



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

6. juli 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – information og høring af arbejdstagere – direktiv 2002/14/EF – anvendelsesområde – begrebet »virksomhed, som driver erhvervsvirksomhed« – privatretlig juridisk person, der henhører under den offentlige sektor – fjernelse af arbejdstagere, der er udnævnt i ledende stillinger – ingen forudgående information og høring af arbejdstagerrepræsentanterne«

I sag C-404/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Dioikitiko Protodikeio Athinon (forvaltningsdomstol i første instans i Athen, Grækenland) ved afgørelse af 3. maj 2022, indgået til Domstolen den 16. juni 2022, i sagen

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep)

mod

Elliniko Dimosio,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og N. Wahl,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep) ved dikigoroi K. Ithakisios og M. Papasaranti,
- den græske regering ved A. Dimitrakopoulou, K. Georgiadis og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede,

* Processprog: græsk.

– Europa-Kommissionen ved A. Katsimerou og B.-R. Killmann, 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 artikel 2, litra a), og artikel 4, stk. 2, litra b), i 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ethnikos Organismos Pistoipoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep) (nationalt organ for certificering af kvalifikationer og erhvervsvejledning (Eoppep), Grækenland) og Elliniko Dimosio (den græske stat) vedrørende en bøde, som dette organ er blevet pålagt for at have undladt at forelægge den kompetente myndighed dokumentation for, at dets arbejdstagerrepræsentanter var blevet informeret og hørt forud for fjernelsen af to kvindelige arbejdstagere fra deres stillinger.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Syvende til tiende betragtning til direktiv 2002/14 har følgende ordlyd:
 - »(7) Det er vigtigt at styrke den sociale dialog og øge tilliden inden for den enkelte virksomhed for at gøre det lettere at foregribe risici, tilrettelægge arbejdet på en mere fleksibel måde og lette arbejdstagernes adgang til uddannelse i virksomheden inden for sikre rammer, øge arbejdstagernes bevidsthed om behovet for tilpasning, gøre arbejdstagerne mere indstillet på at engagere sig i foranstaltninger og aktioner, som tager sigte på at øge deres beskæftigelsesegnethed, fremme arbejdstagernes inddragelse i den enkelte virksomheds aktiviteter og fremtid samt forbedre virksomhedens konkurrenceevne.
 - (8) Det er især vigtigt at fremme og styrke information og høring om situationen og den sandsynlige udvikling med hensyn til virksomhedens beskæftigelse samt – når arbejdsgiverens evaluering viser, at beskæftigelsen inden for virksomheden kan være truet – om de eventuelle planlagte foregribende foranstaltninger, særlig uddannelse af arbejdstagerne og forbedring af deres kvalifikationer med det formål at afværge de negative virkninger eller begrænse følgerne heraf og øge de eventuelt berørte arbejdstageres beskæftigelsesegnethed og tilpasningsevne.
 - (9) Information og høring i rette tid er en forudsætning for, at virksomheder med held kan omstruktureres og tilpasses de nye forhold, der følger af økonomiens globalisering, navnlig gennem udvikling af nye former for tilrettelæggelse af arbejdet.

(10) [Det Europæiske Fællesskab] har defineret og iværksat en beskæftigelsesstrategi, som tager udgangspunkt i begreberne »forudseenhed«, »forebyggelse« og »beskæftigelsesegnethed«, og disse begreber skal inkorporeres som centrale begreber i alle de offentlige politikker, der kan få en positiv indvirkning på beskæftigelsen, herunder på virksomhedsniveau, ved at styrke den sociale dialog med henblik på at fremme en ændring, samtidig med at beskæftigelsen fastholdes som et prioriteret mål.«

4 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at opstille en generel ramme med minimumskrav vedrørende retten til information og høring af arbejdstagerne i virksomheder eller forretningssteder beliggende i Fællesskabet.«

5 Det nævnte direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »virksomhed«: en offentlig eller privat virksomhed, som driver erhvervsvirksomhed, uanset om det er med sigte på fortjeneste, og som er beliggende i medlemsstaterne

