FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT N. JÄÄSKINEN fremsat den 22. april 2010 [1]

I — Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af § 8 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), og som er indeholdt 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 [2].

2. Anmodningen er indgivet under en sag mellem Francesca Sorge og dennes arbejdsgiver, Poste Italiane SpA (herefter »Poste Italiane«), vedrørende en ansættelseskontrakt med bestemmelse om, at kontrakten er indgået for en tidsbegrænset periode, idet den hverken angiver navnene på de erstattede arbejdstagere eller grunden til disse arbejdstageres fravær. Ifølge den nationale lovgivning, som gjaldt før direktiv 1999/70 blev gennemført, burde disse oplysninger have været angivet i en ansættelseskontrakt af nævnte type. En sådan forpligtelse findes imidlertid ikke længere ifølge lovdekret nr. 368 af 6. september 2001 [3] (herefter »lovdekret nr. 368/2001«), som tidsmæssigt fandt anvendelse på den omhandlede kontrakt.

3. Den præjudicielle forelæggelse giver Domstolen mulighed for at uddybe og udvikle den praksis, den anlagde i dommen i Mangoldsagen og i sagen Angelidaki m.fl. [4]. Domstolen skal vurdere forholdet mellem den ændring af den nationale lovgivning, som er nævnt ovenfor, og begrebet »sænk[ning af] det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der omfattes af [ramme]aftale[n]«, som er omhandlet i rammeaftalens § 8, stk. 3. Den forelæggende ret har endvidere anmodet Domstolen om at præcisere, hvilke virkninger den eventuelt manglende overensstemmelse mellem den nationale lovgivning og rammeaftalen vil have i hovedsagen [5].

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 175, s. 43.

3 — Lovdekret om gennemførelse af direktiv 1999/70 (GURI nr. 235 af 9.10.2001, s. 4).

4 — Dom af 22.11.2005, sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981, og af 23.4.2009, forenede sager C-378/07 — C-380/07, Angelidaki m.fl., Sml. I, s. 3071.

5 — Den forelæggende ret har for nylig anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse i forbindelse med en sag, der vedrører Poste Italiane, og som også omhandler lovdekret nr. 368/2001 og rammeaftalens § 8, jf. den verserende sag C-20/10, Vino.

II — Retsforskrifter

A — *EU-retlige forskrifter* [6]

leve- og arbejdsvilkår inden for Det Europæiske Fællesskab. Dette skal opnås ved indbyrdes tilnærmelse på et stadigt stigende niveau af disse vilkår, bl.a. med hensyn til andre former for arbejde end tidsubegrænset arbejde, så der kan opnås en bedre balance mellem fleksible arbejdstider og sikkerhed i ansættelsen.

4. Direktiv 1999/70 har hjemmel i artikel 139, stk. 2, EF [7] og har som fastsat i artikel 1 »til formål at iværksætte den i bilaget indeholdte rammeaftale […], som blev indgået den […] mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP)« [8].

— Disse målsætninger kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, hvorfor det vurderes passende at anvende en bindende fællesskabsretsakt, der er udarbejdet i tæt samarbejde med de repræsentative arbejdsmarkedsparter.

5. Det fremgår af 3., 6., 7. og 13.-17. betragtning til direktivet samt af første til tredje afsnit i præamblen og af punkt 3, 5-8 og 10 i de generelle betragtninger til rammeaftalen, at:

— Parterne i rammeaftalen erkender på den ene side, at ansættelseskontrakter af tidsubegrænset varighed er — og fortsat vil være — den ansættelsesform, der sædvanligvis anvendes i ansættelsesforhold, da de bidrager til at sikre livskvaliteten for de berørte arbejdstagere og at fremme produktiviteten, men på den anden side, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter under visse omstændigheder opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov.

— Etableringen af det indre marked skal føre til en forbedring af arbejdstagernes

— Rammeaftalen fastlægger de generelle principper og minimumskrav, der skal gælde for tidsbegrænset ansættelse, idet der bl.a. indføres en generel ramme, som skal sikre ligebehandling for personer med tidsbegrænset ansættelse, ved at

6 — Eftersom tvisten i hovedsagen vedrører fortolkningen af et lovdekret, der er dateret den 6.9.2001, følger henvisningerne til EF-traktatens bestemmelser den nummerering, som fandt anvendelse, før traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde trådte i kraft.

7 — Artikel 139, stk. 2, EF bestemmer, at arbejdsmarkedets parter i fællesskab kan anmode om, at aftaler, der indgås på fællesskabsplan, iværksættes ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

8 — Dvs. Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation, Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (kendt som BusinessEurope siden 2007) og Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder.

de beskyttes mod forskelsbehandling og ved at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold; medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter definerer den nærmere gennemførelse af disse principper og bestemmelser med henblik på, at der tages hensyn til de særlige nationale, sektorbestemte eller årstidsbetingede realiteter.

— Således har Rådet for Den Europæiske Union vurderet, at gennemførelsen af rammeaftalen sker mest hensigtsmæssigt ved et direktiv, således at den bliver bindende for medlemsstaterne med hensyn til, hvilke mål der skal nås, hvorimod det overlades til medlemsstaterne at bestemme form og midler.

— Hvad angår de udtryk, der er anvendt i rammeaftalen uden at være specifikt defineret deri, overlader direktiv 1999/70 det til medlemsstaterne at definere disse udtryk i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, forudsat at de ikke er i modstrid med rammeaftalen.

— Ifølge rammeaftalens underskrivende parter er anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter begrundet i objektive omstændigheder en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug til skade for arbejdstagerne.

6. Rammeaftalens § 1 fastsætter aftalens dobbelte mål, dels ved at henvise til anvendelsen af »princippet om ikke-diskrimination«, der er omhandlet i § 4, dels ved at henvise til de foranstaltninger, som skal forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelses- eller arbejdskontrakter, som er omhandlet i § 5.

7. Rammeaftalen finder i henhold til § 2 anvendelse på »alle med tidsbegrænset ansættelse« — dette begreb er defineret i § 3 — »som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat«.

8. Rammeaftalens § 8, som har overskriften »Afsluttende bestemmelser«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kan opretholde eller indføre bestemmelser, der er gunstigere for arbejdstagerne end dem, der er fastsat i denne aftale.

[…]

3. Gennemførelsen af bestemmelserne i denne aftale udgør ikke en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der omfattes af denne aftale.

[…]

5. Forebyggelse og behandling af tvister og klager som følge af anvendelsen af denne aftale sker i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller gældende praksis.

[…]«

B — *Nationale bestemmelser*

1. Ophævede bestemmelser

9. Artikel 1, stk. 1-4, i lov nr. 230 af 18. april 1962 om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [9] (herefter »lov nr. 230/1962«) med senere ændringer havde følgende ordlyd:

»En ansættelseskontrakt anses for tidsubegrænset, medmindre andet følger af de undtagelser, der er anført herunder:

En dato for kontraktens udløb kan angives i denne:

[…]

b) såfremt ansættelsen sker med henblik på at erstatte fraværende arbejdstagere, for hvilke der består en ret til at opretholde ansættelsen, forudsat at der i ansættelseskontrakten angives navnet på den erstattede arbejdstager samt begrundelsen for erstatningen

[…]

En dato for kontraktens udløb skal fremgå skriftligt for at være gyldig.

