



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

26. november 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — socialpolitik — rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP — flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter — undervisning — den offentlige sektor — vikariater til dækning af ledige og disponible stillinger indtil afslutningen af udvælgelsesprocedurer — § 5, stk. 1 — foranstaltninger mod misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter — begrebet »objektive omstændigheder«, der kan begrunde sådanne kontrakter — sanktioner — forbud mod ændring til tidsbegrænset ansættelsesforhold — ingen ret til skadeserstatning«

I de forenede sager C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet dels af Tribunale di Napoli (Italien) ved afgørelser af 2., 15. og 29. januar 2013, indgået til Domstolen den 17. januar (sag C-22/13) og den 7. februar 2013 (sagerne C-61/13 – C-63/13), dels af Corte costituzionale (Italien) ved afgørelse af 3. juli 2013, indgået til Domstolen den 23. juli 2013 (sag C-418/13), i sagerne

Raffaella Mascolo (sag C-22/13),

Alba Forni (sag C-61/13),

Immacolata Racca (sag C-62/13)

mod

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

procesdeltagere:

Federazione Gilda-Unams,

Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

og

Fortuna Russo

mod

Comune di Napoli (sag C-63/13),

* Processprog: italiensk.

og

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

mod

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (sag C-418/13),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. marts 2014,

efter at der er afgivet skriftlige indlæg af:

- Raffaella Mascolo ved advokati M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano og N. Zampieri (sag C-22/13)
- Alba Forni ved advokati M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco og R. Garofalo (sag C-61/13)
- Immacolata Racca ved advokati M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco og F. Chietera (sag C-62/13)
- Fortuna Russo ved advocatessa P. Esposito (sag C-63/13)
- Carla Napolitano, Salvatore Perrella og Gaetano Romano ved advokati D. Balbi og A. Coppola (sag C-418/13)
- Donatella Cittadino og Gemma Zangari ved advokati T. de Grandis og E. Squillaci (sag C-418/13)
- Federazione Gilda-Unams ved advokato T. de Grandis (sag C-62/13)
- Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC-CGIL) ved advokati V. Angiolini, F. Americo og I. Barsanti Mauceri (sag C-62/13)
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) ved advokato A. Andreoni (sag C-62/13)

- Comune di Napoli ved avvocati F.M. Ferrari og R. Squeglia (sag C-63/13)
 - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato C. Gerardis og S. Varone
 - den græske regering ved D. Tsagaraki og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede (sag C-418/13)
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget (sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13)
 - Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, D. Martin og J. Enegren, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. juli 2014,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 4 og § 5, stk. 1, i rammeaftalen om 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 L 175, s. 43), artikel 2, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 91/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet (EFT L 288, s. 32), princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, i TEU og de almindelige EU-retlige principper om retssikkerhed, beskyttelse af den berettigede forventning, ligestilling af sagens parter, effektiv retsbeskyttelse og retten til en uafhængig domstolsprøvelse og til en retfærdig rettergang som garanteret ved artikel 6, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) og med artikel 46, 47 og artikel 52, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem Raffaella Mascolo og otte andre arbejdstagere, der alle er ansat på offentlige skoler, og deres arbejdsgiver, der for otte af disse personers vedkommende er Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (undervisnings-, universitets- og forskningsministeriet, herefter »Ministero«) og for den sidste arbejdstagers vedkommende Comune di Napoli (Napoli kommune), vedrørende kvalifikationen af de ansættelseskontrakter, der er indgået mellem parterne.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 1999/70

- 3 Direktiv 1999/70 har hjemmel i artikel 139, stk. 2, EF og 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), Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP)]«.

4 Rammeaftalens § 1 bestemmer:

»Formålet med denne aftale er:

- a) at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination
- b) at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.«

5 Rammeaftalens § 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

- »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.
2. Medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter kan beslutte, at denne aftale ikke finder anvendelse i forbindelse med:
 - a) erhvervsmæssig grunduddannelse og lærlingeuddannelse
 - b) ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der er indgået i forbindelse med særlige offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration og omskoling.«

6 Rammeaftalens § 3 med overskriften »Definitioner« 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, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed

[...]«

7 Rammeaftalens § 4 med overskriften »Princippet om ikke-diskrimination« bestemmer i stk. 1:

»Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.«

8 I rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« er følgende fastsat:

- »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.«

Direktiv 91/533

- 9 Artikel 2, stk. 1, i direktiv nr. 91/533 har følgende ordlyd:

»Arbejdsgiveren har pligt til at oplyse en arbejdstager, som er omfattet af dette direktiv, i det følgende benævnt »arbejdstageren«, om de væsentlige punkter i arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet.«

- 10 I henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra e), skal arbejdstageren, hvis arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet er midlertidigt, bl.a. oplyses om »kontraktens eller ansættelsesforholdets forventede varighed«.

Italiensk ret

- 11 I artikel 117, stk. 1, i Den Italienske Republiks forfatning bestemmes, at »staten og regionerne udøver lovgivningsbeføjelser i overensstemmelse med forfatningen og de forpligtelser, der følger af [EU-lovgivningen] og internationale regler«.
- 12 I Italien er indgåelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for den offentlige sektor omfattet af lovbekendtgørelse nr. 165 om generelle regler vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet i de offentlige forvaltninger (Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) af 30. marts 2001 (almindeligt supplement til GURI nr. 106 af 9.5.2001, herefter »lovbekendtgørelse nr. 165/2001«).
- 13 Artikel 36, stk. 5, i denne bekendtgørelse, som ændret ved lov nr. 102 om omdannelse til lov med ændringer af lovbekendtgørelse nr. 78 af 1. juli 2009 om krisebekæmpelsesforanstaltninger samt forlængelse af fristerne for og italiensk deltagelse i internationale missioner (Legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti

anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) af 3. august 2009 (almindeligt supplement til GURI nr. 179 af 4.8.2009), bestemmer under overskriften »Fleksible kontraktformer for ansættelse og beskæftigelse«:

»Under alle omstændigheder kan offentlige myndigheders tilsidesættelse af ufravigelige bestemmelser vedrørende rekruttering og ansættelse af arbejdstagere ikke medføre, at der indgås tidsbegrænsede 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 følger af udførelsen af arbejde i strid med ufravigelige bestemmelser [...]«

14 Ifølge forelæggelsesafgørelserne er tidsbegrænset arbejde i den offentlige forvaltning ligeledes omfattet af lovbekendtgørelse nr. 368 om gennemførelse af direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (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) af 6. september 2001 (GURI nr. 235 af 9.10.2001, herefter »lovbekendtgørelse nr. 368/2001«).

15 Samme bekendtgørelses artikel 5, stk. 4a, har følgende ordlyd:

»Uanset bestemmelserne på området for flere på hinanden følgende kontrakter, jf. de foregående stykker, og medmindre andet er fastsat i indgåede kollektive overenskomster på nationalt, regionalt eller virksomhedsmæssigt plan med de på nationalt plan forholdsmæssigt mest repræsentative fagforeninger, anses arbejdsforholdet for at være tidsbegrænset [...] i tilfælde, hvor flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter om udførelse af samme arbejdsopgaver som i arbejdsforholdet mellem samme arbejdsgiver og samme arbejdstager samlet set har oversteg 36 måneder, inklusive forlængelser og fornyelser, uden hensyntagen til perioder med ophør mellem den ene og den anden kontrakt.«

16 Artikel 10, stk. 4a, i nævnte lovbekendtgørelse, som ændret ved artikel 9, stk. 18, i lovbekendtgørelse nr. 70 af 13. maj 2011 (herefter »lovbekendtgørelse nr. 70/2011«), omdannet til lov nr. 106 af 12. juli 2011 (GURI nr. 160 af 12.7.2011):

