Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

3. juni 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – direktiv 1999/70/EF – rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – § 5 – anvendelse heraf – begrebet »flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold« – tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den offentlige sektor – foranstaltninger som middel til at forhindre eller sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold – begrebet »objektive omstændigheder«, der kan begrunde sådanne kontrakter – tilsvarende retsregler – forpligtelse til at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret – økonomisk krise«

I sag C-726/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid, Spanien) ved afgørelse af 23. september 2019, indgået til Domstolen den 1. oktober 2019, i sagen

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

mod

JN,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kumin (refererende dommer), og dommerne P.G. Xuereb og I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario ved letrada L. Santiago Lara,

– den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz og S. Jiménez García, som befuldmægtigede,

* Processprog: spansk.

– Europa-Kommissionen ved N. Ruiz García, M. van Beek og I. Galindo Martín, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

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

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (institut for forskning og udvikling på landbrugs- og fødevareområdet i den selvstyrende region Madrid, Spanien) (herefter »Imidra«) og JN vedrørende opsigelsen af den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt, der var indgået mellem Imidra og JN med henblik på besættelse af en ledig stilling.

Retsforskrifter

EU-retten

3 17. betragtning til direktiv 1999/70 har følgende ordlyd:

»[H]vad angår de udtryk, der er anvendt i rammeaftalen uden at være specifikt defineret deri, overlader direktivet det til medlemsstaterne at definere disse udtryk i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, ligesom det er tilfældet med andre direktiver, der er vedtaget på det sociale område, og som anvender tilsvarende udtryk, forudsat at nævnte definitioner ikke er i modstrid med rammeaftalens indhold.«

4 Dette direktivs artikel 2, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 10. juli 2001 eller sikrer sig, at arbejdsmarkedets parter senest på denne dato har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.«

5 Punkt 7 i de generelle betragtninger til rammeaftalen er affattet således:

»En anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i objektive forhold, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug.«

6 I henhold til rammeaftalens § 1 har denne til formål dels at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination, dels at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

7 Rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« fastsætter:

»1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis – og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere og som regulerer et eller flere af følgende forhold:
   a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold
   b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold
   c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan 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.«

Spansk ret

8 Artikel 9, stk. 3, i Constitución española (den spanske forfatning) fastsætter:

»Forfatningen sikrer legalitetsprincippet, retsreglernes trinfølge, offentliggørelse af retsregler, forbud mod tilbagevirkende kraft af bestemmelser, der pålægger strengere sanktioner eller begrænser individuelle rettigheder, retssikkerhed, ansvar og forbud mod vilkårlighed fra offentlige myndigheders side.«

9 Artikel 4, stk. 1, i Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (kongeligt dekret nr. 2720/1998 om gennemførelse af artikel 15 i lov om arbejdstagere vedrørende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter) af 18. december 1998 (BOE nr. 7 af 8.1.1999, s. 568) definerer en *interinidad*-kontrakt (herefter »vikarkontrakt«) som en kontrakt, der er indgået for at erstatte en arbejdstager, som i henhold til lov, kollektiv overenskomst eller en individuel aftale har ret til at bevare sin stilling, eller for midlertidigt at besætte en stilling under en udvælgelses- eller forfremmelsesprocedure med henblik på at besætte denne stilling permanent.

10 Ifølge dette kongelige dekrets artikel 4, stk. 2, skal kontrakten bl.a. identificere den erstattede arbejdstager og begrundelsen for erstatningen eller den stilling, der skal besættes permanent efter udvælgelses- eller forfremmelsesproceduren. Varigheden af en vikarkontrakt, der er indgået for at erstatte en arbejdstager, som har ret til at bevare sin stilling, skal svare til varigheden af denne erstattede arbejdstagers fravær. Varigheden af en vikarkontrakt, der er indgået for midlertidigt at besætte en stilling under en udvælgelses- eller forfremmelsesprocedure med henblik på at besætte denne stilling permanent, skal svare til varigheden af denne procedure. Den kan ikke være længere end tre måneder, og der kan ikke indgås en ny kontrakt med det samme formål, når denne maksimale varighed er udløbet. I forbindelse med udvælgelsesprocedurer inden for den offentlige administration med henblik på besættelse af stillinger skal vikarkontrakters varighed svare til varigheden af disse procedurer i overensstemmelse med det, der er fastsat herom i særlovgivningen.

