

Zaak C-404/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 juni 2022

Verwijzende rechter:

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 mei 2022

Verzoekende partij:

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

Verwerende partij:

Helleense Republiek

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep van het Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Griekse instantie voor de certificering van diploma's en loopbaanbegeleiding; hierna: „EOPPEP”) tegen het besluit van 12 juli 2018 van het hoofd van de arbeidsinspectie te Nea Ionia, waarbij verzoekster een boete werd opgelegd ter zake van schending van informatie- en raadplegingsverplichtingen die zijn neergelegd in de nationale bepalingen tot omzetting van artikel 4, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn 2002/14.

Voorwerp en juridische grondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het prejudiciële verzoek wordt ingediend krachtens artikel 267 VWEU, gelet op het feit dat artikel 2, onder a), en artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 2002/14, die redelijke twijfel doen rijzen over de betekenis van de termen „economische

activiteit”, „situatie”, „structuur” en „waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid”, niet zijn uitgelegd door de rechterlijke instanties van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

1a) Wat is de betekenis van de term „onderneming die een ‚economische activiteit’ uitoefent”, in artikel 2, onder a), van richtlijn 2002/14/EG?

b) Omvat dit begrip rechtspersonen naar privaatrecht, zoals EOPPEP, die bij de uitoefening van de bevoegdheid tot certificering van instellingen die beroepsopleidingen verzorgen, handelt als rechtspersoon naar publiekrecht en een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent, voor zover i) voor sommige van de activiteiten ervan, met name in casu de verlening van allerlei diensten op het gebied van beroepsvoorlichting aan de bevoegde organen van ministeries, diverse instellingen die beroepsopleidingen aanbieden, ondernemingen en werkgevers- en werknemersorganisaties [artikel 14, lid 2, onder ib), van wet nr. 4115/2013, FEK A’ 24], niet kan worden uitgesloten, gezien het in artikel 14, lid 2, onder ie), van deze wet bepaalde betreffende de vaststelling van de landelijk geldende voorwaarden voor de verstrekking van adviezen en beroepsvoorlichting door natuurlijke en rechtspersonen, dat er een markt bestaat waarop handelsondernemingen actief zijn die met verzoekster concurreren, en ii) volgens artikel 23, lid 1, onder d), van voornoemde wet, tot de middelen van verzoekster ook de inkomsten behoren uit de verrichting van werkzaamheden en de verlening van diensten die hetzij haar zijn opgedragen door het ministerie hetzij worden verricht voor rekening van derden, zoals met name openbare diensten, nationale en internationale organisaties, rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht en particulieren, terwijl iii) als tegenprestatie voor de verlening van de overige in artikel 20 van wet nr. 4115/2013 omschreven diensten een vergoeding verschuldigd is?

c) Is voor de beantwoording van de vorige vraag van belang dat de privaatrechtelijke rechtspersoon slechts enkele van zijn verschillende activiteiten (artikel 14, lid 2, van wet nr. 4115/2013) verricht als marktdeelnemer, en zo ja, volstaat het dat de wetgever erin heeft voorzien [artikel 14, lid 2, onder ib), en artikel 23, lid 1, onder d), van wet nr. 4115/2013] dat verzoekster althans ten dele als marktdeelnemer handelt, of dient te worden aangetoond dat zij bij een specifieke activiteit daadwerkelijk handelt als marktdeelnemer?

2a) Wat is de betekenis van de termen „situatie”, „structuur” en „waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid” bij de onderneming in artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 2002/14/EG, in verband waarmee een verplichting tot informatie en raadpleging van de werknemers bestaat?

b) Omvatten die termen de situatie waarin na de vaststelling van het interne reglement van de rechtspersoon, in casu EOPPEP, werknemers worden ontheven uit leidinggevende functies die niet bij het reglement waren opgeheven en waarin

zij tijdelijk waren aangesteld na een fusie waarin privaatrechtelijke rechtspersonen, EKEPIS en EKEP, waren opgegaan in de entiteit, zodat deze verplicht is om de werknemers te informeren en te raadplegen alvorens voormelde werknemers uit hun functie te verwijderen?

c) Is voor de beantwoording van deze vraag van belang i) dat de goede werking van de rechtspersoon en het dienstbelang ervan zijn aangevoerd als reden voor de ontheffing van een werknemer uit een leidinggevende functie, zodat deze rechtspersoon de doelstellingen kan bereiken waarvoor zij is opgericht, of dat de gebrekkige vervulling van de taken als tijdelijk hoofd de reden voor de ontheffing is ii) dat de werknemers die uit hun leidinggevende functies zijn ontheven in dienst zijn gebleven van de rechtspersoon, dan wel iii) dat bij hetzelfde besluit van het bevoegde orgaan waarbij personen uit leidinggevende functies werden ontheven, andere personen tijdelijk in leidinggevende functies werden aangesteld?

