

**Sag C-404/22****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

16. juni 2022

**Forelæggende ret:**

Diikitiko Protodikio Athinon (forvaltningsdomstolen i første instans i Athen, Grækenland)

**Afgørelse af:**

3. maj 2022

**Sagsøger:**

Ethnikos Organismos Pistopiisis Prosonton &amp; Epangelmatiku Prosanatolismu (E.O.P.P.E.P.)

**Sagsøgt:**

Elliniko Dimosio (Den Helleniske Republik)

**Hovedsagens genstand**

Søgsmål anlagt af Ethnikos Organismos Pistopiisis Prosonton & Epangelmatiku Prosanatolismu (E.O.P.P.E.P.) (det hellenske nationale organ for certificering af kvalifikationer og erhvervsvejledning, herefter »EOPPEP«) til prøvelse af den rapport, hvorved direktøren for arbejdstilsynet (herefter »tilsynets direktør«) i Nea Ionia den 12. juli 2018 pålagde sagsøgeren en bøde for overtrædelse af de informations- og høringsforpligtelser, som er fastsat i de nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 4, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 2002/14.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF er fremsat bl.a. henset til, at bestemmelserne i artikel 2, litra a), og artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14, som giver anledning til rimelig tvivl om betydningen af begreberne »erhvervsvirksomhed«, »situationen«, »strukturen« og »den

forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen«, ikke er blevet fortolket af Unionens retsinstanser.

### Præjudicielle spørgsmål

1) a) Hvilken betydning skal tillægges begrebet virksomhed, som driver »erhvervsvirksomhed«, i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14/EF?

b) Omfatter ovennævnte begreb privatretlige juridiske personer, såsom EOPPEP, der ved udøvelsen af sin kompetence til at certificere erhvervsuddannelsesinstitutioner handler som offentligretlig juridisk person og udøver offentlig myndighed, når der henses til, (i) at det med hensyn til nogle af dens aktiviteter, navnlig tilvejebringelse af enhver art og form for videreuddannelse til ministeriernes kompetente organer, uddannelses- og erhvervsuddannelsescentre og -organer, virksomheder samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer [artikel 14, stk. 2, litra ib), i lov nr. 4115/2013, A' 24], ikke er udelukket – således som det fremgår af bestemmelsen i artikel 14, stk. 2, litra ie), om fastsættelse af betingelserne for fysiske og juridiske persons levering af rådgivnings- og erhvervsuddannelsesydelser i landet – at der kan findes markeder, hvor kommercielle virksomheder udøver aktivitet i konkurrence med sagsøgeren; og (ii) at i henhold til den ovennævnte lovs artikel 23, stk. 1, litra d), omfatter sagsøgerens ressourcer indtægterne fra de aktiviteter og tjenesteydelser, som sagsøgeren enten tildeles af ministeriet eller leverer på vegne af tredjemand, såsom offentlige myndigheder, nationale og internationale organer, offentligretlige eller privatretlige juridiske personer samt privatpersoner, mens (iii) bestemmelserne i artikel 20 i lov nr. 4115/2013 fastsætter betaling af gebyrer, som har karakter af økonomisk modstykke, med hensyn til de øvrige tjenesteydelser?

c) Er det for besvarelsen af det foregående spørgsmål relevant, at det med hensyn til hovedparten af den privatretlige juridiske persons aktiviteter (artikel 14, stk. 2, i lov nr. 4115/2013) kan formodes, at visse af disse kun udføres på markedet, og er det i givet fald tilstrækkeligt, at lovgiver har tilsigtet [artikel 14, stk. 2, litra ib), og artikel 23, stk. 1, litra d), i lov nr. 4115/2013], at sagsøgeren udfører sine aktiviteter, i det mindste delvist, som markedsaktør, eller skal det bevises, at sagsøgeren reelt opererer på markedet for så vidt angår visse specifikke aktiviteter?