Arbejdsgiveren har pligt til at udlevere kopi af dokumentet til arbejdstageren.

[…]«

2. Gældende bestemmelser

10. Artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 368/2001 ophævede helt lov nr. 230/1962 med virkning fra den 24. oktober 2001, hvorved bemærkes, at den italienske regering lovgav på grundlag

9 — GURI nr. 125 af 17.5.1962, s. 2010.

af den lov, som bemyndiger regeringen til at vedtage de regler, som er nødvendige for at gennemføre fællesskabsretsakter som direktiv 1999/70 [10].

11. Lovdekretets artikel 1, stk. 1-3, i den version, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde [11], har følgende ordlyd:

»1. En ansættelseskontrakt kan indeholde en dato for dens udløb af tekniske hensyn, produktions- eller organisationshensyn eller for at erstatte arbejdstagere.

2. En angivelse af datoen for kontraktens udløb har ingen virkning, hvis den ikke fremgår direkte eller indirekte af et skriftligt dokument, som nævner de i stk. 1 anførte grunde.

3. Arbejdsgiveren har pligt til at udlevere kopi af dokumentet til arbejdstageren senest fem hverdage efter ansættelsens begyndelse. […]«

III — Hovedsagen og den præjudicielle forelæggelse

12. Den 29. september 2004 indgik Francesca Sorge en tidsbegrænset ansættelseskontrakt med Poste Italiane, hvoraf fremgik, at hun blev ansat »som erstatning for andet personale som følge af det særlige krav om at ansætte personale som erstatning for de medarbejdere, der er fraværende ved posttjenesten i Polo Corrispondenza Puglia Basilicata i perioden fra den 1. oktober 2004 til den 15. januar 2005«.

13. Ved stævning af 18. februar 2008 anlagde Francesca Sorge sag mod Poste Italiane ved Tribunale di Trani — Sezione Lavoro (Italien) (herefter »Tribunale di Trani«) med påstand om, at ansættelseskontraktens bestemmelse om tidsbegrænsning kendes ulovlig. Francesca Sorge anførte til støtte for påstanden, at navnene på de erstattede arbejdstagere og grunden til, at disse arbejdstagere var fraværende, ikke var angivet i kontrakten til trods for, at der i henhold til lovdekret nr. 368/2001 stilles krav om sådanne angivelser ved tidsbegrænsede kontrakter i situationer med fravær.

14. Poste Italiane har bestridt, at lovdekretet indeholder et sådant krav, og gjort gældende, at artikel 1, stk. 2, litra b), i lov nr. 230/1962 blev ophævet ved artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 368/2001, som finder anvendelse ratione temporis, og som ikke var blevet erstattet af en bestemmelse med et tilsvarende indhold.

10 — Det fremgår af præamblen til lovdekret nr. 368/2001, at dekretet er vedtaget med hjemmel i bemyndigelseslov nr. 422 af 29.12.2000, og navnlig i henhold til artikel 1 i dens bilag B, som indeholder en henvisning til direktiv 1999/70 (GURI nr. 16 af 20.1.2001, s. 5).

11 — Den omtvistede kontrakt blev indgået inden ikrafttrædelsen af lov nr. 247 af 24.12.2007 (GURI nr. 301 af 29.12.2007, s. 3), i hvilken forbindelse der i begyndelsen af artikel 1 i lovdekret nr. 368/2001 blev føjet et stykke, hvoraf fremgår, at »ansættelseskontrakten indgås i princippet for en tidsubegrænset periode«.

15. Ved kendelse af 9. juni 2008 besluttede Tribunale di Trani at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål [12]:

»1) Skal § 8 i rammeaftalen, jf. direktiv 1999/70/EF, fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning (såsom de bestemmelser, der følger af artikel 1 og 11 i lovdekret 368/2001), som med henblik på gennemførelse af […] direktiv 1999/70/EF […] ophævede artikel 1, stk. 2, litra b), i lov 230/1962, i henhold til hvilken der var »hjemmel til indgåelse af tidsbegrænsede kontrakter, når ansættelsen skete med henblik på at erstatte fraværende arbejdstagere, for hvilke der består en ret til at opretholde ansættelsen, forudsat at der i den tidsbegrænsede kontrakt angives navnet på den erstattede arbejdstager samt begrundelsen for erstatningen«, og udskiftede den med en bestemmelse, der ikke længere indeholder en sådan specifikationsforpligtelse?

2) I tilfælde af at det første spørgsmål besvares bekræftende, spørges: Er den nationale retsinstans da forpligtet til at undlade at anvende den nationale lovgivning, der er i strid med fællesskabsretten?«

16. Både sagsøgeren og sagsøgte i hovedsagen, den italienske regering samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har fremsat skriftlige og mundtlige bemærkninger. Den nederlandske regering har alene fremsat skriftlige bemærkninger.

IV — Vurdering

A — *Indledning*

17. Sagsøgeren i hovedsagen har i sine skriftlige indlæg indgivet den 1. juli 2009 [13] anført, at sagens udfald er af væsentlig betydning, dels da der verserer ca. 15 000 retssager mellem Poste Italiane og selskabets medarbejdere, dels da de italienske retter i både første og anden instans samt de øverste italienske retsinstanser har eller står over for at skulle tage stilling til de bestemmelser, som er omhandlet i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

18. Den forelæggende ret har som begrundelse for anmodningen endvidere fremhævet, at der foreligger et ikke ubetydeligt antal

12 — Ved kendelse af 21.4.2008 rejste Tribunale di Trani spørgsmålet, om artikel 1 og 11 i lovdekret nr. 368/2001 var forenelige med forfatningen, hvilket Corte costituzionale tog stilling til ved afgørelse nr. 214 af 8.7.2009.

13 — Det må fremhæves, at parternes bemærkninger er fremsat, efter at der er afsagt dom i sagen Angelidaki m.fl., i modsætning til forelæggelsesafgørelsen.

domme, som fortolker det omhandlede lovdekret på ganske forskellig vis. Ud over de mange afgørelser, der er fremlagt som bilag til Francesca Sorges skriftlige bemærkninger, blev der endvidere under retsmødet henvist til en række afgørelser, der for nylig er afsagt om samme emne af Corte suprema di cassazione og Corte costituzionale [14]. Den forelæggende rets oplysninger og de oplysninger, parterne har fremlagt, skaber rent faktisk en vis uklarhed for så vidt angår indholdet af den på området gældende nationale ret.

19. Indledningsvis vil jeg endvidere påpege visse grundlæggende principper, der kan anvendes som vejledning ved fortolkningen af regler inden for det socialpolitiske område. Det følger af artikel 136 EF ff., at medlemsstaterne bibeholder kompetence på dette område, og at de foranstaltninger, som iværksættes inden for området, skal tage hensyn til forskellene i national praksis samt til nødvendigheden af at opretholde fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne.

