

Mål C-404/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

16 juni 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Förvaltningsdomstolen i första instans i Athen, Grekland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

3 maj 2022

Klagande:

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)

Motpart:

Elliniko Dimosio (Republiken Grekland)

Saken i det nationella målet

Överklagande som har ingetts av Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (grekiskt nationellt organ för certifiering av kvalifikationer och yrkesvägledning) (nedan kallat EOPPEP) av det beslut varigenom direktören för arbetsinspektionen i Nea Ionia den 12 juli 2018 ålade EOPPEP böter för överträdelse av de informations- och samrådsskyldigheter som fastställs i de nationella bestämmelserna om införlivande av artikel 4.2, 4.3 och 4.4 i direktiv 2002/14.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF bland annat av den anledningen att artiklarna 2 a och 4.2 b i direktiv 2002/14, som ger upphov till rimligt tvivel om betydelsen av begreppen ekonomisk verksamhet,

situation, struktur och förväntad utveckling när det gäller sysselsättningen, inte har tolkats av unionsdomstolarna.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Vilken är innebörden av begreppet företag som bedriver ekonomisk verksamhet i artikel 2 a i direktiv 2002/14/EG?

b) Omfattar ovannämnda begrepp privaträttsliga juridiska personer, såsom EOPPEP, som i samband med utövandet av sina befogenheter att certifiera yrkesutbildningsinstitutioner agerar som offentligrättslig juridisk person och bedriver myndighetsutövning, när det beaktas i) att det vad gäller några av dess aktiviteter, däribland tillhandahållande av alla former och typer av fortbildning till ministeriernas behöriga organ, utbildnings- och yrkesutbildningscentra och -organ, företag samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (artikel 14.2 ib i lag nr 4115/2013, A' 24), inte är uteslutet – som det framgår av artikel 14.2 ie om fastställande av villkoren för fysiska och juridiska personers tillhandahållande av rådgivnings- och yrkesutbildningstjänster i landet – att det kan finnas marknader där affärsdrivande företag bedriver verksamhet i konkurrens med EOPPEP och ii) att enligt artikel 23.1 d i ovannämnda lag omfattar EOPPEP:s resurser intäkterna från de aktiviteter och tjänster som EOPPEP antingen ges i uppdrag att utföra av ministeriet eller tillhandahåller åt tredje man, däribland offentliga myndigheter, nationella och internationella organ, offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer samt privatpersoner, iii) medan det i artikel 20 i lag nr 4115/2013 fastställs betalning av avgifter som har karaktär av vederlag vad gäller de övriga tjänsterna?

c) Påverkas svaret på den föregående frågan av att det vad gäller de flesta av den privaträttsliga juridiska personens aktiviteter (artikel 14.2 i lag nr 4115/2013) kan presumeras att vissa av dessa enbart bedrivs på marknaden, och är det i så fall tillräckligt att lagstiftaren har räknat med (artiklarna 14.2 ib och 23.1 d i lag nr 4115/2013) att EOPPEP utför sina aktiviteter åtminstone delvis som marknadsaktör eller ska det styrkas att EOPPEP i själva verket bedriver verksamhet på marknaden i fråga om vissa specifika aktiviteter?

2) a) Vilken är innebörden av begreppen situation, struktur och förväntad utveckling när det gäller sysselsättningen i företaget, mot bakgrund av artikel 4.2 b i direktiv 2002/14/EG, när det föreligger en skyldighet att informera och samråda med arbetstagarerna?

b) Omfattar ovannämnda begrepp att vissa anställda efter antagandet av arbetsordningen för den juridiska personen, i förevarande fall EOPPEP, entledigas från sina chefstjänster, utan att dessa tjänster stryks ur organisationsplanen, när det beaktas att dessa personer tillförordnats på dessa tjänster, efter det att det aktuella organet har inkorporerat privaträttsliga juridiska personer, närmare bestämt EKEPIS och EKEP, således att det kan antas att det har uppstått en skyldighet att

informera och samråda med de berörda arbetstagarna innan de entledigas från sina tjänster?