11 Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (lov om vedtægten for offentligt ansatte (omarbejdning)), der er godkendt ved Real Decreto Legislativo 5/2015 (kongeligt lovdekret nr. 5/2015) af 30. oktober 2015 (BOE nr. 261, af 31.10.2015, s. 103105, herefter »EBEP«), bestemmer i artikel 70, der har overskriften »Opslag af stillinger i det offentlige«, følgende:

»1. Behovet for menneskelige ressourcer, hvortil der er bevilget midler, og som skal dækkes ved ansættelse af nyt personale, er genstand for et opslag af stillinger i det offentlige eller opfyldes ved et lignende forvaltningsinstrument til dækning af personalebehovet, hvilket indebærer en forpligtelse til at afholde udvælgelsesprocedurer svarende til de påtænkte stillinger, forhøjet med op til 10%, og fastsættelse af seneste frist for deres afholdelse. Under alle omstændigheder skal opslaget om ansættelse i det offentlige eller det lignende instrument gennemføres inden for tre år uden mulighed for forlængelse.

2. Opslaget om ansættelse i det offentlige eller det lignende instrument, der hvert år godkendes af den offentlige forvaltnings ledende organer, offentliggøres i det relevante tidende.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Den 23. juni 2003 indgik Imidra en tidsbegrænset kontrakt med JN med henblik på besættelse af en ledig stilling i forbindelse med et opslag af stillinger i det offentlige i 2002. JN udførte da opgaver som hjælpeansat inden for hotel- og restaurationsbranchen.

13 I løbet af 2005 blev der afholdt en udvælgelsesprøve med henblik på at besætte den stilling, som JN varetog. Ingen af de bestående ansøgere fra denne udvælgelsesprøve valgte imidlertid denne stilling, hvorfor JN's vikarkontrakt blev forlænget i løbet af 2008.

14 I 2009 afholdt Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (formandskabsudvalget, afdelingen for retlige og indre anliggender i regionen Madrid, Spanien) en ny udvælgelsesprøve med henblik på kontraktansættelse i stillinger inden for erhvervskategorien hjælpeansat inden for hotel- og restaurationsbranchen.

15 Ved en afgørelse af 27. juli 2016 tildelte Dirección General de la Función Pública (generaldirektoratet for offentlig forvaltning, Spanien) disse stillinger til de ansøgere, der havde bestået udvælgelsesprøven.

16 Den 3. oktober 2016 modtog JN en skrivelse, hvori hun blev underrettet om, at hendes ansættelseskontrakt var blevet opsagt med den begrundelse, at den ledige stilling, som hun besatte, var blevet tildelt en fastansat.

17 Den 24. maj 2017 anlagde JN sag til prøvelse af opsigelsen ved Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (arbejdsret nr. 40 i Madrid, Spanien).

18 Ved en afgørelse af 26. september 2018 gav denne ret JN delvist medhold i søgsmålet. Den fandt i det væsentlige, at det omhandlede ansættelsesforhold var blevet til et tidsubegrænset ansættelsesforhold uden fastansættelse, eftersom det havde overskredet den frist på tre år, der er fastsat i EBEP's artikel 70 til at besætte den ledige stilling, som JN varetog. Imidra blev derfor pålagt at betale JN en afskedigelsesgodtgørelse på 3 266,48 EUR, dvs. 20 dages løn pr. ansættelsesår i overensstemmelse med praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien).

19 Imidra iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid, Spanien). Ifølge denne ret er den i hovedsagen omhandlede vikarkontrakt blevet omkvalificeret til en tidsubegrænset kontrakt under hensyntagen til

kontraktens udløbsdatos uforudsigelige karakter. Denne uforudsigelige karakter er imidlertid i strid med selve arten af en midlertidig kontrakt, hvis udløbsdato i henhold til loven skal være fastlagt. Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at der ikke kan gives nogen begrundelse for så vidt angår forsinkelsen med tilrettelæggelsen af en ansættelsesprocedure til besættelse af den ledige stilling, som i det foreliggende tilfælde har ført til et ansættelsesforhold af mere end 13 års varighed.

20 Den forelæggende ret har ikke desto mindre præciseret, at det i henhold til praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) er udelukket, at en vikarkontrakt som den i hovedsagen omhandlede kan omkvalificeres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold uden fastansættelsen. Hverken indgåelsen af flere på hinanden følgende vikarkontrakter eller forlængelsen af sådanne kontrakter med den virkning, at ansættelsesforholdet forlænges i en periode, der kan nå op på 20 år, anses således for at være misbrug. Heraf følger, at en arbejdstager, der efter at have arbejdet i adskillige år i henhold til disse kontrakter uventet mister sit arbejde på grund af den omstændighed, at den ledige stilling er blevet besat, ikke har ret til nogen godtgørelse.

21 Den forelæggende ret har endvidere anført, at selv om det er muligt ligesom Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (arbejdsret nr. 40 i Madrid) at fortolke EBEP's artikel 70 således, at den fastsætter en maksimal varighed af vikarkontrakten, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter en frist på tre år for iværksættelse af ansættelsesprocedurer, hvilket indirekte gør det muligt at undgå, at midlertidige ansættelsesforhold for personer, der varetager ledige stillinger, forlænges, har Tribunal Supremo (øverste domstol) adskillige gange fastslået, at dette ikke er tilfældet. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at den frist, der er fastsat i EBEP's artikel 70, ikke udgør en absolut garanti og ikke er automatisk. Navnlig kunne denne frist ifølge den forelæggende ret forlænges på ubestemt tid af forskellige grunde, og den kunne bl.a. forlænges på grund af den alvorlige finanskrise i 2008.