[...]

f) »information«: arbejdsgiverens videregivelse af oplysninger til arbejdstagerrepræsentanterne, for at de kan sætte sig ind i sagens indhold og vurdere det

g) »høring«: udveksling af synspunkter og etablering af en dialog mellem arbejdstagerrepræsentanterne og arbejdsgiveren.«

6 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Nærmere bestemmelser for information og høring« fastsætter i stk. 2:

»Information og høring omfatter følgende:

a) information om den seneste udvikling og den forventede udvikling i virksomhedens eller forretningsstedets aktiviteter og økonomiske situation

b) information og høring om situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i virksomheden eller forretningsstedet samt om alle planlagte, forventede foranstaltninger, navnlig når beskæftigelsen er truet

c) information og høring om beslutninger, som kan medføre betydelige ændringer i arbejdets tilrettelæggelse og ansættelsesforholdene, herunder dem, der er omfattet af de fællesskabsbestemmelser, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1.«

Græsk ret

Præsidentdekret nr. 240/2006

- 7 Direktiv 2002/14 blev gennemført i græsk ret ved proedriko diatagma 240/2006, Peri thespiseos genikou plasiou enimeroseos kai diavouleuseos ton ergazomenon simfona me tin odigia 2002/14/EK tis 11.3.2002 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou (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 11.3.2002) af 9. november 2006 (FEK A' 252/16.11.2006, herefter »præsidentdekret nr. 240/2006«).
- 8 I dette præsidentdekrets artikel 2 gentages definitionerne i artikel 2 i direktiv 2002/14.
- 9 I det nævnte præsidentdekrets artikel 4 med overskriften »Praktiske detaljer om information og høring« gentages i stk. 2-4 henholdsvis bestemmelserne i artikel 4, stk. 2-4, i direktiv 2002/14.

Lov nr. 4115/2013

- 10 Nomos 4115/2013, Organosi kai leitourgia Idrimatos Neolaias kai Dia Viou Mathisis kai Ethnikou Organismou Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou kai alles diatakseis (lov nr. 4115/2013 om indretning og drift af stiftelsen for unge og efteruddannelse samt af det nationale organ for certificering af kvalifikationer og erhvervsvejledning og andre bestemmelser) af 29. januar 2013 (FEK' 24/30.1.2013, herefter »lov nr. 4115/2013«) fastlægger bl.a. Eoppeps kompetencer og ansvarsområder.
- 11 Denne lovs artikel 13 bestemmer:
- »1. Ved [finansministeren og ministeren] for uddannelse, efteruddannelse og religiøse anliggenders [...] fælles afgørelse 119959/H/20.10.2011 [...] blev den privatretlige juridiske person benævnt »Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis« [(Ekepis)] (nationalt center for certificering af efteruddannelsesstrukturer) [...] og den privatretlige juridiske person benævnt »Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou« [EKEP)] (nationalt center for erhvervsvejledning) [...] fusioneret ved overtagelse i den privatretlige juridiske person benævnt »Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton« [(EOPP)] (nationalt organ for certificering af kvalifikationer) [...] og nedlagt som uafhængige juridiske enheder. Ved samme fælles ministerielle afgørelse blev den privatretlige juridiske person benævnt »Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton« (EOPP) omdøbt til »Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou« (Eoppep) (nationalt organ for certificering af kvalifikationer og erhvervsvejledning).
2. Eoppep er en privatretlig juridisk person, der henhører under den offentlige sektor i bred forstand; organet har administrativ og finansiel autonomi, almennyttig karakter og drives uden sigte på fortjeneste, det drives i offentlighedens interesse og er underlagt ministeren for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport. [...]«

- 12 Den nævnte lovs artikel 14 fastsætter:

»1. Eoppep er det nationale organ for certificering af input og output fra ikkeformel uddannelse og læring; det fungerer som national struktur for europæiske netværk, der forvalter europæiske

kvalifikationer og værktøjer til gennemsigtighed og mobilitet, såsom det nationale koordineringspunkt for den europæiske referenceramme for kvalifikationer, det nationale Europass-center, det græske nationale informationscenter for erhvervsvejledning, medlem af det europæiske Euroguidancenetværk, det nationale referencepunkt for den europæiske referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelserne (EQAVET) og for det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET).

