DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. september 2006 *

I sag C-53/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale di Genova (Italien) ved afgørelse af 21. januar 2004, indgået til Domstolen den 10. februar 2004, i sagen:

Cristiano Marrosu,

Gianluca Sardino

mod

Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, G. Arestis og J. Klučka,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juli 2005,

efter at der er indgivet indlæg af:

— Cristiano Marrosu og Gianluca Sardino ved avvocati G. Bellieni og A. Lanata

— Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate ved avvocato C. Ciminelli

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato D. Del Gaizo og P. Gentili

— den græske regering ved I. Bakopoulos, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N. Yerrell og A. Aresu, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 1, litra b), og § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), og som er opført som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT L 175, s. 43).

2 Anmodningen er blevet fremsat under en retssag mellem Cristiano Marrosu og Gianluca Sardino og deres arbejdsgiver Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (hospitalet i San Martino, Genova, og sygekasseomfattede universitetsklinikker, herefter »hospitalet«) vedrørende undladelsen af at forny de ansættelseskontrakter, som var indgået mellem parterne.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 I henhold til rammeaftalens § 1 er formålet:

»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«.

4 I henhold til rammeaftalens § 2, stk. 1, finder den »[...] 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«.

5 Rammeaftalens § 5 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) tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

6 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 10. juli 2001.

De nationale bestemmelser

7 Den nationale lovgiver har ved lov nr. 422 af 29. december 2000 om overholdelse af de forpligtelser, der påhviler Italien som medlem af De Europæiske Fællesskaber — fællesskabslov 2000 (Supplemento ordinario til GURI nr. 16 af 20.1.2001, herefter »lov nr. 422/2000«), bemyndiget regeringen til at udstede lovbekendtgørelser, der indeholder de fornødne bestemmelser med henblik på at gennemføre de fællesskabsdirektiver, der er anført i bilag A og B til loven. I bilag B indgår bl.a. direktiv 1999/70.

8 Artikel 2, stk. 1, litra b), i lov nr. 422/2000 bestemmer, at »for at undgå konflikter mellem de gældende regler inden for de enkelte sektorer, der er berørt af de bestemmelser, som skal gennemføres, indføres de nødvendige ændringer eller

tilføjelser [...]«. I samme bestemmelses litra f) er det fastsat, at »lovbekendtgørelserne i hvert tilfælde skal sikre, at de pågældende bestemmelser — inden for de områder, der er omfattet af de direktiver, som skal gennemføres — fuldt ud er i overensstemmelse med forskrifterne i direktiverne [...]«.

9 Den italienske regering vedtog den 6. september 2001, med hjemmel i artikel 2, stk. 1, litra f), i lov nr. 422/2000, lovbekendtgørelse nr. 368 om gennemførelse af direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, CEEP og UNICE (GURI nr. 235 af 9.10.2001, s. 4, herefter »lovbekendtgørelse nr. 368/2001«).

10 Artikel 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 bestemmer, at »indgåelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan begrundes i tekniske forhold eller tvingende hensyn til produktion, tilrettelæggelse eller udskiftning af arbejdstagere«.

11 I henhold til artikel 4, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 kan ansættelseskontrakten forlænges en enkelt gang, hvis varigheden af den første kontrakt ikke overstiger tre år, »under forudsætning af, at forlængelsen begrundes objektivt, og at den vedrører de samme arbejdsopgaver, som var genstand for den tidsbegrænsede kontrakt«. I et sådant tilfælde må kontraktens samlede varighed ikke overstige tre år.

12 Artikel 5 i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, der har overskriften »Udløb af fristen og sanktioner. Flere på hinanden følgende kontrakter«, bestemmer:

»1. Hvis ansættelsesforholdet fortsætter efter udløbet af den oprindeligt fastsatte frist, eller det efterfølgende forlænges i medfør af artikel 4, er arbejdsgiveren forpligtet til at betale arbejdstageren et løntillæg for hver dag, ansættelsesforholdet videreføres, svarende til 20% indtil den 10. efterfølgende dag og 40% for hver yderligere dag.