22 Ifølge den forelæggende ret følger det heraf, at vikarkontrakten ofte strækker sig over årtier, og at dens varighed er underlagt arbejdsgiverens forgodtbefindende, dvs. i det foreliggende tilfælde administrationen, som uden begrundelse kan beslutte at indlede ansættelsesproceduren med henblik på at besætte den ledige stilling og vælge det bedste tidspunkt til at indlede denne procedure. Denne situation er imidlertid i strid med retssikkerhedsprincippet, som sikret i den spanske forfatnings artikel 9, stk. 3.

23 I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning således som fortolket af Tribunal Supremo (øverste domstol) er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5.

24 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan indførelsen af en midlertidig kontrakt som f.eks. en vikarkontrakt til dækning af en ledig stilling, som overlader kontraktens varighed til arbejdsgiverens forgodtbefindende, idet sidstnævnte bestemmer, om stillingen skal besættes, hvornår dette skal ske, [og hvor længe proceduren] skal vare, anses for at være forenelig med den effektive virkning af §§ 1 og 5 i bilaget til direktiv 1999/70?

2) Skal den forpligtelse, der følger af § 5 i bilaget til […] direktiv 1999/70[…], om at fastsætte en eller flere af de bestemmelser, der er fastlagt heri, for at undgå misbrug af midlertidige ansættelser, anses for at være opfyldt i forbindelse med vikarkontrakterne til dækning af ledige stillinger, idet der i henhold til retspraksis ikke er fastsat en maksimal varighed af disse midlertidige ansættelsesforhold, de objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af disse, ikke er blevet præciseret, og antallet af gange, som disse ansættelsesforhold kan fornys, heller ikke er blevet fastsat?

3) Skades rammeaftalens formål og effektive virkning af den omstændighed, at der i henhold til retspraksis i spansk ret ikke findes effektive foranstaltninger til at forhindre og sanktionere misbrug med hensyn til arbejdstagere med vikarkontrakter til dækning af ledige stillinger, idet den maksimale varighed af disse ansættelsesforhold ikke er fastsat, og disse aldrig bliver til tidsubegrænsede ansættelsesforhold eller tidsubegrænsede ansættelsesforhold uden fastansættelse uanset deres varighed, og arbejdstagerne ikke ydes godtgørelse, når kontrakterne ophører, uden at forvaltningen afkræves en begrundelse for fornyelsen af vikaransættelsen, når den ledige stilling ikke [slås op] gennem flere år, eller udvælgelsesproceduren forlænges?

4) Skal et tidløst ansættelsesforhold, hvis løbetid i henhold til praksis fra Domstolens (Store Afdeling) dom af 5. juni 2018[, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393),] er usædvanlig lang og overladt til arbejdsgiverens forgodtbefindende uden nogen begrænsning eller begrundelse, og hvor arbejdstageren ikke kan forudse, hvornår den pågældende bliver opsagt, og som kan forlænges, indtil den pågældende går på pension, anses for at være i overensstemmelse med formålet med […] direktiv 1999/70[…], eller skal dette ansættelsesforhold anses for at udgøre et misbrug?

5) Kan den økonomiske krise i 2008 i henhold til Domstolens (Tiende Afdeling) dom af 25. oktober 2018[, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859),] i teorien anses for en begrundelse for, at der ikke findes nogen præventiv foranstaltning mod misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, som kunne hindre eller modvirke, at varigheden af ansættelsesforholdet mellem sagsøgeren og Comunidad de Madrid, er blevet forlænget fra 2003 til 2008, hvor det blev fornyet og efterfølgende er blevet fornyet indtil 2016, hvorved vikaransættelsen dermed er blevet forlænget i 13 år?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om anvendeligheden af rammeaftalens § 5

25 Imidra og den spanske regering har i det væsentlige gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er af hypotetisk karakter og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom rammeaftalens § 5 ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, der ikke er kendetegnet ved flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, men ved indgåelsen af én og samme vikarkontrakt.