2. Eoppep forfølger navnlig følgende formål:

- a) certificering af ikkeformel uddannelsesinput og navnlig:
 - aa) certificering af strukturer, faglige uddannelser og programmer fra institutioner med erhvervsrettede grunduddannelser og efteruddannelse og mere generelt ikkeformel uddannelse, herunder almen uddannelse af voksne
 - bb) certificering af institutioner, der yder støttetjenester, og institutioner, der leverer rådgivningstjenester inden for erhvervsvejledning, og
 - cc) i givet fald udstedelse af en godkendelse til disse institutioner
- b) sikring af betingelser og opfyldelse af målene – med hensyn til certificering af ikkeformel uddannelsesinput og -output – som omhandlet i de nationale, europæiske eller medfinansierede erhvervsuddannelsesprogrammer
- c) etablering og udvikling af den nationale kvalifikationsramme og sammenkobling af denne med den europæiske referenceramme for kvalifikationer, sammenkobling af kvalifikationer, som er erhvervet gennem formel og ikkeformel uddannelse samt ikkeformel læring, med niveauet i den nationale kvalifikationsramme, sammenkobling af sidstnævnte med internationale sektorspecifikke kvalifikationer og udvikling af sektorspecifikke beskrivende indikatorer for viden, kompetencer og færdigheder, som vil svare til niveauet i den nationale kvalifikationsramme
- d) certificering af ikkeformel uddannelses- og læringsoutput og navnlig:
 - aa) indførelse af en ordning for anerkendelse og validering af kvalifikationer erhvervet gennem ikkeformel uddannelse og læring, certificering af disse kvalifikationer og sammenkobling af disse kvalifikationer med niveauerne i den nationale kvalifikationsramme
 - bb) certificering af voksenundervisere, ledere af ledsage- og støttetjenester samt ledere, der leverer rådgivningstjenester inden for erhvervsvejledning, og
 - cc) udstedelse af licenser, kontrol og tilsyn med driften af de institutioner, der certificerer kvalifikationer, som er erhvervet gennem ikkeformel uddannelse og læring
- e) udvikling og gennemførelse af et system til overførsel af kreditpoint for erhvervsrettede uddannelser
- f) sikring af kvaliteten af efteruddannelse og erhvervsvejledning (COP) gennem hele livet i samarbejde med andre offentlige aktører
- g) forslaget om fastsættelse af de erhvervsrettede rettigheder for indehavere af kvalifikationer, der er erhvervet i forbindelse med efteruddannelse, med undtagelse af videregående uddannelser

- h) anerkendelse af ligestillingen af de eksamensbeviser, der er udstedt af de græske organer for erhvervsrettede uddannelser, som nu er nedlagt, og anerkendelse af ligestillingen af eksamensbeviser for erhvervsrettede uddannelser i udlandet, med undtagelse af eksamensbeviser for videregående uddannelser
- i) ydelse af videnskabelig og teknisk støtte til de kompetente organer i ministeriet for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport og i ministeriet for arbejde, social sikring og velfærd i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af den nationale politik for erhvervsvejledning
- j) udvikling af kommunikation og koordinering af foranstaltninger mellem offentlige og private aktører, der leverer tjenester inden for »erhvervsvejledning«, med henblik på at forbedre de tjenester, der allerede leveres, ved hjælp af løbende information og informationsudveksling
- k) oprettelse af et nationalt netværk med henblik på at informere og oplyse alle interesserede enheder og personer om uddannelse, læring og udveksling med Den Europæiske Unions medlemsstater
- l) levering af erhvervsvejledningstjenester af enhver art og i enhver form til de kompetente organer i ministeriet for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport og i ministeriet for arbejde, social sikring og velfærd, uddannelses- og erhvervsuddannelsescentre og -organer, virksomheder samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer
- m) uddannelse, træning og efteruddannelse af ledere inden for sektoren for »erhvervsvejledning« i samarbejde med og/eller som supplement til de organer (strukturer), der findes inden for ministeriet for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport og inden for ministeriet for arbejde, social sikring og velfærd
- n) fastsættelse dels af betingelserne og reglerne for driften af erhvervsvejledningsorganer, dels af minimumskvalifikationer for de ledere, der leverer disse tjenester, samt førelse af de tilsvarende registre
- o) fastsættelse af de betingelser, der skal være opfyldt, for at erhvervsvejledningstjenester kan leveres af fysiske eller juridiske personer, specifikationerne for certificering af den tilstrækkelige kvalifikation hos de ledere, der leverer rådgivningstjenester inden for erhvervsvejledning, og de procedurer, der følges for at sikre kvaliteten af de leverede tjenester, og førelsen af de tilsvarende registre.