Relevante bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

Artikel 151 VWEU

Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers van 1989: punt 18

Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (PB 2002, L 80, blz. 29): overwegingen 7 en 8, artikel 2, artikel 3, lid 1, artikel 4, leden 2, 3 en 4, en artikel 8, lid 2

Arresten van het Hof van 17 november 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, punt 44), 11 november 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, punten 39, 43 en 45), 6 september 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punt 44), 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punt 21), 17 maart 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 en C-373/09, EU:C:2011:156, punt 37), 17 maart 1993, Sloman Neptun (C-72/91 en C-73/91, EU:C:1993:97, punt 26) en 2 februari 1988, Blaizot e.a. (24/86, EU:C:1988:43, punt 17)

Conclusie van advocaat-generaal V. Trstenjak van 7 juli 2011, KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, punt 60)

Relevante bepalingen van nationaal recht

Presidentieel besluit nr. 240/2006, tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers, in overeenstemming met richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de

Raad van 11 maart 2002 (PB 2002, L 80), (FEK A' 252) (hierna: p.d. nr. 240/2006): artikel 2 en artikel 4, leden 2, 3 en 4

Wet nr. 4115/2013 betreffende de organisatie en het functioneren van een stichting voor de jeugd en levenslang leren en een EOPPEP en andere bepalingen (FEK A'24) (hierna: „wet nr. 4115/2013”): artikelen 13, 14, 20 en 23

Beknopte weergave van de feiten en het verloop van de procedure

- 1 In 2011 zijn bij gemeenschappelijk ministerieel besluit de privaatrechtelijke rechtspersoon genaamd „Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (EKEPIS)” (nationaal centrum voor de certificering van structuren voor levenslang leren; hierna: „EKEPIS”) en de privaatrechtelijke rechtspersoon genaamd „Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (EKEP)” (nationaal centrum voor beroepsvoorlichting; hierna: „EKEP”) gefuseerd met en opgegaan in de privaatrechtelijke rechtspersoon genaamd „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (EOPP)” (nationaal centrum voor certificering van kwalificaties; hierna: „EOPP”) en hielden zij op te bestaan als zelfstandige rechtspersonen. Bij ditzelfde gemeenschappelijke ministerieel besluit werd de „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (EOPP)” (nationale organisatie voor certificering van kwalificaties; hierna: „EOPP”) omgedoopt tot „EOPPEP”.
- 2 Met de oprichting van EOPPEP werden onder andere twee werknemers van EKEPIS overgeplaatst, met name P.M. en D.M.
- 3 Bij besluit van de raad van bestuur van EOPPEP van 9 december 2011 werd de organisatorische structuur van de organisatie goedgekeurd. Bij bestuursbesluit van 16 februari 2012 werd P.M. aangesteld als tijdelijk hoofd van de afdeling Certificering van kwalificaties en D.M. als tijdelijk plaatsvervangend hoofd van de directie Financieel-bestuurlijke diensten en tijdelijk hoofd van de afdeling Financiën. Tenslotte benoemde het bestuur bij besluit van 17 juni 2013, met wijziging van voornoemd besluit, D.M. tijdelijk alleen tot hoofd van de directie Financieel-bestuurlijke diensten.
- 4 Na de bekendmaking op 19 december 2017 van het reglement van verzoekster, waarbij voornoemde directies en afdelingen bleven bestaan, besloot het bestuur van verzoeker aanvankelijk op 18 januari 2018 dat D.M. tijdelijk in functie zou blijven als hoofd van de directie Financieel-bestuurlijke diensten totdat een hoofd van die directie zou worden benoemd, en vervolgens op 14 februari 2018 dat D.M. werd ontheven van haar taken als tijdelijk hoofd van de directie, maar dat zij aanbleef bij de afdeling Bestuur. Volgens het besluit van 14 februari 2018 werd D.M. uit haar functie van hoofd van de directie Financieel-bestuurlijke diensten ontheven omdat zij noch in staat was geweest om op correcte wijze, volgens de geldende wetgeving en het „eindverslag” van de nationale Algemene Rekenkamer, de bezoldiging van de werknemers vast te stellen, noch om een loonlijst van het personeel van verzoekster vast te stellen.