26 Hvad angår anvendeligheden af rammeaftalens § 5 skal det bemærkes, at denne har til formål at gennemføre et af de formål, der forfølges med rammeaftalen, 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 (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

27 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 (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor) (C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

28 Dermed følger det af ordlyden af denne bestemmelse i rammeaftalen samt af fast retspraksis, at den nævnte bestemmelse kun finder anvendelse på flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, således at den første eller den eneste tidsbegrænsede

ansættelseskontrakt ikke henhører under dens anvendelsesområde (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

29 Det skal i øvrigt præciseres, at det følger af fast retspraksis, at rammeaftalens § 5, stk. 2, litra a), principielt overlader det til medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter at fastsætte, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse for »flere på hinanden følgende« (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

30 Selv om det er overladt de nationale myndigheder at definere de konkrete foranstaltninger til anvendelsen af rammeaftalens begreb »flere på hinanden følgende«, hvilket er begrundet i hensynet til at bevare mangfoldigheden af de nationale regelsæt på området, må det dog bemærkes, at den skønsmargen, medlemsstaterne således har, ikke er ubegrænset, eftersom den ikke under nogen omstændigheder må skade formålet og den effektive virkning af rammeaftalen. Denne skønsbeføjelse kan navnlig ikke udøves af de nationale myndigheder således, at den indebærer muligheden for misbrug og dermed en tilsidesættelse af formålet (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

31 Medlemsstaterne skal således sikre opnåelsen af det resultat, der er foreskrevet i EU-retten, hvilket følger af både artikel 288, stk. 3, TEUF og artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70, sammenholdt med 17. betragtning til dette direktiv (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

32 Grænserne for den skønsbeføjelse, der overlades medlemsstaterne, som er nævnt i denne doms præmis 30, er navnlig nødvendige, når det drejer sig om et nøglebegreb som f.eks. de flere på hinanden følgende ansættelsesforhold, der er afgørende for definitionen af selve anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser, der skal gennemføre rammeaftalen (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

33 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den vikarkontrakt, som JN indgik i 2003, blev forlænget i løbet af 2008, eftersom den stilling, som hun bestred, ikke var blevet valgt af nogen bestående ansøgere fra den udvælgelsesprøve, der var blevet afholdt i 2005 med henblik på besættelse af denne stilling. I det foreliggende tilfælde synes der imidlertid ikke stricto sensu at være tale om to eller flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter, som forudsætter, at der foreligger formel indgåelse af to eller flere særskilte kontrakter, som følger efter hinanden, men en automatisk forlængelse af en oprindelig tidsbegrænset kontrakt.

34 Den forelæggende ret har endvidere præciseret, at den fortsatte opretholdelse af denne arbejdstager i en ledig stilling i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt er en følge af arbejdsgiverens manglende overholdelse af sin lovbestemte forpligtelse til inden for den fastsatte frist at afholde en udvælgelsesprocedure med henblik på permanent besættelse af denne ledige stilling. Eftersom denne procedure var begrænset til tre år, ville enhver overskridelse af denne varighed svare til en stiltiende forlængelse af den oprindelige vikarkontrakt. Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at når ingen bestående ansøgere fra den nævnte procedure har valgt at blive ansat i den ledige stilling, og denne stilling er genstand for en ny ansættelsesprocedure, skal det fastslås, at vikarkontrakten har været genstand for en fornyelse. I det foreliggende tilfælde blev ansættelsesforholdet derfor stiltiende forlænget, dvs. gjort til genstand for fornyelser over flere år, idet udnævnelsen af en bestået ansøger til denne stilling først fandt sted i løbet af 2016.

35 Domstolen har imidlertid fastslået, at den omstændighed, at det lægges til grund, at der ikke er tale om flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold som omhandlet i rammeaftalens § 5, alene med den begrundelse, at den pågældende arbejdstagers første tidsbegrænsede ansættelseskontrakt uden videre var blevet forlænget uden formel skriftlig indgåelse af en eller flere nye tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i en situation, hvor den varige fastholdelse af denne arbejdstager i en ledig stilling på grundlag af et tidsbegrænset ansættelsesforhold i øvrigt er en følge af arbejdsgiverens manglende overholdelse af sin lovbestemte pligt til inden for den fastsatte frist at afholde en udvælgelsesprocedure med henblik på permanent besættelse af denne ledige stilling, hvorfor den pågældendes ansættelsesforhold følgelig stiltiende er blevet forlænget gennem flere år, risikerer at skade formålet og hensigten med samt den effektive virkning af rammeaftalen (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 61, og af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 44).

36 En sådan indskrænkende definition af begrebet »flere på hinanden følgende ansættelsesforhold« indebærer en usikkerhed i ansættelsen for arbejdstagere i årevis (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

37 Denne samme indskrænkende fortolkning risikerer desuden i praksis at have den konsekvens, at den ikke alene udelukker et stort antal tidsbegrænsede ansættelsesforhold fra den beskyttelse af arbejdstagere, som direktiv 1999/70 og rammeaftalen søger at skabe, idet den fratager det formål, der forfølges af disse retsforskrifter, en stor del af sit indhold, men også muliggør misbrug i forbindelse med arbejdsgivernes anvendelse af sådanne ansættelsesforhold til at dække faste og varige personalebehov (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

38 I denne sammenhæng skal det ligeledes fastslås, at begrebet om ansættelsesforholdets »varighed« udgør et væsentligt element i enhver tidsbegrænset kontrakt. I henhold til rammeaftalens § 3, nr. 1), »[er] ansættelsesforholdets udløb […] fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed«. Ændringen af datoen for en tidsbegrænset ansættelseskontrakts udløb udgør således en væsentlig ændring af denne kontrakt, som med føje kan sidestilles med indgåelsen af et nyt tidsbegrænset ansættelsesforhold, der følger efter det tidligere ansættelsesforhold, og som således henhører under anvendelsesområdet for rammeaftalens § 5 (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 47).