20. Artikel 139 EF har til formål at fremme kollektive forhandlinger på fællesskabsplan og at anerkende, at arbejdsmarkedets parter har en selvstændig beføjelse til at fastsætte regler. Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som er vedtaget på grundlag af denne bestemmelse, fastsætter alene minimumsforskrifter og er umiddelbart rettet mod modstridende mål, hvorfor det er nødvendigt at finde et kompromis, dvs. bl.a. at opnå en bedre balance mellem fleksible arbejdstider for virksomhederne og sikkerhed i ansættelsen for arbejdstagerne [15], men også at tage hensyn til de særlige nationale, sektorbestemte eller årstidsbetingede realiteter [16].

21. Det er vigtigt ikke at se bort fra disse forskellige betragtninger, når der skal foretages en undersøgelse af indholdet af de bestemmelser, der er omhandlet i den præjudicielle anmodning. Det er min opfattelse, at selv om de nationale arbejdsretlige regler, som har til formål at beskytte arbejdstageren, samt bestemmelser i individuelle ansættelseskontrakter i tvivlstilfælde skal fortolkes til fordel for den svage part — altså arbejdstageren — skal bestemmelser i kollektive overenskomster imidlertid fortolkes strengt, således at aftaleparternes fælles vilje ikke fordrejes [17].

14 — Poste Italianes repræsentant fremlagde ved retsmødets afslutning Corte costituzionales afgørelse nr. 214 af 8.7.2009 samt tre afgørelser fra Corte suprema di cassazione — Sezione Lavoro (dom af 26.11.2009 og af 14.1.2010, nr. R.G.N. 22536/2008, af 26.11.2009 og af 14.1.2010, nr. R.G.N. 21956/2008 og 22465/2008, af 10.12.2009 og af 27.1.2010, nr. R.G.N. 20577/2006).

15 — Disse to mål er indeholdt i neologismen »flexicurity«, der bl.a. anvendes i Kommissionens dokumenter, såsom Kommissionens meddelelse KOM(2007) 359 endelig af 27.6.2007.

16 — Jf. i den forbindelse rammeaftalens præambel og generelle betragtninger.

17 — Spørgsmålet om eksistensen af europæiske kollektivoverenskomster som juridisk bindende instrumenter og dermed om eksistensen af en europæisk kollektiv arbejdsret afhænger nemlig af, om arbejdsmarkedets parter har tillid til, at fortolkningen og anvendelsen heraf vil være i overensstemmelse med det forhandlede kompromis.

De kriterier, som er opregnet i rammeaftalen, og som begrænser dens anvendelsesområde, kan således ikke tilsidesættes, medmindre der foreligger vægtige grunde.

B — *Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål*

22. Poste Italiane har indledningsvis anført, at de spørgsmål, som rejses ved forelæggelsesafgørelsen af 9. juni 2008, savner relevans og skal afvises, idet Domstolen i mellemtiden har taget stilling til lignende spørgsmål i dommen af 23. april 2009 i sagen Angelidaki m.fl. [18], og Tribunale di Trani har således modtaget de retningslinjer, som er nødvendige for, at denne ret uafhængigt kan træffe afgørelse.

23. Der hersker efter min opfattelse ikke tvivl om, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, hvilket Kommissionen også anførte under retsmødet. Det er nemlig ikke en betingelse, at et præjudicielt spørgsmål er nyt, for at det kan antages til realitetsbehandling. Der er intet til hinder for, at en national ret forelægger Domstolen et spørgsmål, som Domstolen muligvis allerede har besvaret.

18 — Jf. navnlig dommens præmis 126 og 208-212.

24. Domstolen har i en sådan situation mulighed for at træffe afgørelse ved kendelse i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3, første afsnit [19]. Det følger klart af bestemmelsens ordlyd, at ligheden mellem de spørgsmål, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, og visse af de spørgsmål, som Domstolen efterfølgende har besvaret i dommen i sagen Angelidaki m.fl., ikke i sig selv kan begrunde, at søgsmålet skal afvises. Domstolen har netop anvendt denne processuelle bestemmelse i sager, hvor svaret på et enslydende spørgsmål fulgte af den nævnte dom og kunne overføres på et spørgsmål, der som i det konkrete tilfælde var forelagt, før dommen blev afsagt [20].

25. Det er endvidere fast retspraksis, at inden for rammerne af den procedure, som er indført ved artikel 234 EF, er det den nationale ret — som alene har direkte kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den tvist, der er indbragt for retten, og som har ansvaret for den afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag — der er bedst i stand til 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 stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom, dog under forudsætning af at den med henblik på at efterprøve sin egen kompetence foretager en vurdering

19 — »Såfremt et præjudicielt spørgsmål er identisk med et spørgsmål, Domstolen allerede har afgjort, eller såfremt besvarelsen af et sådant spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, kan Domstolen efter at have hørt generaladvokaten til enhver tid træffe afgørelse ved begrundet kendelse under henvisning til den tidligere afsagte dom eller den pågældende retspraksis.«

20 — Jf. kendelse af 24.4.2009, sag C-519/08, Koukou, Sml. I, s. 65, og af 23.11.2009, forenede sager C-162/08 — C-164/08, Lagoudakis.

af de omstændigheder, der ligger til grund for den nationale rets forelæggelse [21].

26. Tribunale di Trani har imidlertid begrundet anmodningen om præjudiciel afgørelse tilstrækkeligt klart til at godtgøre, at anmodningen er relevant, idet den 1) har redegjort for den faktiske baggrund for anmodningen, 2) har angivet de nødvendige oplysninger om de relevante nationale bestemmelser, 3) har fremlagt de af parterne i hovedsagen anførte argumenter og den usikkerhed med hensyn til national retspraksis, som har foranlediget den til at rejse spørgsmålet om fortolkning af EU-retten, og 4) har redegjort for, i hvilket omfang en besvarelse af de to forelagte spørgsmål er nødvendig, for at den kan træffe afgørelse i hovedsagen. På det tidspunkt, hvor sagen indgik ved Domstolen, var den ønskede fortolkning af EU-retten således udtryk for et objektivt behov i forbindelse med løsningen af en retstvist, der verserede for den forelæggende ret [22].

27. På baggrund af ovenstående er det min opfattelse, at de indvendinger, som sagsøgte i hovedsagen har anført, bør forkastes, og at den foreliggende præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling.

21 — Jf. bl.a. Mangold-dommen, præmis 34 ff., og dom af 4.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057, præmis 39 ff.

22 — Jf. Mangold-dommen, præmis 38.

C — *Rækkevidden af det såkaldte »forbud mod forringelser«*

28. Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen udtrykt sin tvivl om, hvorvidt lovdekret nr. 368/2001 er i overensstemmelse med direktiv 1999/70 og rammeaftalen, der er knyttet som bilag til direktivet. Som det fremgår af det første præjudicielle spørgsmål, ønsker den forelæggende ret især oplyst, om bestemmelserne i lovdekretets artikel 1 og 11 har medført en forringelse, der er i strid med det generelle beskyttelsesniveau for arbejdstagerne i henhold til aftalens § 8. Henset til de forskellige argumenter, som er fremført i sagen, forekommer det mig nødvendigt at starte med at udstikke rammerne for den afgørelse, som skal træffes, og dermed også rammerne for nærværende forslag til afgørelse. Dernæst skal anvendelsesområdet for rammeaftalens § 8, stk. 3, fastlægges, hvorefter der skal foretages en fortolkning af bestemmelsens indhold.