[...]

6. Eoppep fungerer som forvaltningsorgan for efteruddannelse [...]

13 Samme lovs artikel 20 bestemmer:

»1. [Eoppep] opkræver gebyrer for evaluering og optagelse i de i artikel 21 omhandlede registre, for godkendelse af private centre og kontorer for erhvervsvejledning, for godkendelse og certificering af tjenesteydere inden for efteruddannelse, for godkendelse af organer for certificering af kvalifikationer, for certificering af fysiske personers kvalifikationer, for certificering af uddannelser og faglige programmer samt for anerkendelse af ligestillingen af eksamensbeviser i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov. Gebyrernes art og

størrelse, deres overensstemmelse med omkostningerne i forbindelse med de tjenester, der specifikt leveres i henhold til dette stykkes første afsnit, samt de nærmere regler for deres opkrævning fastsættes ved fælles afgørelse truffet af [finansministeren og ministeren] for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport efter forslag fra [Eoppeps] bestyrelse.

2. Gebyrerne har til formål at dække udgifter til kontrol, evaluering, certificering, til førelse af særlige registre, til fremme og tilskyndelse til anvendelse af kvalifikationer, der er certificeret i henhold til [Eoppeps] kompetencer, samt til oplysning af borgerne om disse tjenester.

3. Tilsynsgebyrer opkræves hos de enheder, der er under tilsyn af [Eoppep] i overensstemmelse med denne lovs artikel 19. Disse gebyrer fastsættes ved fælles afgørelse truffet af [finansministeren og ministeren] for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport efter forslag fra [Eoppeps] bestyrelse.

4. Gebyrer og tilsynsgebyrer indbetales på [Eoppeps] konti og anvendes til at dække alle de omkostninger, der er omhandlet i stk. 2.«

14 Artikel 23 i lov nr. 4115/2013 fastsætter:

»1. Eoppeps ressourcer er dem, som bestemmelserne i loven har tildelt de organer, der nu er blevet fusioneret, og det organ, der optager dem; som en vejledning kan de bestå i:

- a) tilskud fra det almindelige budget for ministeriet for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport
- b) tilskud og finansiering af enhver art fra det offentlige investeringsprogram, fra Unionen [...] og fra andre internationale organisationer samt fra programmer, der medfinansieres
- c) indtægter fra forvaltning af Eoppeps formue, renter fra den finansielle udnyttelse af reserveverne og enhver anden indkomst fra udnyttelsen af Eoppeps aktiver
- d) indtægter fra udførelsen af arbejder og tjenester, som enten er blevet overdraget til Eoppep af ministeren for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport, eller som leveres på vegne af tredjemand, såsom bl.a. offentlige myndigheder, nationale og internationale organisationer, offentligretlige eller privatretlige juridiske personer samt privatpersoner, idet disse arbejder udføres efter en afgørelse fra organets bestyrelse

[...]