39 Eftersom den automatiske forlængelse af den oprindelige tidsbegrænsede kontrakt i det foreliggende tilfælde kan sidestilles med en fornyelse og følgelig med indgåelsen af en særskilt tidsbegrænset kontrakt, er den i hovedsagen omhandlede situation ikke kendetegnet ved indgåelsen af én enkelt kontrakt, men ved indgåelsen af kontrakter, som kan kvalificeres som »flere på hinanden følgende« som omhandlet i rammeaftalens § 5, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

40 Følgelig skal det fastslås, at rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at udtrykket »flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold« heri også omfatter forlængelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for arbejdstagere inden for den offentlige sektor, såsom den i hovedsagen omhandlede vikarkontrakt, uanset den omstændighed, at den skriftlige form, der principielt er fastlagt for indgåelsen af flere på hinanden følgende kontrakter, ikke er blevet overholdt.

41 Der er følgelig intet til hinder for, at rammeaftalens § 5 finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, hvorfor de forelagte spørgsmål skal besvares.

Om det første til det fjerde spørgsmål

42 Med det første til det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens § 5 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der for så vidt angår vikarkontrakter ikke indeholder nogen angivelser med hensyn til de objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af disse kontrakter eller deres maksimale varighed, ikke indeholder nogen tilsvarende retsregler og ikke fastsætter nogen godtgørelse for arbejdstagerne i tilfælde af afskedigelse.

43 Det skal bemærkes således som anført i nærværende doms præmis 26 og 27, at rammeaftalens § 5, der har til formål at gennemføre et af rammeaftalens formål, nemlig at begrænse anvendelsen af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, i stk. 1 pålægger medlemsstaterne effektivt og ufravigeligt at vedtage i det mindste en af de foranstaltninger, der opregnes i bestemmelsen, når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret. De tre opregnede foranstaltninger i § 5, stk. 1, litra a)-c), vedrører henholdsvis objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold, den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

44 Medlemsstaterne råder i denne henseende over en skønsmargen, da de har valget mellem at benytte sig af en eller flere af de foranstaltninger, der er opregnet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)-c), eller at opretholde en allerede eksisterende tilsvarende retsregel, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

45 Dermed pålægger rammeaftalens § 5, stk. 1, medlemsstaterne et overordnet formål, der består i at forhindre et sådant misbrug, idet de overlades et valg med hensyn til midlerne til at opnå dette formål, forudsat at de ikke skader formålet og den effektive virkning af rammeaftalen (dom af 11.2.2021, M.V. m.fl. (Flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for den offentlige sektor), C-760/18, EU:C:2021:113, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

46 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 foranstaltninger, der ikke blot skal være forholdsmæssige, men tillige tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at de forskrifter, der er vedtaget i medfør af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft (dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

47 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 (dom af 7.3.2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

48 Heraf følger, at hvis et misbrug som følge 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. Medlemsstaterne skal nemlig ifølge selve ordlyden af artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 »træffe de foranstaltninger, der

er nødvendige for, at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv« (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

49 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 tidsubegrænset kontrakt. Rammeaftalens § 5, stk. 2, overlader det nemlig i princippet til medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for, hvornår tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold skal anses for tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold. Det følger heraf, at rammeaftalen ikke foreskriver betingelserne for at gøre brug af tidsubegrænsede kontrakter (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

50 Hvad angår den nationale lovgivning, der indfører ordningen for vikarkontrakter, skal det i det foreliggende tilfælde bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til fortolkningen af bestemmelser i national ret, idet denne opgave påhviler de kompetente nationale domstole, der bør afgøre, om kravene i rammeaftalens § 5 er opfyldt ved bestemmelserne i den gældende nationale lovgivning (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

51 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 (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

52 Domstolen kan imidlertid i en præjudiciel forelæggelsessag om nødvendigt give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nævnte ret i dens vurdering (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

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

53 For så vidt angår eksistensen af foranstaltninger til hindring af brug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør det muligt at indgå flere på hinanden følgende vikarkontrakter i afventning af afholdelsen af en udvælgelsesprøve og om nødvendigt ansættelsen af en fastansat arbejdstager i stillingen, som hidtil har været besat i henhold til disse kontrakter 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).