- 5 Bij besluit van 21 februari 2018 heeft het bestuur van verzoekster P.M. ontheven uit haar functie als tijdelijk hoofd van de afdeling Certificering van kwalificaties, maar zij is bij deze afdeling als werknemer blijven werken. In de aanhef van dat besluit werd vermeld dat het bestuur rekening had gehouden met de wijze waarop werd voorzien in de behoeften van verzoekster en haar goede werking en het dienstbelang, zodat verzoekster de doelstellingen kan bereiken waarvoor zij is opgericht. Bij hetzelfde besluit werd ook KG ontheven uit de functie van hoofd van de afdeling Vergunningverlening, maar hij bleef als werknemer bij de afdeling Kennismanagement en elektronisch beheer van verzoekster. A.A. werd aangesteld als tijdelijk hoofd van de afdeling Financiën.
- 6 Naar aanleiding van deze besluiten verzochten P.M. en D.M. respectievelijk op 26 februari 2018 en 15 maart 2018 bij het hoofd van de arbeidsinspectie te Nea Ionia om instelling van een arbeidsgeschillenprocedure. Deze stelde na een onderzoek bij verzoekster vast dat zij de door p.d. nr. 240/2006 voorgeschreven verplichtingen van informatieverstrekking aan en raadpleging van de vereniging van werknemers van de organisatie over de verwijdering van de werknemers in kwestie uit leidinggevende functies niet was nagekomen.
- 7 Op grond van deze bevindingen van de inspectie legde het hoofd van de arbeidsinspectie te Nea Ionia bij besluit van 12 juli 2018 verzoekster een boete op van 2 250 EUR wegens schending van artikel 4, leden 2, 3 en 4, van p.d. nr. 240/2006. De boete werd met name opgelegd omdat verzoekster ten eerste geen stukken had overgelegd waarmee zij de vereniging van werknemers schriftelijk had geïnformeerd en, ten tweede, geen verslag had overgelegd van de uitkomsten van de raadpleging „alvorens twee werknemers te ontheffen uit hun functies van hoofd van constituerende eenheden”.
- 8 Verzoekster stelde beroep tot nietigverklaring in tegen het besluit tot oplegging van de boete.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 9 EOPPEP betoogt onder meer a) dat zij geen onderneming is die een economische activiteit uitoefent, aangezien zij bij het verrichten van haar taak van certificering van opleidingsinstellingen een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent, b) dat P.M. en D.M. bij de oprichting van EOPPEP waren benoemd als tijdelijk hoofd van een afdeling respectievelijk een directie, en op de hoogte waren van het tijdelijke karakter van deze aanstelling, en c) dat de litigieuze schending twee opzichzelfstaande individuele gevallen betreft, waarop de informatie- en raadplegingsprocedure niet van toepassing is en waarin verzoekster haar bestuursbevoegdheid uitoefent.
- 10 Verweerder verzoekt het beroep als rechtens ongegrond te verwerpen.