2. Hvis ansættelsesforholdet fortsætter efter den 20. dag i tilfælde af en kontrakt af mindre end 6 måneders varighed eller efter den 30. dag i andre tilfælde, anses kontrakten for at være indgået for ubestemt tid efter udløbet af de nævnte frister.

3. Når en arbejdstager genansættes tidsbegrænset som omhandlet i artikel 1 inden 10 dage efter udløbet af en kontrakt på op til 6 måneders varighed eller inden 20 dage efter udløbet af en kontrakt på over 6 måneders varighed, anses den seneste kontrakt for at være indgået tidsubegrænset.

4. Når der er tale om to på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelser — idet der herved forstås sådanne ansættelser, der gennemføres, uden at kontinuiteten har været afbrudt — anses ansættelsesforholdet for at være indgået på ubestemt tid regnet fra den dato, hvor den første kontrakt blev indgået.«

13 Artikel 10 i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 indeholder en liste over tilfælde, hvor de nye bestemmelser om tidsbegrænsede kontrakter ikke finder anvendelse. Den offentlige sektor er ikke omfattet af disse tilfælde.

14 Lovbekendtgørelse nr. 368/2001 trådte ifølge den forelæggende ret i kraft den 21. september 2001. Artikel 11, stk. 1, bestemmer, at »fra datoen, hvor denne lovbekendtgørelse træder i kraft, bliver [...] alle bestemmelser, der er uforenelige [med direktivet], og som ikke udtrykkeligt er nævnt i denne lovbekendtgørelse, ophævet«. Det tilføjes i bestemmelsens stk. 3, at »de individuelle kontrakter, der er indgået under den tidligere gældende lovgivning, fortsætter med at have virkning, indtil de udløber«.

15 Desuden bestemmer artikel 36 i lovbekendtgørelse nr. 165 af 30. marts 2001 vedrørende tilrettelæggelsen af arbejdet i den offentlige sektor (Supplemento ordinario til GURI nr. 106 af 9.5.2001, herefter »lovbekendtgørelse nr. 165/2001«) følgende:

»1. De offentlige myndigheder sikrer, under overholdelse af de ovenstående bestemmelser om antagelse af personale, anvendelsen af de fleksible kontraktformer ved rekruttering og ansættelse af nyt personale, der er foreskrevet i civillovbogen og i lovene om lønnet beskæftigelse i virksomheder. I de landsdækkende kollektive overenskomster fastsættes regler om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, om lærlingekontrakter, om andre kontrakter med henblik på oplæring og om udførelse af midlertidigt arbejde [...]

2. 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. Myndighederne har pligt til at inddrive beløb, der er betalt i den anledning, hos den ansvarlige ledelse, såfremt tilsidesættelsen er sket med forsæt eller ved grov uagtsomhed.«

16 Den forelæggende ret har understreget, at Corte costituzionale (forfatningsdomstolen) i dom nr. 89 af 13. marts 2003 har fastslået, at artikel 36, stk. 2, første punktum, i lovbekendtgørelse nr. 165/2001 er i overensstemmelse med de forfatningsretlige principper om lighed og god forvaltningsskik i artikel 3 og artikel 97 i den italienske forfatning. Corte costituzionale fandt, at det grundlæggende princip om, at adgangen til ansættelse i den offentlige sektor finder sted i form af en udvælgelsesprøve i henhold til forfatningens artikel 97, stk. 3, berettiger den forskellige behandling, der finder sted mellem arbejdstagere i henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor i tilfælde, hvor det fastslås, at indgåelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter er retsstridig.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

17 Sagsøgerne i hovedsagen blev ansat som tekniske køkkenmedarbejdere af hospitalet i medfør af en række på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, hvoraf de sidste blev indgået i januar 2002 for en periode på seks måneder.