54 Under disse omstændigheder skal det efterprøves, om fornyelsen af sådanne ansættelseskontrakter er begrundet i en »objektiv omstændighed« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), således som Imidra i det væsentlige har gjort gældende, og i givet fald om de nationale foranstaltninger vedrørende ordningen for disse kontrakter udgør »tilsvarende retsregler«, der har til formål at forhindre misbrug som omhandlet i denne bestemmelse, således som navnlig den spanske regering har gjort gældende.

55 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der i national ret findes objektive omstændigheder, der begrunder fornyelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), fremgår det af punkt 7 i de generelle betragtninger til rammeaftalen, at de parter, der har

underskrevet rammeaftalen, var af den opfattelse, at anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i »objektive omstændigheder«, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

56 Domstolen har endvidere allerede fastslået, at midlertidig erstatning af en arbejdstager med henblik på i det væsentlige at opfylde arbejdsgiverens midlertidige personalebehov principielt kan udgøre en »objektiv omstændighed« (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

57 Heraf følger, at en national lovgivning, der muliggør fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med henblik på midlertidig besættelse af en stilling i administrationen i Madrids selvstyrende region i afventning af iværksættelsen af procedurer for ansættelse af en fastansat, ikke i sig selv er i strid med rammeaftalen.

58 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 tidsubegrænsede 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 af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

59 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 (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

60 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 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 (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

61 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 51, henhører under de nationale retters kompetence, skal det fastslås, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den nationale lovgivning, herunder navnlig EBEP's artikel 70, fastsætter en frist på tre år til at afholde ansættelsesprocedurer. Som den forelæggende ret har anført, gør denne frist det dermed indirekte muligt at undgå at videreføre de midlertidige ansættelsesforhold for personer, der besætter de ledige stillinger. I overensstemmelse med praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) kan den nævnte frist imidlertid forlænges af forskellige grunde, således at denne samme frist er lige så variabel som den er uvis.

62 Med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, følger det heraf, at denne nationale lovgivning, som fortolket i national retspraksis, når der ikke foreligger nogen præcis dato for afviklingen og afslutningen af udvælgelsesprocedurer med henblik på permanent besættelse af den stilling, der hidtil har været besat af en arbejdstager i henhold til en tidsbegrænset kontrakt, synes

at kunne muliggøre en fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold – i strid med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a) – for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod faste og varige.

63 Det følger heraf, at en den nævnte nationale lovgivning, selv om den synes formelt set at begrænse anvendelsen af vikarkontrakter, der er blevet indgået i afventning af afholdelsen udvælgelsesprøver med henblik på permanent at besætte den pågældende stilling, til en enkelt periode, som ophører ved afslutningen af disse procedurer, gør det ikke desto mindre muligt at sikre, at den konkrete anvendelse af denne objektive omstændighed er i overensstemmelse med kravene i rammeaftalens § 5, litra 1, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

64 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt der i national ret findes »tilsvarende retsregler«, der har til formål at forhindre misbrug som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, har Domstolen fastslået, at en national foranstaltning, der fastsætter, at der inden for de fastsatte frister skal afholdes udvælgelsesprocedurer, der tilsigter permanent besættelse af de stillinger, der midlertidigt er besat med personer med tidsbegrænset ansættelse, kan hindre, at disse arbejdstageres usikre status fastholdes, idet den sikrer, at de stillinger, som de bestrider, hurtigt besættes permanent (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 94).

65 Afholdelsen af sådanne procedurer inden for de krævede frister vil derfor i princippet kunne forebygge misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold, indtil disse stillinger besættes permanent (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 95).

66 Når dette er sagt, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, således som det er anført i nærværende doms præmis 61, at uanset, at der i spansk ret findes en præcis frist for iværksættelse af ansættelsesprocedurer, udgør denne frist i overensstemmelse med praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) ikke en fast frist og synes derfor efter omstændighederne ikke at være overholdt.

67 En national lovgivning, der fastsætter bestemmelser om afholdelsen af udvælgelsesprocedurer, der tilsigter permanent besættelse af de stillinger, der midlertidigt er besat med personer med tidsbegrænset ansættelse, samt en præcis frist i denne sammenhæng, men som ikke gør det muligt at sikre, at sådanne procedurer rent faktisk afholdes, ikke egnet til at forhindre den pågældende arbejdsgivers misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende ansættelsesforhold (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 97).

68 Følgelig synes den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som fortolket i national retspraksis, med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, ikke at udgøre en »tilsvarende retsregel« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1.

69 Det må dermed fastslås, at det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, således som den er fortolket i national retspraksis, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, ikke synes at indeholde foranstaltninger, der skal forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, i modsætning til de krav, der er anført i nærværende doms præmis 43 og 45.