1. Om besvarelsens rækkevidde skal begrænses til spørgsmålets rækkevidde

29. Det første spørgsmål vedrører givetvis, sådan som det er formuleret, fortolkning af alle bestemmelserne i rammeaftalens § 8. Tribunale di Trani har imidlertid udtrykkeligt anført, at den ønsker en præcisering fra Domstolen for at kunne afgøre, om artikel 1

og 11 i lovdekret nr. 368/2001 er i strid med den bestemmelse, der sædvanligvis betegnes som et »forbud mod forringelser«, og som nærmere bestemt er indeholdt i rammeaftalens § 8, stk. 3.

30. Eftersom visse indlæg, bl.a. Francesca Sorges, indeholder bemærkninger om rammeaftalens §§ 4 og 5 eller om andre bestemmelser i lovdekretet [23] end de bestemmelser, som Tribunale di Trani har nævnt, bemærkes navnlig, at rækkevidden af den anmodning, der indbringes for Domstolen, begrænses af selve anmodningen om præjudiciel forelæggelse og ikke af de synspunkter, som parterne eventuelt har fremført.

31. Det er nemlig ifølge fast retspraksis ufornødent, at Domstolen tager stilling til de argumenter, der er fremført af parterne i hovedsagen, eller af parter, som har fremsat bemærkninger, om problemer, der ikke er omfattet af de præjudicielle spørgsmål [24]. En stillingtagen til de yderligere argumenter, som sagsøgeren i hovedsagen har nævnt i sine skriftlige indlæg, vil desuden være i strid med Domstolens forpligtelse til at give såvel medlemsstaternes regeringer som andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter [25].

32. Det er i øvrigt ubestridt, at tvisten i hovedsagen vedrører indgåelsen af en enkelt tidsbegrænset kontrakt og ikke en kontrakt, som udgør én af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. Eftersom alene den sidstnævnte situation omfattes af rammeaftalens § 5, stk. 1 og 2, er det ufornødent at foretage en fortolkning af bestemmelsen og navnlig det i bestemmelsen indeholdte begreb »objektive omstændigheder«, som kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter [26]. I Mangold-dommen [27] fandt Domstolen således efter at have fastslået, at den omhandlede kontrakt var den første og eneste ansættelseskontrakt, der var indgået mellem parterne, at en fortolkning af rammeaftalens § 5, stk. 1, åbenbart var uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

23 — Francesca Sorge har ud over artikel 1, stk. 1, 2 og 4, i lovdekret nr. 368/2001 også henvist til lovdekretets artikel 2, stk. 1a, artikel 4, artikel 4a og artikel 5, stk. 3 og 4a.

24 — I præjudicielle sager tilkommer det alene den nationale ret at tage stilling til, om sådanne argumenter er relevante, og i påkommende tilfælde endnu en gang at indbringe sagen for Domstolen, hvis retten finder det nødvendigt at indhente yderligere støtte til fortolkning af fællesskabsretten for at træffe afgørelse i sagen. Jf. bl.a. dom af 3.10.1985, sag 311/84, CBEM, Sml. s. 3261, præmis 9 ff., og af 24.3.1992, sag C-381/89, Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias m.fl., Sml. I, s. 2111, præmis 18 ff.

25 — Jf. bl.a. dom af 20.3.1997, sag C-352/95, Phytheron International, Sml. I, s. 1729, præmis 14, og af 17.9.1998, sag C-412/96, Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne, Sml. I, s. 5141, præmis 24.

26 — Om begrebet »objektive omstændigheder«, jf. bl.a. dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 66 ff., og kendelse af 12.6.2008, sag C-364/07, Vassilakis m.fl., Sml. I, s. 90*, præmis 88 ff.

27 — Jf. dommens præmis 40-43.

33. Rammeaftalens § 4, som Francesca Sorge også har påberåbt sig, er heller ikke omfattet af anmodningen om præjudiciel afgørelse. Jeg vil imidlertid fremhæve, at disse bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling, som har generel rækkevidde, forekommer mig at finde anvendelse på alle tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, herunder den første eller eneste kontrakt af denne type.

2. Om anvendelsesområdet for rammeaftalens § 8, stk. 3

34. Det er særligt vigtigt at fastlægge rammeaftalens materielle rækkevidde, da det af rammeaftalens § 8, stk. 3, fremgår, at bestemmelsens forbud kun vedrører »det område, der omfattes af denne aftale«. Aftalens §§ 1 og 2 definerer henholdsvis rammeaftalens formål og anvendelsesområde. Det er efter min opfattelse åbenbart, at virkningen af disse generelle bestemmelser også omfatter § 8. Anvendelsesområdet for det såkaldte »forbud mod forringelser« er med andre ord sammenfaldende med anvendelsesområdet for rammeaftalen, som forbuddet udgør en del af.

35. Anvendelsesområdet for særbestemmelser, såsom bestemmelserne i rammeaftalens § 5, der specifikt skal forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold, skal derimod adskilles fra rammeaftalens anvendelsesområde i sin helhed og anvendelsesområdet for § 8 i særdeleshed.

36. Som anført af Kommissionen indeholder rammeaftalen ganske vist intet om de omstændigheder, der kan begrunde indgåelsen af den første tidsbegrænsede ansættelseskontrakt, i modsætning til den forpligtelse, som medlemsstaterne i den forbindelse er pålagt ved aftalens § 5, stk. 1, litra a), når sådanne kontrakter skal fornyes. Domstolen har nemlig fastslået, at rammeaftalen ikke pålægger medlemsstaterne at vedtage en retsregel, hvorefter den første eller eneste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt altid skal være begrundet i objektive omstændigheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammeaftalens § 5, stk. 1, idet sådanne kontrakter ikke henhører under denne bestemmelse [28].

37. Det forekommer mig imidlertid fejlagtigt heraf at udlede — som Den Italienske Republik har gjort — at de nationale bestemmelser, som den forelæggende ret har taget i betragtning, ikke angår det område, der omfattes af aftalen, med den begrundelse, at forpligtelsen til at begrunde den første og eneste ansættelseskontrakt i objektive omstændigheder og karakteren af disse grunde er forhold, som ikke vedrører rammeaftalen, og at de ændringer, der er indført ved lovdekret nr. 368/2001, derfor ikke kan udgøre en forringelse, som er forbudt i henhold til rammeaftalens § 8, stk. 3.

28 — Jf. Mangold-dommen, præmis 41-43, og dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 90.

38. Det er korrekt, at situationer som den, Francesca Sorge befinder sig i, og som alene vedrører en enkelt tidsbegrænset kontrakt, ikke er omfattet af særbestemmelsen i rammeaftalens § 5, men sådanne situationer vil ikke desto mindre kunne henhøre under aftalens anvendelsesområde. Det følger heraf, at de nationale bestemmelser, der gælder for den første eller eneste tidsbegrænsede kontrakt, ikke alene på grund af den begrænsede rækkevidde af § 5 falder uden for det såkaldte »forbud mod forringelser«, som omfatter et område, der er lige så generelt som rammeaftalens område.