2) a) Hvilken betydning skal i lyset af artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14/EF tillægges udtrykkene »situationen«, »strukturen« og »den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen« i virksomheden, når der med hensyn til spørgsmål om disse aspekter foreligger en pligt til at informere og høre arbejdstagerne?

b) Omfatter ovennævnte begreber det tilfælde, hvor nogle ansatte efter vedtagelsen af det interne reglement for den juridiske person, i den foreliggende situation EOPPEP, fjernes fra ledende stillinger, uden at disse stillinger slettes fra

organisationsplanen, når der henses til, at disse stillinger er blevet tildelt disse personer midlertidigt, efter at det omhandlede organ har inkorporeret privatretlige juridiske personer, nærmere bestemt EKEPIS og EKEP, således at det må antages, at der er opstået en pligt til at informere og høre de berørte arbejdstagere, inden de fjernes fra disse stillinger?

c) Er det for besvarelsen af det foregående spørgsmål relevant, (i) at arbejdstageren er blevet fjernet fra sin direktøropgave af hensyn til den juridiske persons gode drift og servicebehovene med henblik på, at den juridiske person kan forfølge de mål, som den er blevet indrettet til, eller at arbejdstageren ikke er blevet fjernet, fordi denne ikke opfyldte de tjenesteforpligtelser, som påhvilede denne i egenskab af midlertidig afdelingschef; (ii) at de ansatte, som er blevet fjernet fra ledende stillinger, fortsat indgår i den juridiske persons organisation; eller (iii) at andre personer er midlertidigt blevet tildelt ledende stillinger ved den samme beslutning fra det kompetente organ, hvorved de berørte ansatte er blevet fjernet fra ledende stillinger?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen**

#### Artikel 151 TEUF

Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder af 1989: punkt 18

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF af 11. marts 2002 om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab (EFT 2002, L 80, s. 29): syvende og ottende betragtning, artikel 2, artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, 3 og 4, og artikel 8, stk. 2

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

Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse af 7. juli 2011, KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, punkt 60)

### **Anførte nationale forskrifter**

Præsidentdekret nr. 240/2006 om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne, i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og

Rådets direktiv 2002/14/EF af 11. marts 2002 (EFT L 80/23.3.2002), (A' 252) (herefter »præsidentdekret nr. 240/2006«): artikel 2 og artikel 4, stk. 2, 3 og 4

Lov nr. 4115/2013, Indretning og drift af stiftelsen for unge og livslang uddannelse samt af det nationale organ for certificering af kvalifikationer og erhvervsvejledning (A' 24) (herefter »lov nr. 4115/2013«): artikel 13, 14, 20 og 23

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Ved tværministerielt dekret af 2011 blev den privatretlige juridiske person »Ethniko Kentro Pistopiisis Domon Dia Viu Mathisis (E.K.E.PIS.)« (det nationale center for certificering af livslang uddannelse, herefter »EKEPIS«) og den privatretlige juridiske person »Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)« (det nationale center for erhvervsorientering, herefter »EKEP«) fusioneret gennem inkorporering i den privatretlige juridiske person »Ethnikos Organismos Pistopiisis Prosonton (E.O.P.P.)« (det nationale center for certificering af kvalifikationer, herefter »EOPP«) og opløst som selvstændige juridiske personer. Ved det samme tværministerielle dekret blev EOPP navneændret til »Ethnikos Organismos Pistopiisis Prosonton & Epangelmatiku Prosanatolismu (E.O.P.P.E.P.)«.
- 2 Ved indretningen af EOPPEP blev bl.a. to ansatte i EKEPIS – P.M. og D.M. – overført til EOPPEP.
- 3 Ved beslutning af 9. december 2011 godtog EOPPEP's bestyrelse organets organisationsplan. Ved bestyrelsesbeslutning af 16. februar 2012 blev P.M. tildelt den midlertidige stilling som chef for afdelingen for certificering af kvalifikationer, mens D.M. blev tildelt den midlertidige stilling som stedfortrædende direktør for direktoratet for administrative og økonomiske tjenester og som midlertidig chef for regnskabsdirektoratet. Ved bestyrelsesbeslutning af 17. juni 2013, som ændrede den ovennævnte beslutning, blev D.M. kun midlertidigt tildelt direktoratet for administrative og økonomiske tjenester.
- 4 Efter offentliggørelsen den 19. december 2017 af sagsøgerens interne reglement, hvorved de ovennævnte afdelinger og direktorater blev opretholdt, traf sagsøgerens bestyrelse en første beslutning den 18. januar 2018, hvorved D.M.'s midlertidige stilling som direktør for direktoratet for administrative og økonomiske tjenester blev forlænget indtil gennemførelsen af udvælgelsesproceduren og tildelingen af stillingen som chef for det samme direktorat, og en anden beslutning den 14. februar 2018, hvorved D.M. blev fjernet fra den midlertidige stilling som vicedirektør for direktoratet, men forblev ansat i administrationsafdelingen. Ifølge begrundelsen for beslutningen af 14. februar 2018 blev D.M. fjernet fra sin opgave, fordi denne i sin egenskab af vicedirektør for direktoratet for administrative og økonomiske tjenester ikke