Om, hvorvidt der er truffet foranstaltninger til sanktionering af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter

70 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er fastlagt foranstaltninger til sanktionering af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at i henhold til praksis fra Tribunal Supremo (øverste

domstol), er anvendelsen af flere på hinanden følgende vikarkontrakter kvalificeret som misbrug. For disse kontrakter gælder det således dels, at ansættelsesforholdet ikke omkvalificeres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold uden fastansættelse, dels, at den berørte arbejdstager ikke har ret til nogen godtgørelse ved udløbet af disse kontrakter. En sådan godtgørelse udbetales således alene ved ophøret af andre typer af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter end vikarkontrakterne.

71 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen har præciseret, at henset til den i nærværende doms præmis 48 nævnte retspraksis, skal den omhandlede medlemsstats interne retsorden, hvorved det alene i den offentlige sektor forbydes at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter til en tidsubegrænset kontrakt, for at kunne 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 (kendelse af 30.9.2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:760, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

72 Såfremt den forelæggende ret følgelig måtte konstatere, at der i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke eksisterer nogen anden effektiv foranstaltning med henblik på at forhindre og sanktionere et eventuelt konstateret misbrug over for personale, der er ansat inden for den offentlige sektor, vil en sådan situation kunne krænke formålet med og den effektive virkning af rammeaftalens § 5 og dermed være i strid med denne bestemmelse (jf. i denne retning kendelse af 30.9.2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:760, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

73 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Domstolen har fastslået, at for så vidt som der ikke i forhold til det personale, der er ansat ved myndighederne i henhold til forvaltningsretlige regler, foreligger nogen anden tilsvarende og effektiv beskyttelsesforanstaltning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan sidestillingen af dette personale i tidsbegrænset ansættelse med »arbejdstagere, der er ansat tidsubegrænset, men som ikke er fastansatte«, således udgøre en foranstaltning, der er egnet til at sanktionere misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og udligne konsekvenserne af tilsidesættelsen af rammeaftalens bestemmelser (dom af 14.9.2016, Martínez Andrés og Castrejana López, C-184/15 og C-197/15, EU:C:2016:680, præmis 53).

74 Hvad angår den manglende tildeling af en godtgørelse ved vikarkontraktens ophør skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at udbetalingen af en godtgørelse ved kontraktophør ikke gør det muligt at nå det mål, der forfølges med rammeaftalens § 5, som består i at forhindre misbrug, der hidrører fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. En sådan udbetaling forekommer nemlig at være uafhængig af enhver overvejelse om, hvorvidt en anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er lovlig eller udgør misbrug (jf. i denne retning dom af 21.11.2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, præmis 94).

75 En sådan foranstaltning forekommer dermed ikke at være egnet til behørigt at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten, og den synes dermed ikke i sig selv at udgøre en tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende foranstaltning til at sikre, at de regler, der er fastsat i medfør af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft som omhandlet i den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 46 (jf. i denne retning dom af 21.11.2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, præmis 95).

76 Den omstændighed, at godtgørelsen alene udbetales ved udløbet af andre tidsbegrænsede ansættelseskontrakter end vikarkontrakter, vil i øvrigt kun kunne bringe formålet med rammeaftalen i fare og fratage den dens effektive virkning, hvis der ikke i national ret findes en anden effektiv foranstaltning med henblik på at forhindre og sanktionere misbrug over for arbejdstagere, som er ansat i vikarkontrakter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (jf. i denne retning dom af 21.11.2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, præmis 100).

77 Henset til de oplysninger, som Domstolen råder over, forekommer en national lovgivning, således som den er fortolket i national retspraksis, der dels både forbyder sidestilling af arbejdstagere, som er ansat på grundlag af flere på hinanden følgende vikarkontrakter, med »arbejdstagere, der er ansat tidsubegrænset, men som ikke er fastansatte«, og tildelingen af en godtgørelse til disse arbejdstagere, dels ikke fastsætter nogen anden effektiv foranstaltning med henblik på at forhindre og sanktionere eventuelt konstateret misbrug over for ansatte i den offentlige sektor, med forbehold af den efterprøvelse, der påhviler den forelæggende ret, ikke at være i overensstemmelse med de krav, der følger af retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms 46-49.

78 Med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar skal der foretages en præcisering af de forpligtelser, der påhviler den nationale ret, såfremt den nationale lovgivning, således som den er fortolket i national retspraksis, ikke er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, stk. 1.

79 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at rammeaftalens § 5, stk. 1, ikke er ubetinget og tilstrækkeligt præcis til, at en borger kan påberåbe sig bestemmelsen for en national domstol (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).

80 En sådan EU-retlig bestemmelse uden direkte virkning kan imidlertid ikke som sådan påberåbes i forbindelse med en tvist, der henhører under EU-retten, med henblik på at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der er i modstrid hermed (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).