»[...] nærværende bekendtgørelse finder heller ikke anvendelse på tidsbegrænsede kontrakter indgået med henblik på tildeling af vikariater til lærere og ATA-personale [administrativt, teknisk og assisterende personale], som skønnes nødvendige for at sikre et kontinuerligt skole- og uddannelsessystem, heller ikke i tilfælde af midlertidigt fravær af lærere og ATA-personale med tidsbegrænset og endog tidsbegrænset ansættelsesforhold. Under alle omstændigheder finder artikel 5, stk. 4a, i nærværende bekendtgørelse ikke anvendelse.«

17 Hvad angår undervisningspersonale og administrativt, teknisk samt assisterende personale er tidsbegrænsede kontrakter reguleret i artikel 4 i lov nr. 124 om hastebestemmelser vedrørende ansatte i skoler (Legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) af 3. maj 1999 (GURI nr. 107 af 10.5.1999), som ændret ved lovbekendtgørelse nr. 134 af 25. september 2009, omdannet med ændringer ved lov nr. 167 af 24. november 2009 (GURI nr. 274 af 24.11.1999, herefter »lov nr. 124/1999«). Ifølge den forelæggende ret er det i sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 ubestridt, at denne lov kun finder anvendelse på skoler, der drives af staten. Loven finder derimod ikke anvendelse på kommunale skoler, som fortsat er underlagt lovbekendtgørelse nr. 165/2001 og lovbekendtgørelse nr. 368/2001.

18 Artikel 4 i lov nr. 124/1999 bestemmer:

»1. Når det ikke er muligt at besætte lærer- og underviserstillinger, der rent faktisk er ledige og tilgængelige før den 31. december, og hvor det er sandsynligt, at de vil forblive ledige i hele skoleåret, med det fastansatte skolepersonale, der udgør en del af arbejdsstyrken i provinsen, eller med ekstra

personale, og forudsat at det fastansatte personale ikke allerede er blevet ansat i disse stillinger i en eller anden funktion, besættes disse stillinger af årlige vikariater, indtil der gennemføres udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale.

2. Lærer- og underviserstillinger, der ikke er ledige, men som de facto bliver ledige inden den 31. december og frem til skoleårets afslutning, dækkes af midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang. Undervisningstimer, der ikke kan udgøre stillinger på fuld tid eller deltid, dækkes ligeledes af midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang.

3. I andre tilfælde end dem, der følger af stk. 1 og 2, dækkes stillingerne af midlertidige vikariater.

[...]

6. Med henblik på midlertidige vikariater og årsvikariater indtil afslutningen af undervisningen oprettes der en permanent liste over egnede ansøgere som omhandlet i artikel 401 i den konsoliderede lov, som ændret ved denne lovs artikel 1, stk. 6.

[...]

11. Bestemmelserne i ovenstående stykker finder ligeledes anvendelse på administrativt, teknisk og assisterende personale (ATA) [...]

[...]

14a. Tidsbegrænsede kontrakter, der indgås med henblik på de i stk. 1, 2 og 3 omhandlede vikariater, fordi de er nødvendige for at sikre undervisningens kontinuitet, kan først ændres til tidsbegrænsede arbejdsforhold ved fastansættelse i henhold til gældende bestemmelser og på grundlag af listerne over egnede ansøgere [...]

19 Artikel 1 i undervisningsministerens bekendtgørelse nr. 131 (Decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) af 13.6.2007 (herefter »bekendtgørelse nr. 131/2007«) bestemmer, at der kan ansættes lærere og administrativt, teknisk og assisterende personale på skoler, der drives af staten i tre former for vikariater:

- årlige vikariater i forbindelse med ledige og disponible stillinger, dvs. ubesatte stillinger
- midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang i forbindelse med besatte stillinger, der alligevel er disponible, og
- midlertidige vikariater til dækning af alle andre behov eller kortvarige vikariater.

20 Den i artikel 4, stk. 14a, i lov nr. 124/1999 omhandlede fastansættelse er omfattet af artikel 399 og 401 i lovbekendtgørelse nr. 297 i den konsoliderede udgave af de lovbestemmelser, der finder anvendelse på undervisningsområdet (Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) af 16. april 1994 (almindeligt supplement til GURI nr. 115 af 19.5.1994, herefter »lovbekendtgørelse nr. 297/1994«).

21 Artikel 399, stk. 1, i denne bekendtgørelse bestemmer:

»Ansættelse af undervisningspersonale i børnehaveklasser, grundskoler og real- og gymnasieskoler, herunder kunsthøjskoler og kunstinstitutter, sker for 50% af de ledige stillingers vedkommende for et skoleår via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver og for de resterende 50%’s vedkommende på grundlag af de permanente lister over egnede ansøgere, der er omhandlet i artikel 401.«

22 I artikel 401, stk. 1 og 2, i denne bekendtgørelse bestemmes følgende:

»1. Listerne over egnede ansøgere baseret på udvælgelsesprøver tilrettelagt udelukkende på grundlag af kvalifikationsbeviser for undervisningspersonale i børnehaveklasser, grundskoler og real- og gymnasieskoler, herunder kunsthøjskoler og kunstinstitutter, omdannes til permanente lister, der kan anvendes i forbindelse med de i artikel 399, stk. 1, omhandlede fastansættelser.

2. De i stk. 1 omhandlede lister over egnede ansøgere suppleres regelmæssigt med de undervisere, der har bestået prøverne i forbindelse med den seneste regionale udvælgelsesprøve baseret på kvalifikationsbeviser og prøver for den samme udvælgelsesprøvekategori og den samme stilling, og undervisere, der har anmodet om at blive overført fra den tilsvarende permanente liste over egnede ansøgere i en anden provins. Samtidig med opførelsen af nye ansøgere foretages der en ajourføring af rangordningen af de ansøgere, der allerede er opført på listen.«

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13

- 23 Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca og Fortuna Russo blev ansat i henhold til flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, de tre førstnævnte som undervisere af Ministero og sidstnævnte som underviser under Comune di Napoli. I henhold til disse kontrakter har de arbejdet for deres respektive arbejdsgivere i følgende perioder: i alt 71 måneder i løbet af 9 år for Raffaella Mascolos vedkommende (mellem 2003 og 2012), i alt 50 måneder og 27 dage i løbet af 5 år for Alba Fornis vedkommende (mellem 2006 og 2012), i alt 60 måneder i løbet af 5 år for Immacolata Raccas vedkommende (mellem 2007 og 2012) og i alt 45 måneder og 15 dage for Fortuna Russos vedkommende (mellem 2006 og 2011).
- 24 Da sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er ulovlige, anlagde de sag ved Tribunale di Napoli med påstand principalt om ændring af disse tidsbegrænsede kontrakter til tidsubegrænsede ansættelsesforhold, dvs. fastansættelse samt betaling af løn for de arbejdsfrie perioder mellem en kontrakts udløb og den efterfølgende kontakts ikrafttræden, subsidiært betaling af skadeserstatning.
- 25 Da Immacolata Racca er blevet fastansat i løbet af proceduren, fordi hun var kommet højt nok op på den permanente liste over egnede ansøgere, har hun ændret sit oprindelige søgsmål til en påstand om fuld anerkendelse af hendes anciennitet og erstatning.
- 26 Ifølge Ministero og Comune di Napoli er artikel 36, stk. 5, i lovbekendtgørelse nr. 165/2001 tværtimod til hinder for en ændring af arbejdsforholdet. Artikel 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 finder ikke anvendelse, henset til artikel 10, stk. 4a, i samme lovbekendtgørelse, der blev indført med artikel 9, stk. 18, i lovbekendtgørelse nr. 70/2011. Sagsøgerne i hovedsagen har heller ikke ret til erstatning, da ansættelsesproceduren var lovlig, og da der under alle omstændigheder ikke forelå en ulovlig retsakt. Da de tidsbegrænsede kontrakter ikke var sammenhængende og således ikke udgør hverken en videreførelse eller en forlængelse af de foregående kontrakter, er der endelig ikke tale om misbrug.
- 27 Tribunale di Napoli, for hvilken denne sag er indbragt, har, for det første, gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning – i modsætning til det, som Corte suprema di cassazione (Italiens kassationsdomstol) fastslog i dens dom nr. 10127/12 – er i strid med rammeaftalens § 5.