havde været i stand til dels at fastsætte de ansattes korrekte løn i overensstemmelse med den gældende lovgivning og Statsrevisionens »afsluttende overvejelser«, dels at vedtage foranstaltningen om fastsættelse af den lønmæssige indplacering af sagsøgerens ansatte.

- 5 Ved sagsøgerens bestyrelsesbeslutning af 21. februar 2018 blev P.M. fjernet fra den midlertidige stilling som chef for afdelingen for certificering af kvalifikationer, men forblev ansat i den samme afdeling. I præamblen til denne beslutning anføres det, at beslutningen blev truffet, fordi bestyrelsen tog hensyn til sagsøgerens behov og gode drift samt servicebehovene med henblik på, at sagsøgeren kunne forfølge de mål, som den var indrettet til. Ved den samme bestyrelsesbeslutning blev også K.G. fjernet fra stillingen som chef for afdelingen for udstedelse af tilladelser, men forblev ansat i sagsøgerens afdeling for kendskabsstyring og digital administration, mens A.A. blev tildelt den midlertidige stilling som chef for regnskabsdirektoratet.
- 6 Som følge af vedtagelsen af de ovennævnte beslutninger indgav P.M. og D.M., henholdsvis den 26. februar 2018 og den 15. marts 2018, anmodning til tilsynets direktør i Nea Ionia om indledning af en procedure for bilæggelse af arbejdsretlige tvister. Efter en inspektion hos sagsøgeren konstaterede tilsynets direktør i Nea Ionia, at sagsøgeren, der har 80 ansatte, ikke havde opfyldt de i præsidentdekret nr. 240/2006 fastsatte forpligtelser til at informere og høre personaleudvalget inden fjernelsen af de ovennævnte ansatte fra ledende stillinger.
- 7 På grundlag af denne inspektion vedtog tilsynets direktør i Nea Ionia den 12. juli 2018 den rapport, hvorved sagsøgeren blev pålagt en bøde på 2 250 EUR for overtrædelse af bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, 3 og 4, i præsidentdekret nr. 240/2006. Nærmere bestemt blev bøden pålagt med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde fremlagt dokumentationen vedrørende den påkrævede information til personaleudvalget og registeret for rapporterne med høringens resultater »inden fjernelsen af to ansatte fra ledende stillinger inden for organisationen«.
- 8 EOPPEP har nedlagt påstand om annullation af den ved ovennævnte rapport pålagte bøde.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 9 EOPPEP har bl.a. gjort gældende: 1) at EOPPEP ikke er en virksomhed, som driver erhvervsvirksomhed, fordi EOPPEP ved udøvelsen af sin kompetence til at certificere uddannelsesinstitutioner udøver offentlig myndighed; 2) at P.M. og D.M. ved indretningen af EOPPEP fik tildelt henholdsvis stillingen som midlertidig afdelingschef og midlertidig direktør for en tjeneste, således at de var bekendt med opgavens midlertidige art; og 3) at den formodede overtrædelse vedrører to isolerede tilfælde blandt de ansatte, med hensyn til hvilke informations- og høringsproceduren ikke var påkrævet, fordi EOPPEP i sådanne tilfælde udøvede sine ledelsesbeføjelser.