- g) indtægter fra betaling af gebyrer og tilsynsgebyrer for certificering af kvalifikationer, certificering af voksenundervisere og af ledere af ledsage- og støttetjenester, for anerkendelsen af ligestilling af eksamensbeviser, for godkendelse og kontrol af organer for kvalifikation og certificering af strukturer, for certificering og godkendelse af udbydere af efteruddannelsestjenester og for certificering af private kontorer eller centre for erhvervsvejledning og af ledere inden for erhvervsvejledning.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Eoppep er en privatretlig juridisk person, der henhører under den offentlige sektor, som blev stiftet ved fusion og overtagelse af andre enheder i 2011, og som bl.a. har til formål at udføre opgaver med erhvervsvejledning af enhver art for ministeriet for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport og for ministeriet for arbejde, social sikring, erhvervsuddannelsesinstitutioner, virksomheder og arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.
- 16 Ved afgørelse truffet af Eoppeps bestyrelse den 16. februar 2012 blev PM udnævnt til fungerende chef for enheden for certificering af kvalifikationer i dette organ, og DM blev udnævnt til fungerende vicedirektør for direktoratet for administrative og finansielle tjenester og fungerende chef for enheden for økonomiske tjenester i dette organ. Ved afgørelse truffet af Eoppeps bestyrelse den 17. juni 2013 om ændring af den første afgørelse blev DM fungerende direktør for direktoratet for administrative og finansielle tjenester i det nævnte organ.
- 17 Efter offentliggørelsen af Eoppeps interne reglement besluttede bestyrelsen for dette organ den 18. januar 2018, at DM skulle fortsætte med at varetage opgaverne som fungerende ansvarlig for det nævnte organs direktorat for administrative og finansielle tjenester, indtil udvælgelsen og udnævnelsen af en direktør for dette direktorat. Den 14. februar 2018 besluttede bestyrelsen at fritage DM fra stillingen som fungerende direktør for det nævnte direktorat med den begrundelse, at hun ikke var i stand til at varetage denne opgave på tilfredsstillende vis. DM forblev imidlertid tilknyttet afdelingen for administrative tjenester.
- 18 Ved afgørelse truffet af Eoppeps bestyrelse den 21. februar 2018 blev PM frataget fra sin stilling som fungerende chef for enheden for certificering af kvalifikationer, men fortsatte med at arbejde i denne enhed som ansat. Denne afgørelse blev vedtaget under hensyntagen til Eoppeps behov for at opfylde de formål, der var forbundet med dette organs oprettelse. Ved den nævnte afgørelse blev en anden arbejdstager, KG, frataget sin stilling som chef for afdelingen for udstedelse af licenser til strukturerne, idet han forblev tilknyttet afdelingen for forvaltning af viden og elektronisk styring, mens en anden arbejdstager, AA, blev udnævnt til fungerende chef for Eoppeps finansafdeling.
- 19 DM og PM indbragte henholdsvis Eoppeps bestyrelses afgørelser af 14. februar 2018 og af 21. februar 2018 for arbejdstilsynet. Arbejdstilsynet fandt efter en undersøgelse, at Eoppep havde tilsidesat præsidentdekretet, idet Eoppep ikke havde informeret og hørt arbejdstagerrepræsentanterne forud for fjernelsen af disse fra deres stillinger. Som følge heraf pålagde den græske stat Eoppep en bøde på 2 250 EUR for overtrædelse af præsidentdekretet.
- 20 Eoppep har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. Til støtte for søgsmålet har Eoppep bl.a. gjort gældende, at organet ikke udgør en virksomhed, som driver erhvervsvirksomhed som omhandlet i præsidentdekret nr. 240/2006 og direktiv 2002/14, og at det derfor ikke er omfattet af disse bestemmelses anvendelsesområde, at DM og PM var bekendte med den midlertidige karakter af deres respektive udnævnelser i stillingerne som direktør for direktoratet for administrative og finansielle tjenester og som chef for enheden for certificering af kvalifikationer, og at den hævdede tilsidesættelse vedrører to ansatte, i forhold til hvilke proceduren for information og høring af arbejdstagerrepræsentanter, der er fastsat ved dette præsidentdekret, ikke finder anvendelse, eftersom afgørelserne vedrørende disse to ansatte alene henhører under Eoppeps ledelses kompetence.

