifikke område, fremgår det heller ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de emner, som M.R. underviste i, var specifikke, eller hvorfor den krævede viden alene gav anledning til et midlertidigt personalebehov.
- 63 Derimod fremgår det, at de forskellige tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, hvorved M.R. var ansat, gav anledning til udførelse af de samme opgaver gennem mange år, således at dette ansættelsesforhold, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan have opfyldt et behov, der ikke var midlertidigt, men varigt.
- 64 I denne henseende tilkommer det ligeledes den forelæggende ret at efterprøve, om arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse inden for sektoren for militærundervisning tildeles en godtgørelse ved ansættelsesforholdets ophør, om en sådan godtgørelse i så fald er passende med henblik på at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, og om den kan kvalificeres som en »tilsvarende retsregel« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1.
- 65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der udelukker civilt personale, som underviser i ikke-militære emner på militærakademier, fra anvendelsen af regler, der sanktionerer misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, for så vidt som denne lovgivning ikke indeholder andre effektive foranstaltninger med henblik på at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. Grunde, der vedrører disse akademiers behov for tilrettelæggelse, kan ikke udgøre »objektive omstændigheder«, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter med sådant personale, der underviser i sådanne emner, som omhandlet i den nævnte rammeaftales § 5, stk. 1, litra a).

### Sagsomkostninger

- 66 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 parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

**§ 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999, som findes i bilaget 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

den er til hinder for en national lovgivning, der udelukker civilt personale, som underviser i ikke-militære emner på militærakademier, fra anvendelsen af regler, der sanktionerer misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, for så vidt som denne lovgivning ikke indeholder andre effektive foranstaltninger med henblik på at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. Grunde, der vedrører disse akademiers behov for tilrettelæggelse, kan ikke udgøre »objektive omstændigheder«, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter med sådant personale, der underviser i sådanne emner, som omhandlet i den nævnte rammeaftales § 5, stk. 1, litra a).

Underskrifter