- 28 Denne lovgivning indeholder nemlig ikke nogen forebyggende foranstaltninger som omhandlet i stk. 1, litra a), i den pågældende bestemmelse, eftersom den ikke gør det muligt konkret på en objektiv og gennemsigtig måde at undersøge, om der er tale om et reelt behov for midlertidige vikaransættelser, og tillader, således som det udtrykkeligt fremgår af artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999, at forny tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på at besætte reelt ledige stillinger. Lovgivningen indeholder heller ikke nogen foranstaltninger, der skal forhindre misbrug som omhandlet i stk. 1, litra b), i den pågældende bestemmelse. Artikel 10, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 udelukker nemlig, at artikel 5, stk. 4a, i denne bekendtgørelse, der bestemmer, at tidsbegrænsede arbejdskontrakter med en varighed på over 36 måneder ændres til tidsubegrænsede arbejdskontrakter, finder anvendelse på skoler, der drives af staten. Nævnte lovgivning indeholder heller ikke foranstaltninger, der kan forhindre misbrug som omhandlet i stk. 1, litra c), i den pågældende bestemmelse.
- 29 Der opstilles desuden ikke nogen sanktionsforanstaltninger, eftersom tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ifølge artikel 4, stk. 14a, i lov nr. 124/1999 alene kan ændres til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, såfremt der er tale om en fastansættelse på grundlag af listen over egnede ansøgere. Erstatning for det tab, som er opstået som følge af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, er ligeledes udelukket. Ifølge dom nr. 10127/12 afsagt af Corte suprema di cassazione finder artikel 36, stk. 5, i lovbekendtgørelse nr. 165/2001, der i princippet giver ret til erstatning ved ansættelse i den offentlige sektor, nemlig ikke anvendelse, når flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter har overskredet den maksimale grænse på 36 måneder som fastsat i artikel 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001.
- 30 Den forelæggende ret har, for det andet, bemærket, at det kun er skoler, der drives af staten, som kan ansætte personale i henhold til tidsbegrænsede ansættelseskontrakter uden at være underlagt begrænsningerne i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, hvilket forvrider konkurrencen til skade for private skoler, og spørger derfor, om skoler, der drives af staten, er omfattet af begrebet »bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere« som omhandlet i rammeaftalens § 5, der retfærdiggør en særskilt ordning vedrørende forebyggelse og sanktion af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.
- 31 Den forelæggende ret spørger, for det tredje, om den omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med rammeaftalens § 4, for så vidt som det heri bestemmes, at en arbejdstager inden for den offentlige sektor, som ulovligt er ansat tidsbegrænset, ikke, til forskel fra en arbejdstager, der er ansat tidsubegrænset, og som afskediges uretmæssigt, har ret til erstatning.
- 32 Ifølge den forelæggende ret hævdede den italienske regering i den sag, der gav anledning til kendelse Affato (C-3/10, EU:C:2010:574), at artikel 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 finder anvendelse på den offentlige sektor, mens Corte suprema di cassazione kom frem til det modsatte resultat i sin dom nr. 10127/12, og den spørger derfor, for det fjerde, om den italienske regerings forkerte fortolkning af national ret, henset til princippet om loyalt samarbejde, ikke alligevel finder anvendelse på de nationale domstole med det resultat, at deres forpligtelse til at fortolke i overensstemmelse med EU-retten skærpes.
- 33 Tribunale di Napoli spørger, for det femte, om muligheden for at ændre en tidsbegrænset ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt i henhold til artikel 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 henhører under de oplysninger, som er omhandlet i artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra e), i direktiv 91/533, og som arbejdsgiveren har pligt til at oplyse en arbejdstager om, og i bekræftende fald, om det er i overensstemmelse med direktivet med tilbagevirkende kraft at undlade at anvende lovbekendtgørelse nr. 70/2011 på skoler, som drives af staten i henhold til lovbekendtgørelse nr. 70/2011.

- 34 Endelig spørger den forelæggende ret, for det sjette, om en sådan ændring med tilbagevirkende kraft af den nationale lovgivning, som har medført, at personalet i de skoler, som drives af staten, er frataget en rettighed, som de havde ved ansættelsen, er i overensstemmelse med almindelige EU-retlige principper.
- 35 På denne baggrund har Tribunale di Napoli besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, og eftersom det syvende spørgsmål alene blev stillet i sag C-61/13 og sag C-62/13, mens det i sag C-63/13 kun var det andet og det fjerde spørgsmål, som blev stillet, svarer disse spørgsmål til det første til det tredje spørgsmål i sidstnævnte sag:
- »1) Udgør de beskrevne retsfor skrifter på skoleområdet en tilsvarende regel som omhandlet i § 5 i direktiv [1999/70]?
 - 2) Hvornår skal et arbejdsforhold anses for at henhøre under »staten« som omhandlet i § 5 i direktiv [1999/70] og navnlig også i udtrykket »bestemte sektorer og/eller [...] bestemte kategorier af arbejdstagere«, således at andre følger end dem, der følger af private arbejdsforhold, er berettigede?
 - 3) Omfatter begrebet »ansættelsesvilkår« i § 4 i direktiv [1999/70] følgerne af den ulovlige afbrydelse af arbejdsforholdet, når henses til præciseringerne i artikel 3, stk. 1, litra c), i [Rådets] direktiv 2000/78/EF [af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16)] og i artikel 14, stk. 1, litra c), i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/54/EF [af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204, s. 23)]? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, kan de forskellige følger, som den nationale lovgivning almindeligvis tillægger en ulovlig afbrydelse af et arbejdsforhold, alt efter om dette er tidsubegrænset eller tidsbegrænset, være berettiget, henset til § 4 [i direktiv 1999/70]?
 - 4) Forbyder princippet om loyalt samarbejde, at en medlemsstat i forbindelse med en præjudiciel fortolkningsprocedure for EU-Domstolen bevidst fremstiller nationale retsfor skrifter, som ikke svarer til realiteten, og er retten forpligtet til – hvor det er muligt – at fortolke national ret i overensstemmelse med statens fortolkning, når der ikke foreligger en anden fortolkning af national ret, som også opfylder de forpligtelser, der følger af medlemskabet af EU?
 - 5) Omfatter de gældende vilkår for en arbejdskontrakt eller et arbejdsforhold, som foreskrevet i direktiv [91/533], og navnlig i artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra e), tilfælde, hvor en tidsbegrænset kontrakt kan omdannes til en tidsubegrænset kontrakt?
 - 6) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er en ændring med tilbagevirkende kraft af den retlige ramme, som ikke sikrer den ansatte muligheden for at gøre sine rettigheder i henhold til [direktiv 91/533] gældende, dvs. opfyldelsen af de arbejdsvilkår, der er anført i ansættelsesdokumentet, da i strid med artikel 8, stk. 1, i direktiv [91/533] og formålene med [...] [dette direktiv], navnlig som angivet i anden betragtning hertil?
 - 7) Skal de almindelige principper i den gældende [EU-ret] om retssikkerhed, beskyttelse af den berettigede forventning, ligestilling af sagens parter, effektiv retsbeskyttelse, retten til en uafhængig domstol og mere generelt til en retfærdig rettergang, som garanteres ved [artikel 6 TEU] – sammenholdt med artikel 6 i [EMRK], og med artikel 46, 47 og [artikel] 52, stk. 3, i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder] – fortolkes således, at de i relation til anvendelsesområdet for direktiv [1999/70] er til hinder for, at den italienske stat efter et betragteligt tidsrum (3 år og 6 måneder) vedtager en lovbestemmelse, såsom artikel 9 i lovbekendtgørelse nr. 70/2011, omdannet til lov nr. 106 af 12. juli 2011, som tilføjer stk. 4a i artikel 10 i lovbekendtgørelse [nr. 368/2001] med henblik på at ændre udfaldet af verserende

retssager, hvilket direkte er til skade for arbejdstageren og omvendt til fordel for den statslige arbejdsgiver, og hvorved muligheden for at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter efter national ret ophæves?»