- 21 Den græske stat har for denne ret gjort gældende, at det nævnte søgsmål bør forkastes som ugrundet.
- 22 Den forelæggende ret har for det første anført, at det ifølge den nationale lovgivning, der fastlægger Eoppeps kompetencer, ikke synes at være udelukket, at Eoppep driver erhvervsvirksomhed. Det er nemlig muligt, at der for så vidt angår visse af Eoppeps kompetencer og navnlig udførelse af tjenester vedrørende erhvervsvejledning til ministeriers kompetente organer, erhvervsuddannelsesinstitutioner, virksomheder og arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer findes markeder, hvorpå virksomheder, der konkurrerer med Eoppep, udøver deres aktivitet. Endvidere omfatter dette organs økonomiske ressourcer ligeledes indtægterne fra udførelsen af et arbejde eller af tjenester. Ifølge den forelæggende ret har lovgiver således bestemt, at Eoppep i det mindste delvist skal fungere som markedsaktør.
- 23 Den forelæggende ret har for det andet præciseret, at PM er blevet fjernet fra sin stilling af grunde, der vedrører tjenestens tilfredsstillende funktion, mens den stilling som kontorchef, som hun bestred, ikke er blevet nedlagt. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt denne fjernelse udgør en situation, hvor direktiv 2002/14 og præsidentdekret nr. 240/2006 til gennemførelse heraf kræver, at arbejdstagerrepræsentanterne informeres og høres forud for den nævnte fjernelse.
- 24 På denne baggrund har Dioikitiko Protodikeio Athinon (forvaltningsdomstol i første instans i Athen, Grækenland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) Hvilken betydning skal tillægges begrebet [»]virksomhed, som driver [...]erhvervsvirksomhed«, [som omhandlet] i artikel 2, litra a), i direktiv [2002/14]?
b) Omfatter ovennævnte begreb privatretlige juridiske personer, såsom [Eoppep], der ved udøvelsen af [deres] kompetence til at certificere erhvervsuddannelsesinstitutioner handler som [offentligretlige juridiske personer] og udøver offentlig myndighed, når der henses til,
(i) at det med hensyn til nogle af dens aktiviteter, navnlig [levering af erhvervsvejledningstjenester af enhver art og i enhver form] til ministeriernes kompetente organer, uddannelses- og erhvervsuddannelsescentre og -organer, virksomheder samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer [artikel 14, stk. 2, litra l), i lov [nr. 4115/2013], ikke er udelukket – således som det fremgår af bestemmelsen i artikel 14, stk. 2, litra [o)], om fastsættelse af betingelserne for fysiske og juridiske personers levering af rådgivnings- og erhvervsuddannelsesydelser i landet – at der kan findes markeder, [hvorpå] kommercielle virksomheder udøver aktivitet i konkurrence med sagsøgeren [...]
(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 [ministeren for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport] eller leverer på vegne af tredjemand, såsom [bl.a.] offentlige myndigheder, nationale og internationale organer, offentligretlige eller privatretlige juridiske personer samt privatpersoner, [og]
(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 [en del] 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[?] [...] [Er] det i givet fald tilstrækkeligt, at lovgiver har tilsigtet [– i artikel 14, stk. 2, litra [l]), og [i] 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] 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 [ved dette reglement] 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 [tilfredsstillende funktion] og servicebehovene med henblik på, at den juridiske person kan forfølge de mål, som den er blevet indrettet til, eller at arbejdstageren [...] 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 [...] midlertidigt [er] blevet tildelt ledende stillinger ved den samme [afgørelse] fra det kompetente organ, hvorved de berørte ansatte er blevet fjernet fra ledende stillinger?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 25 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14 skal fortolkes således, at denne bestemmelse omfatter en privatretlig juridisk person, der handler som en offentligretlig person og driver virksomhed, der henhører under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed, samtidig med at den i øvrigt mod vederlag leverer tjenester, som konkurrerer med dem, der leveres af markedsdeltagere.