Beknopte weergave van de motivering van de verwijzingsuitspraak

- 11 Volgens de rechtspraak van het Symvoulio tis Epikrateias (Griekse Raad van State, hoogste bestuursrechter), handelt verzoekster, een privaatrechtelijke rechtspersoon, tijdens de uitoefening van haar bevoegdheid tot certificering van opleidingsinstellingen als publiekrechtelijke rechtspersoon en oefent zij een publiekrechtelijke bevoegdheid uit. Bij de uitoefening van die bevoegdheid valt zij niet onder het begrip van onderneming die een „economische activiteit” uitoefent in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2002/14.
- 12 Voor sommige van de overige activiteiten van verzoekster, met name de verlening van allerlei diensten op het gebied van beroepsvoorlichting aan de bevoegde organen van ministeries, diverse instellingen die beroepsopleidingen aanbieden, ondernemingen en werkgevers- en werknemersorganisaties [artikel 14, lid 2, onder ib), van wet nr. 4115/2013], kan niet worden uitgesloten, gezien de bepaling in artikel 14, lid 2, onder ie), van die wet – volgens welke verzoekster de landelijke voorwaarden van de verstrekking van adviezen en beroepsvoorlichting door natuurlijke en rechtspersonen vaststelt – dat er markten bestaan waarop handelsondernemingen actief zijn die met verzoekster concurreren. Vermeld moet worden dat volgens artikel 23, lid 1, onder d), van wet nr. 4115/2013, tot de middelen van verzoekster ook de inkomsten behoren uit de verrichting van werkzaamheden en de verlening van diensten die hetzij haar zijn opgedragen door het ministerie hetzij worden verricht voor rekening van derden, zoals met name openbare diensten, nationale en internationale organisaties, rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht en particulieren, en dat voor de verlening van de overige in artikel 20 van wet nr. 4115/2013 omschreven diensten een heffing die de aard van een vergoeding heeft, verschuldigd is. Hieruit blijkt dat de wetgever voor ogen had dat verzoekster althans ten dele als marktdeelnemer zou handelen, aangezien het wezenlijke kenmerk van de vergoeding hierin bestaat, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt, welke tegenprestatie gewoonlijk door de dienstverrichter en degene voor wie de dienst wordt verricht, in onderling overleg wordt vastgesteld (zie arrest van 11 november 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, punten 43 en 45).
- 13 Voorts bestaat volgens artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 2002/14, een verplichting tot informatie en raadpleging van de werknemers voor onderwerpen betreffende de „situatie”, de „structuur” en de „waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid” binnen de onderneming, alsmede over „eventuele geplande anticiperende maatregelen met name in geval van bedreiging van de werkgelegenheid”.
- 14 Volgens punt 18 van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers van 1989 bestaat deze verplichting onder meer bij de fusie of herstructurering van een onderneming die gevolgen heeft voor de werkgelegenheid, wat in de onderhavige zaak in principe het geval is, voor zover verzoekster het product is van een fusie met rechtspersonen, namelijk van EKEPIS en EKEP, die in verzoekster zijn opgegaan, terwijl P.M. en D.M. in

februari 2018 van hun leidinggevende functies werden ontheven, nadat in december 2017 het eerste interne reglement van verzoekster was vastgesteld.

- 15 Ofschoon deze werknemers tijdelijk in leidinggevende functies waren geplaatst, is P.M. uit haar functie als tijdelijk hoofd van de afdeling Certificering van kwalificaties ontheven om te voldoen aan verzoeksters behoeften, zodat deze de doelstellingen kon bereiken waarvoor zij was opgericht, en niet wegens gebrekkig functioneren, zoals bij D.M. het geval was, en is na de vaststelling van het interne reglement van verzoekster de functie van hoofd van de afdeling Certificering van kwalificaties blijven bestaan.
- 16 Bovenstaande omstandigheden doen, zo het onderhavige geval onder de werkingssfeer van richtlijn 2002/14 valt, twijfel rijzen over de uitlegging van de termen „situatie”, „structuur” en „waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid”, in de zin van artikel 4, lid 2, onder b), van de richtlijn.
- 17 Overigens werden bij het besluit van 21 februari 2018 van het bestuur van verzoekster ook andere werknemers aangesteld in, respectievelijk ontheven uit leidinggevende functies, opnieuw om te voldoen aan verzoeksters behoeften en om haar goede werking en het dienstbelang te vrijwaren, zodat zij de doelstellingen kan bereiken waarvoor zij is opgericht.
- 18 Het betoog van verzoekster dat zij in de onderhavige zaak niet verplicht was om haar werknemers te informeren en te raadplegen, omdat de litigieuze ontheffingen uit leidinggevende functies twee opzichzelfstaande gevallen betroffen, treft geen doel, omdat het verzoekschrift waarmee het onderhavige arbeidsgeschil weliswaar aanhangig is gemaakt door slechts deze twee werknemers is ingediend, maar bij dezelfde besluiten van het bestuur van verzoekster ook andere werknemers uit leidinggevende functies zijn ontheven.