- 36 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. marts 2013 er sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Sag C-418/13

- 37 Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella og Gaetano Romano blev ansat af Ministero i henhold til på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, de fire første som lærere, og den sidste som administrativ medarbejder. Det fremgår af det for Domstolen oplyste, at de arbejdede for deres arbejdsgiver i følgende perioder: 55 måneder over en periode på 6 år for så vidt angår Carla Napolitano (fra 2005 til 2010), 100 måneder over en periode på 10 år for så vidt angår Donatella Cittadino (fra 2002 til 2012), 113 måneder over en periode på 11 år for så vidt angår Gemma Zangari (fra 2001 til 2012), 81 måneder over en periode på 7 år for så vidt angår Salvatore Perrella (fra 2003 til 2010) og 47 måneder over periode på 4 år for så vidt angår Gaetano Romano (fra 2007 til 2011).
- 38 Da sagsøgerne i hovedsagen mener, at disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er ulovlige, anlagde de sag ved henholdsvis Tribunale di Roma og Tribunale di Lamezia Terme med påstand principalt om ændring af deres respektive kontrakter til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter og dermed om fastsættelse og betaling af løn for perioderne mellem udløbet af en kontrakt og starten af den efterfølgende kontrakt. Sagsøgerne i hovedsagen har subsidiært nedlagt påstand om betaling af erstatning for det lidte tab.
- 39 Tribunale di Roma og Tribunale di Lamezia Terme er i forbindelse med de tvister, der er indbragt for dem, i tvivl om foreneligheden af artikel 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999 med rammeaftalens § 5, for så vidt som denne nationale bestemmelse tillader administrationen i ubegrænset omfang at ansætte undervisere samt teknisk eller administrativt personale via tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for på denne måde at besætte ledige stillinger i en skole. Da de er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke kunne afgøres hverken via en overensstemmende fortolkning, da denne bestemmelse ikke er affattet entydigt, eller ved at undlade at anvende den pågældende nationale bestemmelse, da rammeaftalens § 5 ikke finder direkte anvendelse, har de accessorisk anmodet Corte costituzionale om at træffe afgørelse om forfatningsmæssigheden af artikel 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999 som følge af uforenelighed med artikel 117, stk. 1, i Den Italienske Republiks forfatning, sammenholdt med rammeaftalens § 5.
- 40 Corte costituzionale konstaterer i sin forelæggelsesafgørelse, at den italienske lovgivning, der finder anvendelse på skoler, der drives af staten, ikke for så vidt angår personale ansat via tidsbegrænsede kontrakter fastsætter nogen maksimal varighed af kontrakterne eller et maksimalt antal fornyelser som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c). Den er ikke desto mindre i tvivl om, hvorvidt denne lovgivning kan være begrundet i en »objektiv omstændighed« som omhandlet i § 5, stk. 1, litra a).
- 41 Ifølge den forelæggende ret er den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i det mindste i princippet opbygget på en sådan måde, at ansættelse af personale på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan opfylde en sådant objektiv omstændighed. Undervisningen vil nemlig kunne »aktiveres efter behov«, for så vidt som den ifølge Den Italienske Republiks forfatning omhandlede grundlæggende ret til undervisning indebærer, at staten ikke kan afvise at stå for undervisningen, og staten er dermed forpligtet til at organisere undervisningen således, at den konstant kan tilpasses udsving i antallet af elever. Dette iboende krav om fleksibilitet gør det således nødvendigt at kunne ansætte et betydeligt antal undervisere og personale på skoler, som drives af staten, på tidsbegrænsede

ansættelseskontrakter. Ordningen med lister over egnede ansøgere, der hænger sammen med ordningen med offentlige udvælgelsesprøver, sikrer desuden overholdelse af objektive kriterier i forbindelse med ansættelsen af personale på sådanne tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og den giver dette personale en rimelig chance for at blive fastansat.

42 Corte costituzionale har ikke desto mindre anført, at selv om artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999 ikke giver mulighed for gentagne fornyelser af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ikke udelukker erstatning for tab, giver den mulighed for at besætte ledige og disponible stillinger med årlige vikariater, »indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet«. Udvalgsprocedurerne blev imidlertid indstillet i perioden mellem 1999 og 2011. Denne bestemmelse gør det således muligt at forny tidsbegrænsede ansættelseskontrakter uden fastsættelse af en præcis dato for afholdelsen af udvælgelsesprøver. Denne omstændighed, sammenholdt med, at der ikke foreligger bestemmelser, der giver ret til erstatning til ansatte ved skoler, der drives af staten, som uden rimelig grund har været omfattet af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, kan bevirke, at denne bestemmelse er i strid med rammeaftalens § 5, stk. 1.

43 Under disse omstændigheder har Corte costituzionale besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal § 5, stk. 1, i rammeaftalen [...] fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af artikel 4, stk. 1 in fine og stk. 11, i lov [nr. 124/1999] – hvorefter årsvikarer ansættes i stillinger, »der reelt er ledige og disponible pr. 31. december«, og hvori det er bestemt, at stillingerne besættes med årsvikarer, »indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet« – idet denne bestemmelse tillader, at der indgås tidsbegrænsede kontrakter, uden at der angives en fast tidsplan for, hvornår udvælgelsesprøverne skal være afsluttet, og uden at omhandle ret til erstatning?

2) Kan behovet for tilrettelæggelse af det italienske skolesystem, som beskrevet ovenfor, anses for objektive omstændigheder som omhandlet i [rammeaftalens] § 5, stk. 1, således at en lovgivning som den italienske, der ved ansættelse af vikarer på skoler ikke omhandler ret til erstatning, er forenelig med EU-retten?»

44 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11. februar 2014 er sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 samt sag C-418/13 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Om de præjudicielle spørgsmål

45 Med deres spørgsmål ønsker de forelæggende retter, at Domstolen foretager en fortolkning af rammeaftalens § 5, stk. 1 (det første og det andet spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13, det første spørgsmål i sag C-63/13 og det første og det andet spørgsmål i sag C-418/13), af rammeaftalens § 4 (det tredje spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 og det andet spørgsmål i sag C-63/13), af princippet om loyalt samarbejde (det fjerde spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 og det tredje spørgsmål i sag C-63/13), af direktiv 91/533 (det femte og det sjette spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13) og af flere almindelige retsprincipper i EU-retten (det syvende spørgsmål i sag C-61/13 og sag C-62/13).

Om formaliteten

46 Comune di Napoli har gjort gældende, at den af Tribunale di Napoli ønskede fortolkning af EU-retten i sag C-63/13 ikke er nødvendig for, at der kan træffes en afgørelse i hovedsagen, hvorfor anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne sag i det hele bør forkastes. Tribunale di Napoli har i

forelæggelsesafgørelsen selv påpeget, at de bestemmelser, som den nationale lovgiver har vedtaget med henblik på gennemførelse af rammeaftalen, henset til Domstolens retspraksis vedrørende rammeaftalen, er utilstrækkelige. Det tilkommer derfor Tribunale di Napoli at afgøre hovedsagen gennem en fortolkning af national ret i overensstemmelse med EU-retten.