81 En national retsinstans er dermed ikke forpligtet til at undlade at anvende en national bestemmelse, der er i strid med rammeaftalens § 5, stk. 1 (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).

82 Når dette er fastslået, skal det bemærkes, at det påhviler de nationale retsinstanser ved anvendelsen af nationale retsforskrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes, og for dermed at handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).

83 Kravet om overensstemmende fortolkning af national lovgivning er nemlig uadskilleligt forbundet med traktatens opbygning, idet EUF-traktaten giver de nationale retsinstanser mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør den tvist, der er indbragt for dem (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

84 De nationale retsinstansers forpligtelse til at henvise til indholdet af et direktiv, når de fortolker de relevante nationale retsregler, begrænses af generelle retsprincipper, herunder retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft, og det kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

85 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver ikke desto mindre, at de nationale retsinstanser gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning, og ved anvendelsen af fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af direktivet, og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

86 I denne sammenhæng har Domstolen fastslået, at forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning pålægger de nationale domstole i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv. En national retsinstans kan derfor f.eks. ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at den stedse har fortolket denne bestemmelse på en måde, som ikke er forenelig med denne ret (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

87 Dermed tilkommer det i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5.

88 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første til det fjerde spørgsmål besvares med, at rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, således som fortolket i national retspraksis, der dels gør det muligt i afventning af afslutningen på iværksatte ansættelsesprocedurer med henblik på permanent besættelse af ledige stillinger for arbejdstagere inden for den offentlige sektor at forny tidsbegrænsede kontrakter uden at angive nogen præcis dato for afslutningen på disse procedurer, dels forbyder både sidestillingen af disse arbejdstagere med »arbejdstagere, der er ansat tidsubegrænset, men som ikke er fastansatte«, og tildelingen af en godtgørelse til disse samme arbejdstagere. Med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, forekommer denne nationale lovgivning således ikke at indeholde nogen foranstaltning, som har til formål at forebygge og i givet fald at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende kontrakter.

Om det femte spørgsmål

89 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at rent økonomiske hensyn i relation til finanskrisen i 2008 kan begrunde fraværet i national ret af nogen form for foranstaltning, der tilsigter at forebygge og sanktionere anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

90 I det foreliggende tilfælde har Imidra anført, at forsinkelsen med tilrettelæggelsen af ansættelsesprocedurerne skyldes overholdelsen af retlige forpligtelser, der bl.a. følger af finanslovene, der blev vedtaget efter finanskrisen i 2008, som fastsatte budgetmæssige begrænsninger, og som i denne sammenhæng i perioden 2009-2017 forbød opslag af stillinger i det offentlige. I hovedsagen kan myndighederne således ikke foreholdes noget misbrug for så vidt angår anvendelsen af vikarkontrakter.

91 I denne henseende skal det i henhold til fast retspraksis bemærkes, at selv om budgetmæssige hensyn kan være afgørende for en medlemsstats socialpolitiske valg og påvirke arten og omfanget af de foranstaltninger, 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 præventiv foranstaltning mod misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1 (dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

92 Det følger heraf, at selv om rent økonomiske hensyn kan begrunde vedtagelsen af finanslove, som forbyder tilrettelæggelsen af ansættelsesprocedurer i den offentlige sektor, kan de ikke begrænse eller ophæve den beskyttelse, som arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse nyder i henhold til direktiv 1999/70, herunder de minimumsforskrifter, der er fastsat i rammeaftalens § 5.

93 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at rent økonomiske hensyn i relation til finanskrisen i 2008 ikke kan begrunde fraværet i national ret af nogen form for foranstaltning, der tilsigter at forebygge og sanktionere anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

Sagsomkostninger

94 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Syvende Afdeling) for ret:

1) **§ 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 denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, således som fortolket i national retspraksis, der dels gør det muligt i afventning af afslutningen på iværksatte ansættelsesprocedurer med henblik på permanent besættelse af ledige stillinger for arbejdstagere inden for den offentlige sektor at forny tidsbegrænsede kontrakter uden at angive nogen præcis dato for afslutningen på disse procedurer, dels forbyder både sidestillingen af disse arbejdstagere med »arbejdstagere, der er ansat tidsubegrænset, men som ikke er fastansatte«, og tildelingen af en godtgørelse til disse samme arbejdstagere. Med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, forekommer denne nationale lovgivning således ikke at indeholde nogen foranstaltning, som har til formål at forebygge og i givet fald at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende kontrakter.**

2) **§ 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999, som findes i bilaget til Rådets direktiv 1999/70, skal fortolkes således, at rent økonomiske hensyn i relation til finanskrisen i 2008 ikke kan begrunde fraværet i national ret af nogen form for foranstaltning, der tilsigter at forebygge og sanktionere anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.**

Underskrifter