39. Det står nemlig fast, at Domstolen i både Mangold-dommen [29] og i dommen i sagen Angelidaki m.fl. [30] tog stilling til begrebet »sænkning« som omhandlet i rammeaftalens § 8 for så vidt angår arbejdstagere, der har indgået deres første eller eneste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt. Efter at have fastslået, at under hensyn til de med rammeaftalen forfulgte formål, navnlig dens § 8, stk. 3, kan denne bestemmelse ikke fortolkes indskrænkende [31], og efter at have påpeget, at ordlyden af rammeaftalens §§ 2 og 3 ikke er udtømmende [32], udtalte Domstolen udtrykkeligt, at »rammeaftalens § 8, stk. 3, skal fortolkes således, at den »sænkning af niveauet«, der er omhandlet i denne bestemmelse, skal vurderes i forhold til det generelle beskyttelsesniveau, der var gældende i den berørte medlemsstat, såvel for arbejdstagere, der har indgået flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som for arbejdstagere, der har indgået deres første eller eneste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt« [33].

3. Om fortolkningen af rammeaftalens § 8, stk. 3

40. Rammeaftalens § 8, stk. 3, betegnes sædvanligvis som »forbuddet mod forringelser«. Selv om bestemmelsen begrænser udøvelsen af den nationale lovgivningskompetence, har den ikke til formål helt at forbyde en medlemsstat at sænke det generelle niveau for den beskyttelse af arbejdstagere, som følger af national ret. Hvis medlemsstaten imidlertid

29 — Dommens præmis 44 ff. I denne sag vedrørte tvisten i hovedsagen en enkelt tidsbegrænset kontrakt (dommens præmis 20).

30 — Præmis 108 ff. I en af de tre forenede sager, nemlig sag C-378/07, vedrørte tvisten i hovedsagen en række tilfælde, hvor der var sket en enkelt tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet (dommens præmis 32).

31 — Det præciseres, at den sammenhæng, som fortolkningen her indgår i, adskiller sig fra den situation, jeg har behandlet i punkt 21 i dette forslag til afgørelse. Selv om det område, der er omfattet af § 8, stk. 3, når der henses til ordlyden af §§ 1-3, ikke skal forstås mere snævert end rammeaftalens område, kan de udtryk, som anvendes i rammeaftalen, dog ikke efter min opfattelse underkastes en bredere fortolkning.

32 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 111-116. Om rammeaftalens brede anvendelsesområde, jf. endvidere dom af 7.9.2006, sag C-53/04, Marrosu og Sardino, Sml. I, s. 7213, præmis 40 ff., af 7.9.2006, sag C-180/04, Vassallo, Sml. I, s. 7251, præmis 32, og af 13.9.2007, sag C-307/05, Del Cerro Alonso, Sml. I, s. 7109, præmis 24 ff.

33 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 121.

foretager en sådan sænkning, skal den vedkende sig dette valg og ikke skjule den således førte nationale politik ved at henvise til påståede forpligtelser, der er forbundet med gennemførelsen af EU-retlige bestemmelser. Det er mere præcist at betegne bestemmelsen som en »gennemsigtighedsklausul«, hvilket generaladvokat Tizzano gjorde i Mangold-sagen [34] efter at have redegjort for, at der ikke var tale om en »standstill-klausul«.

41. Dommen i sagen Angelidaki m.fl. danner, sammenholdt med Mangold-dommen, klart grundlag for at kunne vurdere, om lovændringen i det foreliggende tilfælde er forbudt eller ikke forbudt i henhold til den nævnte bestemmelse.

42. Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at den sænkning, som den forelæggende ret har henvist til, og som sagsøgeren har gjort gældende i hovedsagen, udgøres af den omstændighed, at der ved lovdekret nr. 368/2001 er sket en ophævelse af den forpligtelse, som tidligere var indeholdt i lov nr. 230/1962, til i en tidsbegrænset ansættelseskontrakt at angive navnet på den erstattede arbejdstager, for hvem der består en ret til at opretholde ansættelsen, samt begrundelsen for erstatningen.

43. Jeg vil straks fremhæve, at efter min opfattelse udgør en sådan lovændring åbenbart en sænkning af beskyttelsesniveauet for arbejdstagere, der indgår en tidsbegrænset ansættelseskontrakt. Forpligtelsen til at angive navnet på den erstattede arbejdstager øger både arbejdstagernes og fagforeningernes muligheder for at kontrollere, at arbejdsgiveren overholder de begrænsninger, som gælder for sådanne kontrakter. Den omstændighed, at en sådan forpligtelse ikke foreligger, kan i øvrigt gøre det muligt for de arbejdsgivere, der råder over en stor medarbejderstab, at være mere fleksible i forhold til vikarkontrakter. Det vil nemlig i de situationer ikke længere være nødvendigt, at der er fuldstændig overensstemmelse mellem fraværs- og vikarperioderne for arbejdstagere, som identificeres ved navns nævnelse, da det vil være tilstrækkeligt at kunne påvise en nettobalance mellem antallet af fraværende og erstattede arbejdstagere. Hvis begrænsningen ophæves, vil det gøre det nemmere for sådanne arbejdsgivere at anvende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, når de skal sikre erstatning for fraværende arbejdstagere, idet de ellers ville være nødt til at råde over en reserve af medarbejdere på tidsubegrænsede ansættelseskontrakter i tilfælde af ferie, sygefravær og alle andre fraværsårsager, som i vidt omfang kan forudses.

44. Denne tilgang, som fokuserer på individuelle ansættelseskontrakter, gør det ikke muligt at fastslå, om rammeaftalens forbud mod forringelser er blevet tilsidesat. Som

34 — Generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i sagen, der gav anledning til Mangold-dommen, punkt 62.

Domstolen har fastslået [35], skal det undersøges, i hvilket omfang ændringerne ifølge de nationale bestemmelser, der var bestemt til at skulle gennemføre direktiv 1999/70 og rammeaftalen, dels kan anses for at være forbundet med »gennemførelsen« af aftalen, dels vedrører »det generelle niveau for beskyttelse« af arbejdstagerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i aftalens § 8, stk. 3.

45. Hvad angår det første kriterium har Domstolen udtalt, at betingelsen om, at der skal foreligge en forbindelse med »gennemførelsen« af rammeaftalen, dækker enhver national foranstaltning, hvis formål er at sikre opfyldelsen af formålet med direktiv 1999/70, herunder de foranstaltninger, som efter den egentlige gennemførelse supplerer eller ændrer de nationale regler, der allerede er vedtaget [36]. Jeg finder denne første betingelse opfyldt i det foreliggende tilfælde [37], når der tages hensyn til betragtningerne til lovdekret nr. 368/2001, som udtrykkeligt henviser til direktiv 1999/70, og bestemmelserne i den lov, der bemyndiger den italienske regering til at lovgive på området, og som også henviser til direktivet [38]. Forskrifterne kan imidlertid ikke anses for at være i strid med rammeaftalens § 8, stk. 3, hvis den forringelse, som de medfører, på ingen måde er begrundet i nødvendigheden af at gennemføre den nævnte aftale, men nødvendigheden af at fremme formål, der er denne gennemførelse uvedkommende [39].