- 47 Det skal imidlertid bemærkes, at i henhold til fast retspraksis tilkommer det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (dom Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Domstolen har gentagne gange fastslået, at de nationale retter i denne forbindelse i videst muligt omfang skal kunne forelægge sager for Domstolen, såfremt de finder, at en for dem verserende sag rejser spørgsmål, som kræver en fortolkning af EU-retten (jf. bl.a. domme Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 64, og Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, præmis 52).
- 49 Heraf følger, at selv om forekomsten af en fast retspraksis vedrørende et EU-retligt spørgsmål kan resultere i, at Domstolen træffer en kendelse i henhold til artikel 99 i sit procesreglement, påvirker denne retspraksis ikke muligheden for at antage en præjudiciel forelæggelse til realitetsbehandling, når en national ret inden for rammerne af denne skønsbeføjelse i henhold til artikel 267 TEUF har besluttet at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.
- 50 På denne baggrund skal det ligeledes bemærkes, at ifølge fast retspraksis kan Domstolen afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det skal i det forelæggende tilfælde bemærkes, at den forelæggende ret i sag C-63/13 har forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, som er identiske med det andet til det fjerde spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13.
- 52 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen i sag C-63/13, at de faktiske og retlige omstændigheder vedrørende denne sag er forskellige fra dem, der er genstand for de tre andre sager, eftersom Fortuna Russo ifølge den forelæggende ret i sin egenskab af underviser i en kommunal vuggestue og børnehaveklasse ikke, til forskel fra Raffaella Mascolo, Alba Forni og Immacolata Racca og i øvrigt sagsøgerne i hovedsagen i sag C-418/13, er omfattet af den nationale lovgivning, som finder anvendelse på skoler, der drives af staten, som fastsat ved lov nr. 124/1999, men er underlagt den almindelige lovgivning i bl.a. lovbekendtgørelse nr. 368/2001.
- 53 Under disse omstændigheder er det første spørgsmål i sag C-63/13 ikke relevant med henblik på at træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen i sag C-63/13, og det er derfor rent hypotetisk, eftersom der i lighed med sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 spørges, om den nationale lovgivning i lov nr. 124/1999 er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, henset til, at denne lov for så vidt angår skoler, som drives af staten, giver staten mulighed for at ansatte personale på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter uden – som det er tilfældet med private skoler – at være underlagt begrænsningerne i lovbekendtgørelse nr. 368/2001.

- 54 Det samme gør sig gældende hvad angår det andet spørgsmål i nævnte sag, hvorved der nærmere bestemt spørges, om den omhandlede nationale lovgivning, således som denne bl.a. følger af artikel 36, stk. 5, i lovebkendtgørelse nr. 165/2001, er i overensstemmelse med rammeaftalens § 4, for så vidt som nævnte lovgivning i den offentlige sektor udelukker erstatning for tab som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.
- 55 Tribunale di Napoli har selv i dens forelæggelsesafgørelse i sag C-63/13 bemærket, at sagsøgeren i hovedsagen, til forskel fra sagsøgerne i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13, er omfattet af artikel 5, stk. 4a, i lovebkendtgørelse nr. 368/2001, der bestemmer, at flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter med en varighed på over 36 måneder skal ændres til tidsubegrænsede arbejdskontrakter, hvilket som korrekt anført af Tribunale di Napoli udgør en foranstaltning, der er forenelig med de krav, som følger af EU-retten, henset til, at den forhindrer misbrug hidrørende fra sådanne kontrakter og endegyldigt afskaffer virkningerne af et sådant misbrug (jf. bl.a. dom Fiamingo m.fl., C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Det skal bemærkes, at den forelæggende ret på ingen måde forklarer, hvordan dens andet spørgsmål i sag C-63/13 under sådanne omstændigheder fortsat er relevant for en afgørelse i hovedsagen, hvor der skal tages stilling til, om den omhandlede nationale lovgivning er forenelig med EU-retten.
- 57 Det fremgår under alle omstændigheder ikke af forelæggelsesafgørelsen, hvorledes en arbejdstager, hvis ansættelseskontrakt ændres – og som har fremsat et erstatningskrav subsidiært – har lidt et erstatningsberettiget tab på samme måde som de arbejdstagere, der befinder sig i samme situation som sagsøgerne i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13, og som rammeaftalens § 5 stk. 4, ikke finder anvendelse på.
- 58 Under disse omstændigheder er det andet spørgsmål i sag C-63/13 derfor også rent hypotetisk.
- 59 Comune di Napoli, den italienske regering og Europa-Kommissionen har desuden rejst spørgsmål om, hvorvidt det fjerde spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 og det tredje spørgsmål i sag C-63/13 kan antages til realitetsbehandling, eftersom svaret på disse spørgsmål helt eller delvist er irrelevant for tvisterne i hovedsagen.
- 60 Det skal bemærkes, at disse spørgsmål, hvis ordlyd er ens, således som det allerede er konstateret i denne doms præmis 32, hviler på en præmis om, at den italienske regerings fortolkning af national lovgivning i den sag, der gav anledning til kendelse Affatato (EU:C:2010:574, præmis 48), hvorefter artikel 5, stk. 4a, i lovebkendtgørelse nr. 368/2001 finder anvendelse på den offentlige sektor, er forkert, og følgelig udgør en tilsidesættelse fra den pågældende medlemsstats side af princippet om loyalt samarbejde.
- 61 Som det fremgår af denne doms præmis 14 og 15, svarer denne fortolkning imidlertid i enhver henseende til Tribunale di Napolis fortolkning i den foreliggende sag, og det er på baggrund heraf, at Domstolen ifølge fast retspraksis skal foretage en gennemgang af de præjudicielle spørgsmål (jf. bl.a. dom Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, præmis 38). Denne retsinstans har nemlig udtrykkeligt i sine forelæggelsesafgørelser anført, at den finder, at den nationale lovgiver ikke har haft til hensigt at udelukke den offentlige sektor fra anvendelsesområdet for artikel 5, stk. 4a.
- 62 Som det fremgår af denne doms præmis 28, er det desuden også den forelæggende rets opfattelse, hvilket henhører under dens enekompetence, at artikel 5, stk. 4a, i lovebkendtgørelse nr. 368/2001 ikke finder anvendelse på skoler, der drives af staten, selv om den finder anvendelse på den offentlige sektor, og at denne bestemmelse derfor er uden betydning for udfaldet af tvisterne i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13.

- 63 Heraf følger, at det fjerde spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 og det tredje spørgsmål i sag C-63/13 er hypotetiske.
- 64 Under hensyn til det ovenstående skal det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-63/13 i sin helhed og det fjerde spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 50.

Om realiteten

- 65 De forelæggende retter ønsker med deres første spørgsmål i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13 og deres andet spørgsmål i sag C-418/13, som skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver ret til at forny tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af ledige og disponible stillinger som lærere og administrativt, teknisk og assisterende personale, indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet, uden at der angives en fast tidsplan for, hvornår disse udvælgelsesprocedurer skal være afsluttet, og uden at disse lærere og nævnte personale har mulighed for at opnå erstatning for det tab, der eventuelt er lidt som følge af en sådan fornyelse.

Om rammeaftalens anvendelsesområde

- 66 Den græske regering har gjort gældende, at det ikke er hensigtsmæssigt at lade undervisningssektoren være omfattet af rammeaftalens bestemmelser om misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Denne sektor er nemlig karakteriseret ved »behovene inden for bestemte« i rammeaftalens § 5, stk. 1, eftersom undervisning har til formål at sikre, at retten til uddannelse overholdes, og er afgørende betydning for et velfungerende uddannelsessystem.
- 67 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af selve ordlyden af rammeaftalens § 2, stk. 1, at dens anvendelsesområde er defineret bredt med en generel henvisning til »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 nogen sondring under hensyn til, om den pågældende arbejdsgiver henhører under den offentlige eller private sektor, og uanset hvordan deres kontrakt kvalificeres i intern ret (jf. dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, præmis 28 og 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Rammeaftalen finder således anvendelse på alle arbejdstagere, der præsterer en arbejdsydelse mod vederlag inden for rammerne af et tidsbegrænset arbejdsforhold, der binder dem til deres arbejdsgiver, forudsat at de i henhold til national ret er bundet af en ansættelseskontrakt, dog med forbehold af den skønsmargen, som er overladt medlemsstaterne i henhold til rammeaftalens § 2, stk. 2, for så vidt angår anvendelsen af rammeaftalen på visse kategorier af ansættelseskontrakter eller -forhold, og muligheden for i henhold til fjerde afsnit i rammeaftalens indledning at udelukke vikaransatte (jf. dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, præmis 30-33 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Det følger heraf, at eftersom rammeaftalen ikke udelukker nogen bestemt sektor fra sit anvendelsesområde, finder den anvendelse på personale, som ansættes i undervisningssektoren (jf. i denne retning dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, præmis 38).
- 70 Denne konklusion underbygges af indholdet af rammeaftalens § 5, stk. 1, hvoraf det fremgår, at det i overensstemmelse med tredje afsnit i rammeaftalens indledning og punkt 8 og 10 i de generelle betragtninger hertil er i forbindelse med denne rammeaftales gennemførelse, at medlemsstaterne, for så vidt som det er objektivt begrundet, kan tage hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere (dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, præmis 39).