18 Ansættelsesaftalerne blev indgået på grundlag af en egnethedsliste, der var blevet oprettet i forbindelse med en offentlig udvælgelsesprøve, som hospitalet havde afholdt i 1998, med henblik på midlertidigt at ansætte »tekniske køkkenmedarbejdere«. Sagsøgerne i hovedsagen havde begge bestået denne udvælgelsesprøve.

19 Hospitalet fornyede ikke de sidste tidsbegrænsede kontrakter, der udløb i juli 2002, og hospitalet afskedigede formelt sagsøgerne i hovedsagen, da de mødte op på arbejde ved udløbet af deres kontrakter.

20 Sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet beslutningen om afskedigelse for Tribunale di Genova, med påstand om dels, at det med hjemmel i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 konstateres, at der fra tidspunktet for påbegyndelsen af de første ansættelsesforhold, der bestod på tidspunktet, hvor lovbekendtgørelsen trådte i kraft, forelå et tidsubegrænset ansættelsesforhold med hospitalet, dels at hospitalet tilpligtes at betale dem skyldig løn og erstatning for det lidte tab.

21 I denne sag har den forelæggende ret konstateret, at der for hver af de sager, der verserer for den, er forløbet otte dage fra tidspunktet for udløbet af den næstsidste kontrakt, der blev indgået med hospitalet, og den med hospitalet sidst indgåede

kontrakt. Artikel 5, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 bestemmer imidlertid, at hvis en arbejdstager genansættes tidsbegrænset »inden ti dage efter udløbet af en kontrakt på op til seks måneders varighed«, anses den seneste kontrakt automatisk for at være indgået tidsubegrænset.

22 Hospitalet har gjort gældende, at artikel 5 i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom det i henhold til artikel 36 i lovbekendtgørelse nr. 165/2001 er forbudt for de offentlige myndigheder at indgå tidsubegrænsede ansættelseskontrakter.

23 Den forelæggende ret har bemærket, at det ikke i rammeaftalen er præciseret, at nogle erhvervsgrene kan udelukkes fra dens anvendelsesområde, bortset fra visse forhold vedrørende erhvervsuddannelse eller arbejde som omhandlet i rammeaftalens § 2, stk. 2, hvilke forhold imidlertid er uden relevans for den sag, der verserer for denne ret. Desuden har lov nr. 422/2000, hvorved regeringen bemyndiges til at gennemføre direktiv 1999/70, ikke fastsat nogen begrænsninger med hensyn til anvendelsen heraf på den offentlige sektor. Lovbekendtgørelse nr. 368/2001 indeholder nemlig ikke sådanne begrænsninger. Da den trådte i kraft efter lovbekendtgørelse nr. 165/2001, ophævede den udtrykkeligt »alle bestemmelser, der er uforenelige [med direktivet] og ikke udtrykkeligt nævnt i denne lovbekendtgørelse«.

24 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt artikel 36, stk. 2, første punktum, i lovbekendtgørelse nr. 165/2001 er i overensstemmelse med fællesskabsretten for så vidt angår konsekvenserne af en tilsidesættelse af de ufravigelige bestemmelser vedrørende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, da der i dette punktum er en klar sondring mellem disse kontrakter, alt efter om de er indgået med den offentlige forvaltning eller arbejdsgivere i den private sektor. Den forelæggende ret har i den forbindelse bemærket, at beskyttelsen i form af erstatning, der i den interne retsorden er af generel karakter, ikke, bl.a. henset til

spørgsmål om bevisbyrden for det tab, de berørte arbejdstagere har lidt, kan anses for at svare til den beskyttelse, der består i en genindsættelse i den tidligere besatte stilling. Denne sidstnævnte beskyttelse opfylder bedre behovet for at forhindre misbrug fra en arbejdsgiver, der indgår flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.