46. Jeg finder det i den forbindelse hensigtsmæssigt at sondre mellem tre kategorier af nationale bestemmelser. For det første de nationale bestemmelser, hvis formål er at gennemføre direktivet i snæver forstand, og som skal overholde direktivets krav. For det andet de nationale bestemmelser, der indgår som et led i gennemførelsen af bestemmelser som i rammeaftalen, og som alene fastsætter generelle principper og minimumskrav, som medlemsstaterne kan udvide. For det tredje de nationale bestemmelser, der ikke har nogen forbindelse med direktivets eller rammeaftalens indhold. En enkelt ændring af den nationale lovgivning kan imidlertid have alle tre kendetegn samtidigt. I den situation, hvor en sammenligning af den retlige ordning, som fandt anvendelse forud for en gennemførelse, og den retlige ordning, der finder anvendelse efter en sådan gennemførelse, samlet set fører til et negativt resultat, kan dette karakteriseres som en generel forringelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammeaftalens § 8, stk. 3. Hvis man imidlertid anser den nævnte bestemmelse for at indeholde en gennemsigtighedsforpligtelse, må det kunne kræves af medlemsstaten, at den klart har givet udtryk for sit ønske om enten at gennemføre rammeaftalen eller at nå et andet mål, når den har indført den ene eller den anden ændring.

47. Ingen af de berørte parter har fremlagt beviser i denne henseende. Det tilkommer

35 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 130.

36 — Mangold-dommen, præmis 51.

37 — Den Italienske Republik har ganske vist anført, at lovdekretets artikel 1 og 11 ikke henhører under det område, som er omfattet af rammeaftalen, men de argumenter, som er fremført til støtte herfor, forekommer mig ikke overbevisende af de grunde, som jeg har nævnt ovenfor.

38 — Jf. fodnote 10 i dette forslag til afgørelse.

39 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 133.

under alle omstændigheder udelukkende de kompetente nationale domstole inden for rammerne af det retlige samarbejde, som er fastsat ved artikel 234 EF, at fortolke de nationale retsregler [40]. Ifølge den ret, der behandler tvisten i hovedsagen, er »*sænkning* af kravene for at kunne erstatte arbejdstagere tæt forbundet med opfyldelsen af forpligtelsen til at bringe italiensk lovgivning i overensstemmelse med nævnte direktiv« [41].

48. Når de omstændigheder, der fremgår af sagens akter for Domstolen, tages i betragtning, kan det ikke udelukkes, at det forhold, at lovdekret nr. 368/2001 ikke længere indeholder en forpligtelse til at angive navnet på den erstattede arbejdstager og grunden til erstatningen, er knyttet til gennemførelsen af rammeaftalen, men det er ligeledes muligt, at et helt andet formål end gennemførelsen af aftalen har ført til vedtagelsen af denne ændring. Det tilkommer den nationale ret, frem for Domstolen, at fastlægge de grunde, som førte til vedtagelsen af den omhandlede nationale bestemmelse [42].

49. Hvad angår den anden betingelse, der er fastsat i dommen i sagen Angelidaki m.fl., hvorefter forringelsen skal angå »det generelle niveau for beskyttelse« af arbejdstagere i tidsbegrænset ansættelse, indebærer denne betingelse, at kun en nedsættelse af et omfang, som generelt kan påvirke de nationale forskrifter vedrørende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, kan henføres under rammeaftalens § 8, stk. 3 [43].

50. Det skal i denne henseende i lyset af den tidligere gældende nationale retstilstand vurderes, hvilken virkning de omtvistede ændringer har haft på beskyttelsesniveauet for arbejdstagere, der er ansat på tidsbegrænsede kontrakter.

51. De ændringer, som er indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 368/2001 i forhold til den tidligere gældende nationale retstilstand, ses ikke at påvirke alle de arbejdstagere, der har indgået en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, men alene dem, som er blevet ansat med henblik på at erstatte fraværende arbejdstagere, for hvilke der består en ret til at opretholde ansættelsen. Det var nemlig alene denne kategori, som var omfattet af artikel 1, stk. 2, litra b), i lov nr. 230/1962, som forelæggelsesafgørelsen henviser til.

52. Det fremgår af Domstolens praksis [44], at forudsat at de arbejdstagere, som ansættes med henblik på at erstatte fraværende arbejdstagere, ikke udgør en væsentlig del af arbejdstagere i tidsbegrænset ansættelse i den berørte medlemsstat, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan nedsættelsen af den beskyttelse, som en sådan begrænset kategori af arbejdstagere nyder godt af, ikke i sig selv generelt påvirke det beskyttelsesniveau, der i den interne retsorden

40 — Jf. bl.a. kendelsen i sagen Vassilakis m.fl., præmis 134, samt Marrosu-dommen og Sardino-dommen, præmis 54, og dom af 7.5.2009, sag C-553/07, Rijkeboer, Sml. I, s. 3889, præmis 30.

41 — Anmodningen om præjudiciel afgørelse, punkt III. Det bemærkes, at det latinske udtryk »reformatio in peius« er anført i kursiv i originalteksten.

42 — Jf. i denne retning dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 138.

43 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 140.

44 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 142.

gælder for arbejdstagere, der er ansat i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt.

53. Det bemærkes i øvrigt, at den nye ordlyd fastholder dels kravet om, at begrundelsen for at anvende en tidsbegrænset ansættelseskontrakt skal nævnes med henvisning til tekniske hensyn, produktions- eller organisationshensyn eller behovet for at ansætte vikarer, dels den sanktion, som er knyttet til dette krav, nemlig at tidsbegrænsningen kendes ugyldig. På baggrund af de oplysninger, som fremgår af sagsakterne, kan der sættes spørgsmålstegn ved — som Poste Italiane har gjort det — om de indførte ændringer kunne have været modsvaret af andre garantier, således at det beskyttelsesniveau, som følger af den nuværende ordning, både generelt og konkret svarer til eller er mere gunstigt end den tidligere ordning, nemlig for så vidt angår begrundelserne for at indgå en tidsbegrænset kontrakt.

54. Med Domstolen må det udtales, at de ændringer, der er hidført ved nationale forskrifter, ikke ses at udgøre en »sænkning« af det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagere, når de kompenseres ved vedtagelsen af andre foranstaltninger, såsom de foranstaltninger, der skal forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [45], og jeg vil til dette eksempel føje de foranstaltninger, som har til formål at forbyde forskelsbehandling af de arbejdstagere, der har indgået en tidsbegrænset ansættelseskontrakt.

45 — Jf. dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 146.

55. Under de ovenfor nævnte omstændigheder er et forbud mod sænkning af det generelle beskyttelsesniveau for arbejdstagere derfor ikke til hinder for, at en arbejdstager eller en kategori af arbejdstagere kan befinde sig i en mindre gunstig situation efter rammeaftalens gennemførelse.