c) Påverkas svaret på den föregående frågan av i) att arbetstagaren har entledigats från sin chefstjänst av skäl hänförliga till den juridiska personens verksamhet och de krav tjänsten ställer, för att den juridiska personen ska kunna uppnå de mål som den har inrättats för, eller att arbetstagaren inte har entledigats från sin tjänst till följd av åsidosättande av sina tjänsteåligganden i egenskap av tillförordnad avdelningschef, ii) att de anställda som har entledigats från sina chefstjänster fortfarande ingår i den juridiska personens organisation eller iii) att andra personer har utsetts som tillförordnade chefer genom det behöriga organets beslut att entlediga vissa av sina anställda från deras chefstjänster?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artikel 151 FEUF

1989 års gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter: punkt 18

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/14/EG av den 11 mars 2002 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen (EGT L 80, 2002, s. 29): skälen 7 och 8, artiklarna 2, 3.1, 4.2, 4.3, 4.4 och 8.2

Domstolens dom av den 17 november 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, punkt 44), dom av den 11 november 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, punkterna 39, 43 och 45), dom av den 6 september 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punkt 44), dom av den 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punkt 21), dom av den 17 mars 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 och C-373/09, EU:C:2011:156, punkt 37), dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun (C-72/91 och C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 26), och dom av den 2 februari 1988, Blaizot m.fl. (24/86, EU:C:1988:43, punkt 17)

Förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak av den 7 juli 2011 i målet KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, punkt 60)

Anförda nationella bestämmelser

Presidentdekret nr 240/2006 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare, i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/14/EG av den 11 mars 2002 (EGT L 80/23.3.2002), (A' 252) (nedan kallat presidentdekret nr 240/2006): artiklarna 2, 4.2, 4.3 och 4.4

Lag nr 4115/2013, Bildande och drift av stiftelsen för ungdomsfrågor och fortbildning samt av det nationella organet för certifiering av kvalifikationer och yrkesvägledning (A' 24) (nedan kallad lag nr 4115/2013): artiklarna 13, 14, 20 och 23

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Genom interministeriellt dekret år 2011 fusionerades den privaträttsliga juridiska personen "Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (E.KE.PIS.)" (nationellt center för certifiering av kontinuerlig kompetensutveckling) (nedan kallat EKEPIS) och den privaträttsliga juridiska personen "Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)" (nationellt center för fortbildning) (nedan kallat EKEP) genom absorption i den privaträttsliga juridiska personen "Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)" (nationellt center för certifiering av kvalifikationer) (nedan kallat EOPP) varmed dessa båda organ upphörde med sin verksamhet som självständiga juridiska personer. Genom samma interministeriella dekret bytte EOPP namn till "Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)".
- 2 Genom bildandet av EOPPEP flyttades bland annat två anställda i EKEPIS – P.M. och D.M. – över till EOPPEP.
- 3 Genom beslut av den 9 december 2011 antog EOPPEP:s styrelse organets organisationsplan. Genom styrelsebeslut av den 16 februari 2012 tillförordnades P.M. som chef för avdelningen för certifiering av kvalifikationer, medan D.M. tillförordnades som biträdande direktör för direktoratet för administrativa och ekonomiska tjänstegrenar och som avdelningschef för redovisningsdirektoratet. Genom styrelsebeslut av den 17 juni 2013, som ändrade ovannämnda beslut, tillförordnades D.M. enbart på tjänsten inom direktoratet för administrativa och ekonomiska tjänstegrenar.
- 4 Efter offentliggörandet den 19 december 2017 av EOPPEP:s arbetsordning, där ovannämnda avdelningar och direktorat vidhölls, fattade EOPPEP:s styrelse ett första beslut den 18 januari 2018, varigenom D.M.:s förordnande som biträdande direktör för direktoratet för administrativa och ekonomiska tjänstegrenar förlängdes fram till genomförandet av urvalsförfarandet och tillsättningen av tjänsten som chef för nämnda direktorat, och ett andra beslut den 14 februari 2018, varigenom D.M. entledigades som tillförordnad biträdande direktör för direktoratet, men förblev anställd på administrationsavdelningen. Enligt motiveringen till beslutet av den 14 februari 2018 entledigades D.M. från sin tjänst på grund av att hon i sin egenskap av biträdande direktör för direktoratet för administrativa och ekonomiska tjänstegrenar inte hade klarat dels att sätta korrekta löner för de anställda i överensstämmelse med den gällande lagstiftningen och statsrevisionens "avslutande överväganden", dels att fatta beslut om fastställandet av den lönemässiga inplaceringen av EOPPEP:s anställda.