- 26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14 definerer »virksomhed« som enhver offentlig eller privat virksomhed, som driver erhvervsvirksomhed, uanset om det er med sigte på fortjeneste.
- 27 Det skal ligeledes bemærkes, at Domstolen i en konkurrenceretlig sammenhæng har defineret begrebet »virksomhed« som omfattende enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. i denne retning dom af 11.11.2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 28 Hvad angår begrebet »erhvervsvirksomhed«, som ikke er defineret i direktiv 2002/14, bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at dette begreb, der fremgår af forskellige direktiver vedrørende arbejdstagernes rettigheder, omfatter enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et givet marked (jf. i denne retning dom af 20.7.2017, *Piscarreta Ricardo*, C-416/16, EU:C:2017:574, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.11.2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Aktiviteter, der henhører under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed, er principielt udelukket fra at blive anset for at være økonomisk virksomhed. Ydelser, som uden at henhøre under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed varetages af almen interesse og uden gevinst for øje, og som udbydes i konkurrence med erhvervsdrivende, der arbejder med gevinst for øje, er derimod blevet anset for at være økonomisk virksomhed. Den omstændighed, at sådanne ydelser er mindre konkurrencedygtige end tilsvarende ydelser leveret af erhvervsdrivende, der arbejder med gevinst for øje, kan ikke forhindre, at de pågældende aktiviteter anses for økonomisk virksomhed (dom af 11.11.2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Henset til formålet med direktiv 2002/14 og ordlyden af navnlig direktivets artikel 2, litra a), skal det fastslås, at den fortolkning af begrebet »økonomisk virksomhed«, der fremgår af denne doms præmis 27 og 29, kan overføres på direktiv 2002/14.
- 31 Med henblik på at besvare spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14 omfatter en enhed som Eoppep, skal det derfor også afgøres, om en enhed som dette organ udøver en aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et givet marked.
- 32 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Eoppep i henhold til artikel 14, stk. 2, i lov nr. 4115/2013 ikke alene har certificering af uddannelsesinstitutioner eller anerkendelse af ligestillingen af eksamensbeviser – hvilke aktiviteter ifølge den forelæggende ret henhører under udøvelsen af offentlige myndighed – til formål, men også bl.a., således som det følger af henholdsvis litra i), j), l) og m) i dette stykke, ydelse af videnskabelig og teknisk støtte til de kompetente organer i ministeriet for uddannelse, religiøse anliggender, kultur og sport og i ministeriet for arbejde, social sikring og velfærd i forbindelse med planlægning og gennemførelse af den nationale politik vedrørende erhvervsvejledning, udvikling af kommunikation og koordinering af handlinger mellem de offentlige og private aktører, der leverer tjenester i form af »erhvervsvejledning« ved hjælp af løbende information og informationsudveksling, levering af erhvervsvejledningstjenester af enhver art og i enhver form til disse ministeriers kompetente organer, uddannelses- og erhvervsuddannelsescentre og -organer, virksomheder samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, og uddannelse, træning og efteruddannelse af ledere inden for sektoren for »erhvervsvejledning« i samarbejde med og/eller som supplement til de organer, der findes inden for de nævnte ministerier.
- 33 Det skal for det første konstateres, at disse sidstnævnte aktiviteter ikke a priori henhører under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed. Selv om det ikke er udelukket, at der findes markeder, hvorpå der opererer kommercielle virksomheder, der konkurrerer med Eoppep, og som har sigte på fortjeneste, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om dette faktisk er tilfældet.
- 34 For det andet finansieres Eoppeps aktiviteter ikke udelukkende af de gebyrer og tilsynsgebyrer, der er fastsat i artikel 20 i lov nr. 4115/2013, men også af indkomster og indtægter som dem, der er omhandlet i denne lovs artikel 23, nærmere bestemt de indtægter, der hidrører fra udførelse af