25 Tribunale di Genova har som følge heraf besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal direktiv 1999/70/EF (artikel 1 samt § 1, litra b), og § 5 i [rammeaftalen]) fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning (der gjaldt, før direktivet blev gennemført), hvorefter der sondres mellem ansættelseskontrakter, der indgås med offentlige myndigheder, og ansættelseskontrakter, der indgås med private arbejdsgivere, med den virkning, at de førstnævnte ansættelsesforhold derved udelukkes fra den beskyttelse, der består i etableringen af et tidsubegrænset ansættelsesforhold i tilfælde af tilsidesættelse af ufravigelige regler vedrørende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse

Indlæg for Domstolen

26 Hospitalet er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke skal antages til realitetsbehandling, da direktiv 1999/70 ikke finder direkte anvendelse på

hovedsagen, henset til, at direktiver ikke har direkte, horisontal virkning, eftersom hospitalet hverken henhører under den italienske stat eller et ministerium. Hospitalet er en selvstændig institution med egen ledelse, der inden for rammerne af driften er forpligtet til at anvende de nationale retsregler, som de ikke kan ændre eller fravige.

27 Den italienske regering har tillige gjort gældende, at anmodningen om den præjudicielle afgørelse bør afvises. Den er dels af den opfattelse, at anmodningen er rent hypotetisk, eftersom anvendelsen på tvisten i hovedsagen af artikel 5 i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, der fraviger fra artikel 36 i lovbekendtgørelse nr. 165/2001, ikke giver den forelæggende ret, der alene har kompetencen til at fortolke de nationale retsregler, årsag til tvivl.

28 Dels finder den italienske regering, at anmodningen er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, eftersom den første kontrakt blev indgået før udløbet af fristen for gennemførelsen af direktiv 1999/70, der var fastsat til den 10. juli 2001.

Domstolens bemærkninger

29 Hvad for det første angår hospitalets formalitetsindsigelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret antager, at det er godtgjort, at hospitalet er en offentlig institution, der henhører under den offentlige sektor. Det er imidlertid fast retspraksis, at et direktiv ikke blot kan påberåbes over for statslige myndigheder, men tillige over for organer eller enheder, som er undergivet statens myndighed eller kontrol, eller som har vidtgående beføjelser i forhold til dem, der følger af bestemmelser, som gælder i forholdet mellem private, som f.eks. lokalforvaltninger eller organer, der, uanset deres retlige

form, har til opgave i henhold til en retsakt fra den offentlige myndighed under dennes kontrol at udføre en opgave af offentlig interesse (dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 31, af 12.7.1990, sag C-188/89, Foster m.fl., Sml. I, s. 3313, præmis 19, og af 5.2.2004, sag C-157/02, Rieser Internationale Transporte, Sml. I, s. 1477, præmis 24).

30 Følgelig kan formalitetsindsigelsen på dette punkt ikke tages til følge.

31 Hvad dernæst angår den italienske regerings formalitetsindsigelse må det fastslås, at det følger af retspraksis, at det som led i en procedure, der er iværksat i henhold til artikel 234 EF, ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af national ret eller om, hvorvidt bestemmelser i national ret er forenelige med fællesskabsretten (jf. bl.a. dom af 19.3.1964, sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 471, org.ref.: Rec. s. 347, på s. 365, og af 8.9.2005, sag C-40/04, Yonemoto, Sml. I, s. 7755, præmis 27).

32 Det bemærkes dog i den forbindelse, at det i henhold til fast retspraksis, inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til samme bestemmelse i EF-traktaten, er indført mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som 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. Når de af den nationale retsinstans stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, og af 10.11.2005, sag C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 9759, præmis 29).

33 Det er alene i ekstraordinære tilfælde, at Domstolen er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen med henblik på at efterprøve sin egen kompetence (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21). Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten 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 give en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. Bosman-dommen, præmis 61, og dommen i sagen Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, præmis 30).