56. Under alle omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret, som alene har tilstrækkeligt kendskab til udviklingen af den ordning, der finder anvendelse på tidsbegrænsede kontrakter i henhold til national ret, at vurdere, om der foreligger en sænkning af det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagere, som er forbudt i medfør af rammeaftalens § 8, og navnlig at vurdere den konkrete virkning af den omhandlede ændring i national ret.

57. Endelig er det min opfattelse, at de ændringer, som indføres ved en national lovgivning, der — som lovgivningen i hovedsagen — har til formål at gennemføre direktiv 1999/70 og rammeaftalen, ikke udgør en sænkning af det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagere, der er ansat i henhold til en tidsbegrænset kontrakt, i henhold til rammeaftalens § 8, stk. 3, såfremt — hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge — ændringerne vedrører en begrænset kategori af de arbejdstagere, som har indgået en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, eller som kan

kompenseres ved vedtagelsen af andre foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagere, der har indgået sådanne kontrakter.

D — *Konsekvensen af fortolkningen af det såkaldte »forbud mod forringelser«*

58. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i henhold til EU-retten er forpligtet til at undlade at anvende nationale bestemmelser, såsom de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, der angiveligt er i strid med EU-retten. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den, i tilfælde af at artikel 1 og 11 i lovdekret nr. 368/2001 måtte være i strid med rammeaftalens § 8, stk. 3, i stedet skal anvende de bestemmelser, som fandt anvendelse før vedtagelsen af lovdekretet, dvs. artikel 1, stk. 2, litra b), i lov nr. 230/1962.

59. Det bemærkes, at Domstolen allerede har besvaret et lignende spørgsmål i dommen i sagen Angelidaki m.fl., og at andre nyttige oplysninger til brug for besvarelse af spørgsmålet kan udledes af dommen i sagen Adeneler m.fl. og Impact-dommen samt af kendelsen i sagen Vassilakis m.fl. [46], hvilket også fremgår af den kendelse, der blev afsagt samtidigt i Koukou-sagen [47].

60. Domstolen har for det første påpeget, at Domstolens faste praksis vedrørende direktivers vertikale direkte virkning [48] er blevet udvidet til at omfatte de aftaler, der som rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse har været genstand for forhandling mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan og er blevet gennemført ved et rådsdirektiv, som disse aftaler derved er blevet en integreret del af, i henhold til artikel 139, stk. 1 og 2, EF [49].

61. Domstolen har dernæst fundet, at når der tages hensyn til formålet med rammeaftalens § 8, stk. 3, og bestemmelsens begrænsede rækkevidde samt dens ordlyd, kan borgerne ikke af det nævnte forbud udlede rettigheder, hvis indhold er tilstrækkelig klart, præcist og ubetinget [50].

46 — Dommen i sagen Adeneler m.fl., præmis 108-124, og dom af 15.4.2008, sag C-268/06, Impact, Sml. I, s. 2483, præmis 69-80, samt kendelsen i sagen Vassilakis m.fl., præmis 56-72.

47 — Kendelsens præmis 125 ff.

48 — Jf. dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 193 ff. og den deri nævnte retspraksis.

49 — Jf. Impact-dommen, præmis 58, som udelukker, at rammeaftalens § 5, stk. 1, har direkte virkning, men tilkender rammeaftalens § 4, stk. 1, en sådan virkning.

50 — Jf. dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 208-211. Generaladvokat Kokott fandt også, at rammeaftalens § 8, stk. 3, ikke var egnet til direkte anvendelse som følge af »brugen af vage retlige begreber«, og navnlig »at det slet ikke er hensigten med denne bestemmelse at give den enkelte borger beskyttelsesregler, der kan [håndhæves judicielt]«, jf. punkt 125-127 i forslaget til afgørelse i denne sag.

62. Som allerede anført er den sænkning af beskyttelsesniveauet, som en arbejdstager eventuelt måtte opleve, ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der foreligger en sænkning af det generelle beskyttelsesniveau i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammeaftalens § 8. Det er med andre ord ikke udelukket, at en enkelt arbejdstager befinder sig i en situation, som viser sig at være mindre gunstig end under den tidligere retstilstand, uden at dette indebærer, at den nye nationale bestemmelse er i strid med rammeaftalen.

63. Domstolen har heraf udledt, at rammeaftalens § 8, stk. 3, ikke opfyldte betingelserne for at have direkte virkning [51], som i de nævnte tilfælde ville være vertikal [52], mens spørgsmålet i den foreliggende sag vil være, om bestemmelsen kan have horisontal direkte virkning, hvilket Domstolen hidtil har afvist [53].

64. Der må peges på, at parterne indgående har drøftet, om Poste Italiane skal kvalificeres som et privat eller offentligt organ, men sagsakterne indeholder ikke tilstrækkelige oplysninger til, at jeg kan tage endelig stilling til dette spørgsmål. Jeg mener i øvrigt ikke, at det er nødvendigt at afklare dette spørgsmål, idet rammeaftalens § 8, stk. 3, udtrykkeligt udelukker, at bestemmelsen kan have vertikal direkte virkning.

65. Domstolen har endvidere fastslået, at »[u]nder disse omstændigheder påhviler det de nationale retter i videst muligt omfang at fortolke bestemmelserne i national ret på en sådan måde, at de kan få en anvendelse, der er i overensstemmelse med det med rammeaftalen forfulgte mål« [54], og navnlig at anlægge en fortolkning heraf, der er i overensstemmelse med aftalens § 8, stk. 3 [55].

66. Parterne har forskellige opfattelser af de konkrete virkninger af denne praksis. Francesca Sorge har udledt, at den forelæggende ret bør lade bestemmelserne i lov nr. 230/1962 træde i stedet for bestemmelserne i lovdekret nr. 368/2001, som hun anser for at være i strid med rammeaftalen, navnlig henset til de afgørelser, der er afsagt af Corte costituzionale og Corte suprema di cassazione. Poste Italiane er derimod af den opfattelse, at disse afgørelser taler for, at de omtvistede bestemmelser følger rammeaftalens § 8, stk. 3, og at Tribunale

51 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 208-211.

52 — De forskellige tvister i hovedsagerne var rejst af arbejdstagere mod de lokale myndigheder, som arbejdstagerne var ansat hos.

53 — Ifølge fast retspraksis kan et direktiv ikke påberåbes i forhold til en borger, men i forhold til staten, uanset i hvilken egenskab staten har handlet, dvs. som arbejdsgiver eller som offentlig myndighed. Jf. bl.a. dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48 og 49, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 24 og 25, af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 109, af 19.4.2007, sag C-356/05, Farrell, Sml. I, s. 3067, præmis 40, og af 19.1.2010, sag C-555/07, Kücükdeveci, Sml. I, s. 365, præmis 46.

54 — Da rammeaftalen, der udgør en del af direktiv 1999/70, har samme retlige karakter som direktivet, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 249, stk. 3, EF fuldt ud respektere aftalens formål.