- 5 Genom EOPPEP:s styrelsebeslut av den 21 februari 2018 entledigades P.M. från sin tjänst som tillförordnad chef för avdelningen för certifiering av kvalifikationer, men förblev anställd på samma avdelning. I skälen i detta beslut står det att beslutet fattades eftersom styrelsen beaktade EOPPEP:s behov, verksamhet och de krav som tjänsten ställde, för att EOPPEP skulle kunna uppnå de mål som den hade inrättats för. Genom samma styrelsebeslut entledigades även K.G. från sin tjänst som chef för avdelningen för utfärdande av tillstånd, men förblev anställd på EOPPEP:s avdelning för kunskapshantering och digital administration, medan A.A. tillförordnades som chef för redovisningsdirektoratet.
- 6 Till följd av de ovannämnda besluten inkom P.M. och D.M., den 26 februari 2018 respektive den 15 mars 2018, till direktören för arbetsinspektionen i Nea Ionia med en begäran om att inleda ett arbetsrättsligt tvistlösningsförfarande. Efter en inspektion hos EOPPEP konstaterade direktören för arbetsinspektionen i Nea Ionia att EOPPEP, som har 80 anställda, inte hade uppfyllt de skyldigheter att informera och samråda med personalkommittén som fastställs i presidentdekret nr 240/2006 innan de ovannämnda anställda entledigades från sina chefsuppdrag.
- 7 Mot bakgrund av nämnda inspektion utfärdade direktören för arbetsinspektionen i Nea Ionia den 12 juli 2018 det protokoll varigenom EOPPEP ålades böter på 2 250 euro för överträdelse av artikel 4.2, 4.3 och 4.4 i presidentdekret nr 240/2006. Närmare bestämt ålades böterna med den motiveringen att EOPPEP inte hade inkommit med dels dokumentation med nödvändig information till personalkommittén, dels registret över protokollen med resultaten av samrådet ”innan två av dess anställda entledigades från sina chefsuppdrag inom organisationen”.
- 8 EOPPEP:s överklagande syftar till att de böter som har ålagts genom ovannämnda protokoll ska upphävas.