34 I det foreliggende tilfælde kan det dog ikke med føje hævdes, at fortolkningen af direktiv 1999/70 savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter, da anmodningen om en fortolkning, som den forelæggende ret har ønsket, er indgivet med særligt henblik på at gøre det muligt for retten at besvare et spørgsmål om, hvorvidt en bestemmelse i national ret er forenelig med dette direktiv.

35 Denne formalitetsindsigelse tages derfor heller ikke til følge.

36 Hvad for det tredje angår den italienske regerings anden formalitetsindsigelse skal det blot fastslås, at det følger af direktiv 1999/70, hvis gennemførelsesfrist udløb den 10. juli 2001, at det har til formål at forhindre misbrug som følge af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, og at direktivets bestemmelser primært vedrører fornyelsen af tidsbegrænsede kontrakter og de betingelser, der gælder for fornyelsen af disse kontrakter. Fornyelsen af de i hovedsagen omhandlede kontrakter fandt sted henholdsvis den 10. og 11. januar 2002, dvs. efter den dato, hvor direktivet skulle have været gennemført i national ret. På denne baggrund kan det ikke med føje hævdes, at fortolkningen heraf er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagerne, der verserer for den forelæggende ret.

37 Det følger af ovenstående overvejelser, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

38 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalen skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, der i tilfælde af misbrug som følge af, at en arbejdsgiver i den offentlige sektor anvender flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller arbejdsforhold, udelukker, at disse kontrakter ændres til tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, selv om der er fastsat bestemmelser om en sådan ændring for så vidt angår kontrakter og ansættelsesforhold med en arbejdsgiver i den private sektor.

39 For at besvare spørgsmålet må det som udgangspunkt præciseres, at i modsætning til det, den italienske regering under retsmødet har gjort gældende, finder direktiv 1999/70 og rammeaftalen begge anvendelse på tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold, der er indgået med forvaltningen og andre enheder i den offentlige sektor (dom af 4.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057,, præmis 54).

40 Der er nemlig intet i bestemmelserne i disse to retsakter, der taler for, at deres anvendelsesområde skal være begrænset til tidsbegrænsede kontrakter, der er indgået mellem arbejdstagere og arbejdsgivere i den private sektor alene (dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 55).

41 Det følger derimod for det første 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 (jf. dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 56).

42 For det andet giver rammeaftalens § 2, stk. 2, blot mulighed for — uden derved at udelukke tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, indgået med en offentlig arbejdsgiver — at medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kan undtage »erhvervsmæssig grunduddannelse og lærlingeuddannelse« samt kontrakter og ansættelsesforhold, »der er indgået i forbindelse med særlige offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration og omskoling«, fra rammeaftalens anvendelsesområde (jf. dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 57).

43 Det bemærkes endvidere, at formålet med rammeaftalen i henhold til dennes § 1, litra b), er at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

44 I henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1 påhviler det derfor medlemsstaterne i deres retsorden at indføre mindst en af de i stk. 1, litra a)-c), opregnede foranstaltninger, hvis der ikke allerede i den pågældende medlemsstat findes tilsvarende lovbestemmelser, der effektivt forhindrer misbrug ved anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (jf. dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 65).

45 Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at det af samme bestemmelse fremgår, at medlemsstaterne, under forudsætning af objektive begrundelser, kan tage hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere.

46 Rammeaftalens § 5, stk. 2, åbner ganske vist ikke udtrykkeligt den samme adgang for medlemsstaterne hvad angår fastsættelsen af betingelserne for, hvornår flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold skal anses for tidsubegrænsede.

47 Da bestemmelsen imidlertid ikke foreskriver en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal ændres til tidsubegrænsede kontrakter, og heller ikke fastlægger de nærmere betingelser for anvendelsen af de tidsbegrænsede kontrakter (jf. dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 91), overlader den medlemsstaterne en vis skønsmargen på området.