71 Heraf følger, at arbejdstagere, som befinder sig i samme situation som sagsøgerne i hovedsagen, og som er blevet ansat som undervisere eller administrative medarbejdere med henblik på besættelse af årsvikariat i skoler, der drives af staten, i henhold til ansættelseskontrakter som omhandlet i national ret, hvorom det er ubestridt, at de ikke er omfattet af de arbejdsforhold, som kan undtages fra anvendelsesområdet for rammeaftalen, henhører under bestemmelserne i denne rammeaftale og navnlig § 5 heri (jf. analogt dom Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, præmis 39).

Om fortolkningen af rammeaftalens § 5, stk. 1

72 Det bemærkes, at rammeaftalens § 5, stk. 1, 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. domme Adeneler m.fl., C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 63, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, præmis 25, og Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 54).

73 Som det fremgår af andet afsnit i præambelen og punkt 6 og 8 i de generelle betragtninger til rammeaftalen, udgør sikkerhed i ansættelsen nemlig et hovedelement i beskyttelsen af arbejdstagere, mens det kun er i visse tilfælde, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov (domme Adeneler m.fl., EU:C:2006:443, præmis 62, og Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 55).

74 Ved rammeaftalens § 5, stk. 1, pålægges medlemsstaterne derfor 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. Der opregnes tre foranstaltninger i stk. 1, litra a)-c), der 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 arbejdsforhold eller antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys (jf. bl.a. domme Küçük, EU:C:2012:39, præmis 26, og Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 56).

75 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 bestemmelsens 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 (jf. dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

76 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 Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 60).

77 Hvis der ikke i EU-retten er fastsat særlige sanktioner i tilfælde, hvor der ikke desto mindre er konstateret misbrug, påhviler det 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 (jf. bl.a. dom Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

78 Selv om de nærmere regler for gennemførelsen af sådanne bestemmelser, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, må disse regler imidlertid ikke være mindre

gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden (jf. bl.a. dom *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

- 79 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 *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 I denne henseende bemærkes, således som Domstolen flere gange har fremhævet, at rammeaftalen ikke foreskriver en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal ændres til en tidsbegrænset kontrakt. Rammeaftalens § 5, stk. 2, overlader det nemlig i princippet til medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for, hvornår tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold skal anses for tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold. Det følger heraf, at rammeaftalen ikke foreskriver betingelserne for at gøre brug af tidsbegrænsede kontrakter (dom *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen for så vidt angår den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning at udtale sig om fortolkningen af bestemmelserne i national ret, idet denne opgave udelukkende påhviler den forelæggende ret eller i givet fald de kompetente nationale retter, der skal afgøre, om de krav, der er nævnt ovenfor i denne doms præmis 74-79, er opfyldt ved de gældende nationale retsfor skrifter (jf. bl.a. dom *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Det påhviler således den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang betingelserne for anvendelse og effektiv gennemførelse af de relevante bestemmelser i national ret udgør en passende foranstaltning for at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold (jf. dom *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 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 *Fiamingo* m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

– Om hvorvidt der er truffet foranstaltninger mod misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter

- 84 For så vidt angår eksistensen af foranstaltninger til hindring af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, er det ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør det muligt at ansætte undervisere inden for rammerne af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af vikariater uden at fastsætte nogen foranstaltninger, som begrænser den maksimale samlede varighed af sådanne kontrakter eller antallet af gange, sådanne kontrakter kan fornys som omhandlet i § 5, stk. 1, litra b) og c). Som det fremgår af nærværende doms præmis 28, har Tribunale di Napoli nemlig i denne forbindelse anført, at artikel 10, stk. 4a, i lovebkendtgørelse nr. 368/2001 udelukker, at artikel 5, stk. 4a, i denne bekendtgørelse, der bestemmer, at tidsbegrænsede arbejdskontrakter med en varighed på over 36 måneder ændres til tidsbegrænsede arbejdskontrakter, hvilket ville muliggøre et ubegrænset antal forlængelser, finder anvendelse på den offentlige skolesektor. Det er ligeledes ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke indeholder nogen foranstaltninger svarende til dem, som er omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1.

- 85 Under disse omstændigheder er det vigtigt, at fornyelsen af sådanne ansættelseskontrakter er begrundet i »objektive omstændigheder« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).
- 86 Som det fremgår af punkt 7 i de generelle betragtninger til rammeaftalen og af denne doms præmis 74, var de parter, der har underskrevet rammeaftalen, af den opfattelse, at anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i objektive omstændigheder, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug (jf. domme Adeneler m.fl., EU:C:2006:443, præmis 67, og Fiamingo m.fl., EU:C:2014:2044, præmis 58).
- 87 Hvad angår begrebet »objektive omstændigheder« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), har Domstolen allerede fastslået, at dette begreb skal forstås således, at det henviser til præcise og konkrete omstændigheder i forbindelse med en bestemt aktivitet, og som følgelig i denne særlige sammenhæng kan begrunde anvendelsen 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 (dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Derimod er en national bestemmelse, der blot generelt og abstrakt i form af en retsforordning 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 bestemmelse, der udelukkende er formel, 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 nødvendig herfor. En sådan bestemmelse indebærer således en reel risiko for misbrug af sådanne kontrakter og er derfor uforenelig med rammeaftalens formål og effektive virkning (dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 28 og 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Det skal indledningsvis bemærkes, at i den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelserne såvel som af forklaringerne under retsmødet, at i henhold til den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som fastsat i lov nr. 124/1999, sker ansættelsen af personale i skoler, der drives af staten, enten ved fastansættelse eller ved tidsbegrænset ansættelse i vikariater. Fastansættelse sker i henhold den såkaldte »dobbeltsporede« ordning, idet halvdelen af de ledige stillinger pr. skoleår besættes via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver og den anden halvdel på grundlag af lister over egnede ansøgere, hvorpå der er opført lærere, som allerede har bestået en sådan udvælgelsesprøve, men som ikke har opnået fastansættelse, og også dem, som har gået på specialskoler og således har opnået undervisningskompetence. Ved besættelsen af vikariatstillingerne anvendes disse samme lister, idet en underviseres ansættelse i flere vikariater bevirker, at denne rykker længere op på listen og dermed får mulighed for at blive fastansat.
- 90 Det fremgår af samme forelæggelsesafgørelser, at den omhandlede nationale lovgivning, således som denne følger af artikel 4 i lov nr. 124/1999, sammenholdt med artikel 1 i lovekendtgørelse nr. 131/2007, giver mulighed for tre typer af vikariater: for det første årlige vikariater i den »retlige« stillingsfortegnelse, indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast personale er afsluttet, til ledige og disponible stillinger, dvs. uden stillingsindehaver, som udløber ved skoleårets slutning, nemlig den 31. august; for det andet midlertidige vikariater i den »faktiske« stillingsfortegnelse til stillinger, der ikke er ledige, men disponible, og som udløber, når de pædagogiske aktiviteter ophører, dvs. den 30. juni, og for det tredje midlertidige eller kortvarende vikariater i de øvrige tilfælde, som udløber, når de omstændigheder, der har nødvendiggjort dem, ikke længere er til stede.
- 91 Det skal understreges, at en national lovgivning, der tillader fornyelse af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på at erstatte dels personale på de skoler, der drives af staten, indtil gennemførelsen af udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fast personale, dels personale, som midlertidigt

ikke er i stand til at udøve deres hverv, ikke i sig selv er i strid med rammeaftalen. Midlertidig erstatning af en arbejdstager med henblik på i det væsentlige at opfylde arbejdsgiverens midlertidige personalebehov kan principielt udgøre en »objektiv omstændighed« som omhandlet i denne rammeaftales § 5, stk. 1, litra a) (jf. i denne retning domme Angelidaki m.fl., C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 101 og 102, og Küçük, EU:C:2012:39, præmis 30).