- 10 Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse, fordi søgsmålet er ugrundet.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 11 Ifølge praksis ved Symvulio tis Epikratias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) handler sagsøgeren, der er en privatretlig juridisk person, som offentligretlig juridisk person og udøver offentlig myndighed, når den udøver sin kompetence til at certificere erhvervsuddannelsesinstitutioner. Ved udøvelsen af denne kompetence er sagsøgeren ikke omfattet af begrebet virksomhed, som driver »erhvervsvirksomhed« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14.
- 12 Med hensyn til visse andre af sagsøgerens aktiviteter, navnlig tilvejebringelse af enhver art og form for erhvervsorientering til ministeriernes kompetente organer, uddannelses- og erhvervsuddannelsescentre og -organer, virksomheder samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer [artikel 14, stk. 2, litra ib), i lov nr. 4115/2013], er det imidlertid ikke udelukket – således som det fremgår af bestemmelsen i samme lovs artikel 14, stk. 2, litra ie), som foreskriver, at sagsøgeren fastsætter betingelserne for fysiske og juridiske personers levering af rådgivnings- og erhvervsuddannelsesydelser i landet – at der kan findes markeder, hvor kommercielle virksomheder udøver aktivitet i konkurrence med sagsøgeren. Der skal bl.a. tages højde for, at i henhold til artikel 23, stk. 1, litra d), i lov nr. 4115/2013 omfatter sagsøgerens ressourcer indtægterne fra de aktiviteter og tjenesteydelser, som sagsøgeren enten tildeles af ministeriet eller leverer på vegne af tredjemand, såsom offentlige myndigheder, nationale og internationale organer, offentligretlige eller privatretlige juridiske personer samt privatpersoner, mens bestemmelserne i artikel 20 i lov nr. 4115/2013 fastsætter betaling af et gebyr, som har karakter af økonomisk modstykke, med hensyn til de øvrige tjenesteydelser. Heraf følger i princippet, at lovgiver har tilsigtet, at sagsøgeren, i det mindste delvist, handler som markedsaktør, fordi det væsentlige kendetegn ved betalingen ifølge fast retspraksis ligger i det forhold, at den udgør det økonomiske modstykke til tjenesteydelsen, hvilket modstykke normalt fastlægges i forholdet mellem den, der præsterer tjenesteydelsen, og den, der modtager den (jf. dom af 11.11.2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 43 og 45).
- 13 I henhold til bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 foreligger endvidere en pligt til at informere og høre arbejdstagerne om spørgsmål vedrørende »situationen«, »strukturen« og »den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen« i virksomheden samt om »alle planlagte, forventede foranstaltninger, navnlig når beskæftigelsen er truet«.
- 14 I medfør af punkt 18 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder af 1989 foreligger den omhandlede pligt bl.a. i forbindelse med omstruktureringer eller fusioner mellem virksomheder, som vil kunne påvirke arbejdstagernes beskæftigelse, hvilket

tilfælde foreligger i princippet i den konkrete situation, fordi sagsøgeren er resultatet af en fusion gennem inkorporering af de juridiske personer EKEPIS og EKEP, idet P.M. og D.M. blev fjernet fra den ledende stilling i februar 2018 efter vedtagelsen af sagsøgerens første interne reglement i december 2017.

- 15 Disse ansatte blev midlertidigt tildelt ledende stillinger, men fjernelsen af P.M. fra sin midlertidige stilling som chef for afdelingen for certificering af kvalifikationer skyldtes ikke arbejdstagerens manglende opfyldelse af tjenesteforpligtelser, således som det derimod var tilfældet med D.M., men skete for at møde sagsøgerens behov med henblik på, at sagsøgeren kunne forfølge de mål, som den var indrettet til, og stillingen som chef for afdelingen for certificering af kvalifikationer eksisterede fortsat selv efter vedtagelsen af sagsøgerens interne reglement.
- 16 Såfremt den foreliggende situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2002/14, giver den ovennævnte omstændighed anledning til tvivl om fortolkningen af begreberne »situationen«, »strukturen« og »den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen« i direktivets artikel 4, stk. 2, litra b).
- 17 Ved sagsøgerens bestyrelsesbeslutning af 21. februar 2018 blev flere ansatte tildelt ledende stillinger, mens andre ansatte blev fjernet fra deres ledende stillinger, både for at opfylde sagsøgerens behov og for at sikre sagsøgerens gode drift samt af hensyn til sagsøgerens servicebehov med henblik på, at sagsøgeren kunne forfølge de mål, som den var indrettet til.
- 18 Sagsøgerens argument om, at der i den konkrete situation ikke forelå en pligt til at informere og høre arbejdstagerne, fordi fjernelsen fra ledende stillinger kun vedrører to isolerede tilfælde, er uvirksomt, eftersom den konkrete arbejdsretlige tvist ganske vist udspringer af, at kun disse to ansatte har anfægtet sagsøgerens omhandlede bestyrelsesbeslutning, men også andre arbejdstagere er blevet fjernet fra ledende stillinger ved den samme bestyrelsesbeslutning.