48 Heraf følger, at rammeaftalens § 5 ikke i sig selv er til hinder for, at en medlemsstat har forskellige bestemmelser vedrørende misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold, alt efter om kontrakterne eller forholdene er indgået med en arbejdsgiver fra henholdsvis den private eller den offentlige sektor.

49 Som det imidlertid følger af præmis 105 i dommen i sagen Adeneler m.fl., skal den omhandlede medlemsstats interne retsorden, for at nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, hvorved det alene i den offentlige sektor 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 for denne sektor, hvorved misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter forhindres og eventuelt sanktioneres.

50 Hvad angår sidstnævnte betingelse bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, er forpligtet til, effektivt og ufravigeligt, at vedtage mindst en af de foranstaltninger, der opregnes i denne bestemmelse, med henblik på at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, hvis der ikke i national ret allerede er fastsat tilsvarende foranstaltninger.

51 Hertil kommer, at hvis der ikke i fællesskabsretten, som i det foreliggende tilfælde, 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 (dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 94).

52 Selv om de nærmere gennemførelsesforanstaltninger henhører under medlemsstaternes interne retsorden i medfør af princippet om deres processuelle autonomi, må de dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, og dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 95).

53 Heraf følger, at hvis et misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter finder 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 fællesskabsretten elimineres. I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 skal medlemsstaterne nemlig træffe »de foranstaltninger, der er nødvendige for, at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv« (dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 102).

54 Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til fortolkningen af national ret, denne opgave påhviler udelukkende den forelæggende ret, der i dette tilfælde skal afgøre, om de betingelser, der er anført i de tre forudgående præmisser, er opfyldt med de relevante nationale bestemmelser. Imidlertid kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag eventuelt give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (jf. dom af 21.2.2006, sag C-255/02, Halifax m.fl., Sml. I, s. 1609, præmis 76 og 77).

55 Det bemærkes i den forbindelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter ufravigelige regler om varigheden og fornyelsen af tidsbegrænsede kontrakter og om retten til tilkendelse af erstatning for det tab, som arbejdstageren har lidt som følge af den offentlige forvaltnings misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, efter en umiddelbar betragtning opfylder betingelserne i denne doms præmis 51-53.

56 Det påhviler imidlertid den forelæggende ret at bedømme, i hvilket omfang anvendelsesbetingelserne for og den effektive gennemførelse af artikel 36, stk. 2, første punktum, i lovbekendtgørelse nr. 165/2001 udgør en passende foranstaltning til at forhindre, og i givet fald sanktionere, den offentlige forvaltnings misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.

57 På baggrund af ovenstående overvejelser skal spørgsmålet besvares med, at rammeaftalen skal fortolkes således, at den i princippet ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der i tilfælde af misbrug som følge af, at en arbejdsgiver i den offentlige sektor anvender flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, udelukker, at disse kontrakter ændres til tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, selv om der er fastsat bestemmelser om en sådan ændring for så vidt angår kontrakter og ansættelsesforhold indgået med en arbejdsgiver i den private sektor, når disse bestemmelser indeholder andre effektive foranstaltninger, hvorved det forhindres, og i givet fald

sanktioneres, at en arbejdsgiver i den offentlige sektor misbruger flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.

Sagens omkostninger

58 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 sagens omkostninger. 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 kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som er opført som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, skal fortolkes således, at den i princippet ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der i tilfælde af misbrug som følge af, at en arbejdsgiver i den offentlige sektor anvender flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, udelukker, at disse kontrakter ændres til tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold, selv om der er fastsat bestemmelser om en sådan ændring for så vidt angår kontrakter og ansættelsesforhold indgået med en arbejdsgiver i den private sektor, når disse bestemmelser indeholder andre effektive foranstaltninger, hvorved det forhindres, og i givet fald sanktioneres, at en arbejdsgiver i den offentlige sektor misbruger flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.

Underskrifter