- 92 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at i en administration med et stort antal ansatte, såsom undervisningssektoren, er det uundgåeligt, at midlertidige vikaransættelser ofte er nødvendige, bl.a. når arbejdstagere ikke er til rådighed som følge af sygeorlov, barselsorlov eller forældreorlov eller anden tjenestefrihed. Midlertidig vikaransættelse kan under disse omstændigheder udgøre en objektiv omstændighed som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), som kan begrunde såvel den fast afgrænsede varighed af de kontrakter, der indgås med vikarerne, som fornyelsen af disse kontrakter i takt med behovet herfor med forbehold for overholdelsen af de krav, der i den forbindelse er fastsat i rammeaftalen (jf. i denne retning dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 31).
- 93 Denne konklusion gælder så meget desto mere, når den nationale lovgivning, der tillader fornyelse af tidsbegrænsede kontrakter ved midlertidig vikaransættelse, ligeledes forfølger formål, som anerkendes som lovlige socialpolitiske formål. Som det fremgår af denne doms præmis 87, indbefatter begrebet »objektiv omstændighed« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), forfølgelsen af sådanne formål. Foranstaltninger, der har til formål at beskytte graviditet og forhold omkring fødsel samt at gøre det muligt for mænd og kvinder at forene deres erhvervsmæssige og familiemæssige forpligtelser, forfølger lovlige socialpolitiske formål (jf. dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Dernæst skal det bemærkes, således som det bl.a. fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-418/13, at undervisning er en grundlæggende ret, som er sikret i Den Italienske Republiks forfatning, og som forpligter denne medlemsstat til at organisere undervisningen således, at det sikres, at der altid er en passende overensstemmelse mellem antallet af undervisere og antallet af elever. Det kan imidlertid ikke benægtes, at denne overensstemmelse afhænger af en række faktorer, hvoraf visse i et vist omfang kan være svære at kontrollere eller forudsige, såsom bl.a. migrationsstrømme til og fra landet eller elevernes valg af studieretning.
- 95 Det må medgives, at i den i hovedsagen omhandlede sektor er sådanne faktorer bevis på et særligt behov for fleksibilitet, som i overensstemmelse med den i nærværende doms præmis 70 nævnte retspraksis inden for denne særlige sektor i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), objektivt kan begrunde anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på, på passende vis, at opfylde behovet for undervisning uden at udsætte staten i dens egenskab af arbejdsgiver i denne sektor for risikoen for at skulle fastansætte et langt større antal undervisere, end hvad der reelt er behov for, med henblik på at opfylde dens forpligtelser i denne henseende.
- 96 Det skal endelig bemærkes, at når en medlemsstat i de skoler, den driver, forbeholder adgangen til faste stillinger for det personale, som har bestået en udvælgelsesprøve, gennem fastansættelse, kan det ligeledes være objektivt begrundet i henhold til denne bestemmelse, at de ledige stillinger indtil udvælgelsesprocedurerne er afsluttet, besættes ved anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.
- 97 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning, således som denne følger af artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999, som netop tillader fornyelse af på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af ledige og disponible stillinger, »indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet«, i praksis indebærer et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, eftersom der ikke er den mindste vished med hensyn til datoen

for, hvornår disse procedurer påbegyndes. Fornyelsen af sådanne tidsbegrænsede ansættelseskontrakter gør det således muligt at dække faste og varige personalebehov i de skoler, der drives af staten, som følge af en strukturbetinget mangel på fastansat personale.

- 98 Den italienske regering har gjort gældende, at det dobbeltsporede system, som beskrevet i denne doms præmis 89, gør det muligt at integrere personale med tidsbegrænset ansættelse i de skoler, der drives af staten, i et forløb, der fører til den pågældende ansattes fastansættelse, eftersom vedkommende ikke alene kan deltage i offentlige udvælgelsesprøver, men ligeledes, ved at blive rykket op på listerne over egnede ansøgere gennem en række vikariater, på denne måde kan opnå en række tidsbegrænsede ansættelsesperioder, som er tilstrækkelige til at blive fastansat. Disse lister skal »udtømmes«, således at der ikke, når et vist antal undervisere er optaget herpå, kan optages nye undervisere. Disse lister udgør således et instrument til at modvirke usikkerhed i jobbet på. Uanset hvilke særlige faktiske omstændigheder der måtte være tale om, skal den omhandlede nationale lovgivning anses for at være i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).
- 99 Det skal i denne forbindelse understreges, at hvis en national lovgivning, der tillader fornyelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på erstatning af personale, indtil udvælgelsesprocedurer er afsluttet, kan begrundes med en objektiv omstændighed, skal den konkrete anvendelse af denne omstændighed, henset til de særlige omstændigheder ved den pågældende aktivitet og betingelserne for udøvelsen heraf, være i overensstemmelse med kravene i rammeaftalen. I forbindelse med anvendelsen af den pågældende bestemmelse i den nationale lovgivning må de kompetente myndigheder være i stand til 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 nødvendig herfor (jf. i denne retning dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 34 et og den deri nævnte retspraksis).
- 100 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod faste og varige, ikke begrundet som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). En sådan anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold er i direkte modstrid med den forudsætning, hvorpå rammeaftalen hviler, nemlig forudsætningen om, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter udgør den sædvanlige ansættelsesform, selv om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er en beskæftigelsesform i visse sektorer, inden for visse erhverv og ved visse former for aktiviteter (dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Overholdelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), kræver dermed, at det konkret efterprøves, at fornyelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har til formål at dække midlertidige behov, og at en national bestemmelse, såsom artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999, sammenholdt med artikel 1 i lovbekendtgørelse nr. 131/2007, ikke i virkeligheden anvendes til at dække arbejdsgiverens faste og varige personalebehov (jf. i denne retning dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 102 Der skal med henblik herpå i hvert konkret tilfælde foretages en undersøgelse af sagens nærmere omstændigheder, idet der bl.a. skal tages hensyn til antallet af sådanne flere på hinanden følgende kontrakter, der er indgået med den samme person eller med henblik på at udføre det samme arbejde, for at udelukke, at arbejdsgivernes anvendelse af tidsbegrænsede ansættelsesforhold, selv hvis de åbenbart indgås for at dække et vikarbehov, antager karakter af misbrug (jf. i denne retning dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 103 Den omstændighed, at der foreligger en »objektiv omstændighed« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), udelukker i princippet, at der kan være tale om misbrug, med mindre en helhedsvurdering af omstændighederne omkring fornyelsen af de pågældende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold viser, at det arbejde, der ønskes udført af arbejdstageren, ikke svarer til det blotte vikarbehov (dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 51).