Parternas huvudargument

- 9 EOPPEP har bland annat gjort gällande 1) att EOPPEP inte är ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet, eftersom EOPPEP i samband med utövandet av sina befogenheter att certifiera utbildningsinstitutioner bedriver myndighetsutövning, 2) att P.M. och D.M. vid inrättandet av EOPPEP tillförordnades som avdelningschef respektive direktör för en tjänstegren, med den följd att de hade kännedom om uppdragets tillfälliga karaktär, och 3) att den påstådda överträdelsen rör två isolerade fall bland de anställda, med avseende på vilka informations- och samrådsförfarandet inte krävdes, eftersom EOPPEP i fall av detta slag endast utövar sina arbetsledande befogenheter.
- 10 Elliniko Dimosio har yrkat att överklagandet ska lämnas utan bifall, eftersom det är ogrundat.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Enligt praxis från *Symvoulio tis Epikrateias* agerar den privaträttsliga juridiska personen EOPPEP som offentligrättslig juridisk person och bedriver myndighetsutövning när den utövar sina befogenheter att certifiera yrkesutbildningsinstitutioner. Vid utövande av dessa befogenheter omfattas EOPPEP inte av begreppet företag som bedriver ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2002/14.
- 12 Vad gäller vissa andra av EOPPEP:s aktiviteter, däribland tillhandahållande av alla former och typer av fortbildning till ministeriernas behöriga organ, utbildnings- och yrkesutbildningscentra och -organ, företag samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (artikel 14.2 ib i lag nr 4115/2013), är det emellertid inte uteslutet – som det framgår av artikel 14.2 ie i samma lag, där det föreskrivs att EOPPEP fastställer villkoren för fysiska och juridiska personers tillhandahållande av rådgivnings- och yrkesutbildningstjänster i landet – att det kan finnas marknader där affärsdrivande företag bedriver verksamhet i konkurrens med EOPPEP. Det ska bland annat beaktas att enligt artikel 23.1 d i lag nr 4115/2013 omfattar EOPPEP:s resurser intäkterna från de aktiviteter och tjänster som EOPPEP antingen ges i uppdrag att utföra av ministeriet eller tillhandahåller åt tredje man, däribland offentliga myndigheter, nationella och internationella organ, offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer samt privatpersoner. Vidare fastställs det i artikel 20 i lag nr 4115/2013 att det vad gäller de övriga tjänsterna ska betalas en avgift som har karaktär av vederlag. Det kan ur detta i princip härledas att lagstiftaren har räknat med att EOPPEP åtminstone delvis ska agera som marknadsaktör, eftersom det viktigaste kännetecknet för ett vederlag, enligt fast rättspraxis, är att den utgör en ekonomisk motprestation för tjänsten i fråga, en motprestation som normalt fastställs mellan tjänsteleverantören och tjänstemottagaren (se dom av den 11 november 2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, punkterna 43 och 45).
- 13 Dessutom föreligger det enligt artikel 4.2 b i direktiv 2002/14 en skyldighet att informera och samråda med arbetstagarna om frågor rörande ”situationen”, ”strukturen” och ”den förväntade utvecklingen när det gäller sysselsättningen” i företaget samt om ”eventuella föregripande åtgärder som planeras, bland annat vid hot mot sysselsättningen”.
- 14 Det framgår av punkt 18 i 1989 års gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter att den aktuella skyldigheten föreligger bland annat vid omstruktureringar inom företag eller fusioner som påverkar arbetstagarnas sysselsättning. Så förhåller det sig i princip i förevarande fall, när det beaktas att EOPPEP är resultatet av en fusion genom absorption av de juridiska personerna EKEPIS och EKEP och att P.M. och D.M. framtogs sina chefsuppdrag i februari 2018 efter antagandet av EOPPEP:s första arbetsordning i december 2017.

- 15 Dessa båda anställda utseddes som tillförordnade chefer, men P.M. entledigades inte från sin tjänst som tillförordnad chef för avdelningen för certifiering av kvalifikationer på grund av att vederbörande hade åsidosatt sina tjänsteåligganden, vilket däremot var fallet med D.M., utan till följd av EOPPEP:s behov av att uppnå de mål som den hade inrättats för, medan tjänsten som chef för avdelningen för certifiering av kvalifikationer fanns kvar även efter antagandet av EOPPEP:s arbetsordning.
- 16 Om det aktuella fallet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2002/14 ger ovannämnda omständighet upphov till frågor om tolkningen av begreppen situation, struktur och förväntad utveckling när det gäller sysselsättningen i den mening som avses i artikel 4.2 b i direktivet.
- 17 Genom EOPPEP:s styrelsebeslut av den 21 februari 2018 tilldelades flera anställda uppdrag, medan andra fråntogs sina uppdrag, däribland chefsuppdrag, både för att täcka EOPPEP:s behov och för att säkerställa en väl fungerande verksamhet i EOPPEP samt för att beakta de krav som tjänsterna ställde, så att EOPPEP skulle kunna uppnå de mål som den hade inrättats för.
- 18 EOPPEP:s argument att det i det aktuella fallet inte förelåg någon skyldighet att informera och samråda med arbetstagarna, eftersom anställda endast entledigades från sina chefstjänster i två isolerade fall, är irrelevant om det beaktas att den aktuella arbetsrättsliga tvisten visserligen är en följd av att enbart dessa båda anställda har angripit ovannämnda beslut av EOPPEP:s styrelse, men att även andra arbetstagare har entledigats från sina chefstjänster genom samma styrelsebeslut.

ARBETSORDNING