55 — Dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 212 og 213, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen, punkt 122-128.

di Trani ikke på nogen måde kan tilsidesætte de nævnte bestemmelser. Den Italienske Republik har kun subsidiært taget stilling til dette spørgsmål og anført, at den forelæggende ret råder over forskellige muligheder med henblik på at fortolke lovdekret nr. 368/2001 i overensstemmelse med det beskyttelsesniveau, som søges opnået ved rammeaftalen. Den nederlandske regering har anført, at en overensstemmende fortolkning ikke bør føre den nationale ret til at undlade at anvende de omhandlede bestemmelser, eftersom dette vil indebære, at forbuddet mod forringelser tillægges direkte virkning, hvilket er blevet forkastet. Kommissionen har ikke redegjort for sit standpunkt i denne henseende.

67. Dommen i sagen Angelidaki m.fl. giver den forelæggende ret retningslinjer vedrørende både retsgrundlaget (præmis 197 og 198) og grænserne for pligten til at foretage overensstemmende fortolkning (præmis 200-202), og dette analogt i forhold til rammeaftalens § 8, stk. 3. Det påpeges navnlig, at de nationale retsinstanser, ligesom alle andre organer i medlemsstaterne, har pligt til at gøre alt, hvad der henhører under deres kompetence, for at sikre den fulde virkning af direktivet og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet [56]. Varetagelsen af denne opgave kan imidlertid ikke indebære, at den forelæggende ret tilsidesætter sin kompetence og navnlig anlægger en fortolkning contra legem af national ret, idet alene lovgiver kan ændre lovgivningen.

68. Jeg finder det nødvendigt at tilføje, at pligten til overensstemmende fortolkning efter min opfattelse på ingen måde kan medføre, at nationale bestemmelser, som ikke i formel henseende er både indholdsmæssigt og tidsmæssigt gyldige og relevante, skal finde anvendelse. Det er nødvendigvis den nationale bestemmelse, der skal fortolkes i overensstemmelse med direktiv 1999/70 og rammeaftalen samt med EU-retten i almindelighed. Selv om princippet om EU-rettens forrang kan indebære, at en national bestemmelse ikke finder anvendelse, kan EU-retten ikke medføre, at en national bestemmelse formelt anses for gyldig, eller at bestemmelsen finder anvendelse i et konkret tilfælde inden for en medlemsstats retsorden. Jeg vil understrege, at EU-retten ikke kan »genoplive« en national bestemmelse, som ikke længere er gældende, og som i mangel af specifikke bestemmelser i denne henseende ikke tidsmæssigt finder anvendelse på en tvist, som det er tilfældet for så vidt angår de ophævede bestemmelser i lov nr. 230/1962.

69. Jeg påpeger nødvendigheden af at adskille det således formulerede krav fra kravet om, at forpligtelsen til at anvende overensstemmende fortolkning skal vedrøre alle de relevante nationale bestemmelser, hvad enten de er ældre eller yngre end det pågældende

56 — Disse principper blev for nylig nævnt i Kücükdeveci-dommen, præmis 48.

direktiv [57]. Jeg vil i den forbindelse tillige minde om — som Domstolen har fastslået — at hvis national ret giver mulighed for ved anvendelsen af fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, under visse omstændigheder at fortolke en bestemmelse i den nationale retsorden således, at en konflikt med en anden national norm undgås, eller med henblik herpå at begrænse rækkevidden af denne bestemmelse ved kun at anvende den i det omfang, den er forenelig med den nævnte norm, har den nationale domstol en pligt til at anvende samme metoder med henblik på at opnå det resultat, der forfølges med det pågældende direktiv [58].

70. Det skal endvidere understreges, at en sådan forpligtelse til overensstemmende fortolkning ikke indebærer en faktisk anerkendelse af, at rammeaftalens § 8, stk. 3, har en vertikal eller horisontal direkte virkning, som anført af den nederlandske regering. Det er efter min opfattelse væsentligt ikke at forveksle på den ene side den direkte virkning, som en sådan bestemmelse i sig selv kan medføre for borgeren, med på den anden side den virkning, som bestemmelsen har på medlemsstaternes lovgivende og judicielle aktiviteter [59].

71. Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, dels at en borger ikke kan påberåbe sig den direkte gennemførelse af rammeaftalens § 8, stk. 3, for at opnå, at bestemmelserne i artikel 1 i lovdekret nr. 368/2001 tilsidesættes til fordel for de ophævede bestemmelser i artikel 1, stk. 2, litra b), i lov nr. 230/1962, dels at i den situation, hvor den forelæggende ret anser de omtvistede bestemmelser for at være i strid med EU-retten, har den pligt til at anlægge en fortolkning af de gældende nationale bestemmelser, som så vidt som muligt, og uden at den pågældende retsinstans' kompetencer overskrides, sikrer, at både bestemmelsens ordlyd og formål overholdes.

57 — Jf. dommen i sagen Angelidaki m.fl., præmis 197. Det er min opfattelse, at denne betragtning alene finder anvendelse i forhold til de bestemmelser, der faktisk har normativ karakter i den nationale retsorden, og ikke i forhold til de ophævede bestemmelser, som alene eksisterer som en del af den nationale retshistorie.

58 — Jf. dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 116.

59 — Jeg lægger i denne henseende vægt på, at rammeaftalen kan være genstand for en tvist ikke kun i forhold til borgerne, men også i forhold til arbejdsmarkedets parter på både sektorielt og nationalt plan, og at princippet om, at fortolkning af lovbestemmelser og kollektivaftaler skal følge rammeaftalens § 8, stk. 3, forekommer mig mere relevant i den forbindelse, end når det drejer sig om at vurdere gyldigheden af bestemmelser i individuelle ansættelseskontrakter.

V — Forslag til afgørelse

72. På baggrund af ovennævnte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Tribunale di Trani (Italien) således:

»1) § 8, stk. 3, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, såsom bestemmelserne i artikel 1 og 11 i lovdekret nr. 368 af 6. september 2001, der til forskel fra en allerede gældende bestemmelse i national ret, såsom artikel 1, stk. 2, litra b), i lov nr. 230 af 18. april 1962 om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ikke længere indeholder en forpligtelse for arbejdsgiveren til i tidsbegrænsede kontrakter, hvis formål er at erstatte fraværende arbejdstagere, for hvilke der består en ret til at opretholde ansættelsen, at angive både navnet på den erstattede arbejdstager samt begrundelsen for erstatningen, såfremt sådanne ændringer — hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge — vedrører en begrænset kategori af arbejdstagere, som har indgået en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, eller som kompenseres ved vedtagelsen af andre foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagere, der har indgået en tidsbegrænset ansættelseskontrakt.

2) § 8, stk. 3, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999, opfylder ikke betingelserne for at have direkte virkning. Såfremt en ændring af de nationale bestemmelser som den, der er indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 368 af 6. september 2001, viser sig at være i strid med rammeaftalens § 8, stk. 3, skal den forelæggende ret ikke undlade at anvende de relevante bestemmelser i national ret, men derimod så vidt som muligt fortolke disse bestemmelser i overensstemmelse med EU-retten og navnlig i overensstemmelse med formålet med rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse.«