- 104 I modsætning til det af den italienske regering påståede er den omstændighed alene, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan være begrundet i en »objektiv omstændighed« som omhandlet i denne bestemmelse, ikke tilstrækkelig til at bringe den i overensstemmelse med denne bestemmelse, såfremt det fremgår, at den konkrete anvendelse af denne lovgivning reelt medfører et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.
- 105 Selv om enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF i overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i nærværende doms præmis 81 og 82, henhører under de nationale retters kompetence, skal det i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at fristen for fastansættelse af undervisere inden for rammerne af denne ordning er lige så varierende, som den er uvis.
- 106 Som det fremgår af ordlyden af det første spørgsmål i sag C-418/13, er det nemlig for det første ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke fastsætter en præcis dato for afholdelsen af udvælgelsesprøver, da dette afhænger af medlemsstatens finansielle kapacitet og forvaltningens skøn. Som det fremgår af Corte costituzionale konstateringer i forelæggelsesafgørelsen i samme sag, blev der slet ikke afholdt nogen udvælgelsesprøver i perioden fra 2000 til 2011.
- 107 For det andet fremgår det af forklaringerne fra den italienske regering, at eftersom en fastansættelse af undervisere gennem oprykning på listen over egnede ansøgere tager udgangspunkt i den samlede varighed af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og afhænger af, at der i mellemtiden er blevet stillinger ledige, beror denne, således som Kommissionen med rette har anført, på tilfældige og uforudsigelige omstændigheder.
- 108 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke, selv om den formelt set begrænser anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ved tildeling af årlige vikariat i forbindelse med ledige og disponible stillinger i de skoler, der drives af staten, til en midlertidig periode, som ophører ved afslutningen af udvælgelsesprocedurerne, gør det muligt at sikre, at den konkrete anvendelse af denne objektive omstændighed, henset til de særlige omstændigheder ved den pågældende aktivitet og betingelserne for udøvelsen heraf, er i overensstemmelse med kravene i rammeaftalen.
- 109 En sådan lovgivning kan, når der ikke foreligger nogen præcis dato for afviklingen og afslutningen af udvælgelsesprocedurer, der bringer brugen af vikariat til ophør, og følgelig ingen reel begrænsning af, hvor mange årlige vikariat samme arbejdstager kan have med henblik på at besætte samme ledige stilling, i strid med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), muliggøre en fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod faste og varige som følge af en strukturbetinget mangel på fastansat personale. En sådan konstatering underbygges ikke alene af situationen for sagsøgerne i hovedsagen, således som denne er beskrevet i denne doms præmis 23 og 37, men ligeledes mere generelt af de oplysninger, som er blevet fremlagt for Domstolen i de foreliggende sager. Det fremgår således, afhængigt af år og kilde, at ca. 30%, endog, ifølge Tribunale di Napoli, 61% af det administrativt, tekniske og assisterende personale på skoler, der drives af staten, er ansat i henhold til tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og at mellem 13% og 18% af det samlede undervisningspersonale på disse skoler fra 2006 til 2011 var ansat i henhold til sådanne kontrakter.
- 110 Hertil bemærkes, at selv om budgetmæssige hensyn kan være afgørende for en medlemsstats socialpolitiske valg og påvirke arten og omfanget af de sociale sikringsforanstaltninger, staten ønsker at træffe, udgør de imidlertid ikke i sig selv et mål for socialpolitikken og kan derfor ikke begrunde, at der ikke findes nogen bestemmelse om forhindring af misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter som omhandlet i rammeaftalens artikel 5, stk. 1 (jf. analogt dom Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 111 Det må under alle omstændigheder bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 89, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke forbeholder adgangen til faste stillinger i de skoler, der drives af staten, til ansatte, som har bestået en udvælgelsesprøve, eftersom den ligeledes gennem den dobbeltsporede ordning gør det muligt at fastansætte undervisere, som alene har opnået undervisningskompetence. Som Kommissionen med rette har gjort gældende under retsmødet, er det under disse omstændigheder på ingen måde en selvfølge, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at efterprøve, at det kan anses for objektivt begrundet som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), i det foreliggende tilfælde at anvende på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af ledige og disponible stillinger i nævnte skoler med henvisning til en afventning af udvælgelsesprocedurernes afslutning.
- 112 Det skal i denne forbindelse i lighed med Kommissionens opfattelse understreges, at en medlemsstat med henblik på gennemførelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, med rette kan vælge ikke at vedtage den foranstaltning, der er nævnt i bestemmelsens litra a). Den kan i stedet foretrække at vedtage den ene af eller begge de to foranstaltninger, der er nævnt i artikel 5, stk. 1, litra b) og c), der vedrører henholdsvis den maksimale samlede varighed af disse på hinanden følgende kontrakter eller ansættelsesforhold og antallet af gange, de kan fornys, eller vælge at opretholde en eksisterende tilsvarende retsregel, forudsat at det er sikret, at misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold effektivt forhindres (jf. i denne retning dom *Fiamingo m.fl.*, EU:C:2014:2044, præmis 61).
- 113 Det må herefter fastslås, at det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen i de foreliggende sager, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke, med forbehold for de forelæggende retters efterprøvelse, synes at indeholde nogen foranstaltninger, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, i modsætning til de krav, der er anført i denne doms præmis 74 og 76.
- Om eksistensen af foranstaltninger til sanktionering af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter
- 114 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er fastlagt foranstaltninger til sanktionering af misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold, skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, således som det udtrykkeligt er anført af Corte costituzionale i dens andet præjudicielle spørgsmål i sag C-418/13, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning udelukker enhver mulighed for at søge om erstatning for det tab, der er lidt som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for undervisningssektoren. Det er navnlig ubestridt, at ordningen i artikel 36, stk. 5, i lovebekendtgørelse nr. 165/2001 i tilfælde af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for den offentlige sektor ikke udløser en sådan ret til erstatning i hovedsagerne.
- 115 Som det i øvrigt fremgår af denne doms præmis 28 og 84, er det desuden ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning heller ikke gør det muligt at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, eftersom artikel 5, stk. 4a, i lovebekendtgørelse nr. 368/2001 ikke finder anvendelse på skoler, der drives af staten.
- 116 Heraf følger, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne og den italienske regerings bemærkninger, at den eneste mulighed for en arbejdstager, der har arbejdet som vikar på en skole, der drives af staten, i henhold til artikel 4 i lov nr. 124/1999, for at få ændret sine på hinanden følgende

tidsbegrænsede kontrakter til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsbegrænset ansættelsesforhold er, at den pågældende ved at rykke op på listen over egnede ansøgere bliver fastansat.

- 117 Som det imidlertid fremgår af denne doms præmis 105-107, kan en sådan mulighed, eftersom den er vilkårlig, ikke anses som en sanktion, der er tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende til at sikre, at de regler, der er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft.
- 118 Selv om en medlemsstat, således som allerede anført i denne doms præmis 70 og 95, 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.
- 119 Det må således fastslås, at det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen i de foreliggende sager, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke, med forbehold for de forelæggende retters efterprøvelse, synes at være i overensstemmelse med de krav, der er opstillet i den i denne doms præmis 77-80 anførte retspraksis.
- 120 Svaret til de forelæggende retter må herefter være, at rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver ret til at forny tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af ledige og disponible stillinger som lærere og administrativt, teknisk og assisterende personale, indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet, uden at der angives en fast tidsplan for, hvornår disse udvælgelsesprocedurer skal være afsluttet, og uden at disse lærere og det nævnte personale har mulighed for at opnå erstatning for det tab, der eventuelt er lidt som følge af en sådan fornyelse. Denne lovgivning synes nemlig, med forbehold for de forelæggende retters efterprøvelse, dels ikke at gøre det 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 nødvendig herfor, dels ikke at indeholde nogen foranstaltning, som kan forhindre og sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.
- 121 Henset hertil er det ufornuddent at besvare de andre spørgsmål, der er stillet af Tribunale di Napoli i sag C-22/13, sag C-61/13 og sag C-62/13.

Sagsomkostninger

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

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

§ 5, stk. 1, i rammeaftalen om 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 som den i hovedsagen omhandlede, der giver ret til at forny tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på besættelse af ledige og disponible stillinger som lærere og administrativt, teknisk og assisterende personale, indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet,

uden at der angives en fast tidsplan for, hvornår disse udvælgelsesprocedurer skal være afsluttet, og uden at disse lærere og det nævnte personale har mulighed for at opnå erstatning for det tab, der eventuelt er lidt som følge af en sådan fornyelse. Denne lovgivning synes nemlig, med forbehold for de forelæggende retters efterprøvelse, dels ikke at gøre det 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 nødvendig herfor, dels ikke at indeholde nogen foranstaltning, som kan forhindre og sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

Underskrifter