arbejder og tjenester, der er betroet dette organ af ministeren for uddannelse og religiøse anliggender, kultur og sport, eller som er leveret på vegne af tredjemand, såsom bl.a. offentlige myndigheder, nationale og internationale organer, offentligretlige eller privatretlige juridiske personer samt privatpersoner, idet disse arbejder udføres efter en afgørelse fra organets bestyrelse.

- 35 Ifølge de oplysninger, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal disse indtægter anses for at udgøre en betaling for Eopeps aktiviteter, for så vidt som de udgør det økonomiske modstykke for sidstnævntes levering af tjenesteydelser, hvilket modstykke normalt fastlægges i forholdet mellem den, der præsterer tjenesteydelsen, og den, der modtager den (jf. i denne retning dom af 11.11.2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Henset til disse forhold, og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf, skal det fastslås, at Eopep delvist udøver en aktivitet, der består i at udbyde tjenesteydelser på et givet marked, og at organet derfor er omfattet af begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14.
- 37 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 2002/14 skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan omfatte en privatretlig juridisk person, der handler som en offentligretlig person, og som driver virksomhed, der henhører under beføjelser vedrørende offentlig myndighed, når den i øvrigt mod vederlag leverer tjenesteydelser, som konkurrerer med dem, der leveres af markedsdeltagere.

Det andet spørgsmål

- 38 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 skal fortolkes således, at den deri fastsatte forpligtelse til information og høring finder anvendelse i tilfælde af, at et lille antal ansatte, der er udnævnt midlertidigt i ansvarsfulde stillinger, skifter stilling, når dette skift ikke kan påvirke situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i den pågældende virksomhed eller i almindelighed true beskæftigelsen.
- 39 I denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 omfatter retten til information og høring som omhandlet i dette direktiv »information og høring om situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i virksomheden eller forretningsstedet samt om alle planlagte, forventede foranstaltninger, navnlig når beskæftigelsen er truet«.
- 40 Det skal konstateres, at denne bestemmelses ordlyd, idet den generelt henviser til »beskæftigelse«, ikke omfatter individuelle ansættelsesforhold, a fortiori når der ikke er tale om nedlæggelse af stillinger.
- 41 Den fortolkning, hvorefter artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 omfatter situationen, strukturen og udviklingen for beskæftigelsen i almindelighed i en virksomhed eller på et forretningssted, og ikke situationen for visse individuelle ansættelsesforhold i en virksomhed eller på et forretningssted, underbygges af ottende betragtning til dette direktiv. Det fremgår af denne betragtning, at EU-lovgiver navnlig tilsigter at fremme og styrke »information og høring om situationen og den sandsynlige udvikling med hensyn til virksomhedens beskæftigelse samt – når arbejdsgiverens evaluering viser, at beskæftigelsen inden for virksomheden kan være truet – om de eventuelle planlagte foregribende foranstaltninger, særlig uddannelse af arbejdstagerne og

forbedring af deres kvalifikationer med det formål at afværge de negative virkninger eller begrænse følgerne heraf og øge de eventuelt berørte arbejdstageres beskæftigelsesegnethed og tilpasningsevne«.

- 42 Henset til disse forhold må det lægges til grund, at direktiv 2002/14 har til formål at tilvejebringe information og høring af arbejdstagerne, når beskæftigelsen i almindelighed trues i en virksomhed eller på et forretningssted, med henblik på at opveje de negative virkninger af den negative udvikling i beskæftigelsessituationen i denne virksomhed eller på dette forretningssted for de arbejdstagere, der kan blive berørt heraf.
- 43 I det foreliggende tilfælde fremgår det af beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at der ikke var nogen risiko eller trussel for beskæftigelsen i Eoppep, og at kun et meget begrænset antal personer, nemlig 3 ud af 80 ansatte, blev fjernet fra stillinger, som de besatte midlertidigt. Desuden har disse personer ikke mistet deres arbejde, og de er blevet i tjenesten i samme enhed i Eoppep. Det fremgår endvidere, at det for den forelæggende ret end ikke er blevet gjort gældende, at fjernelsen eller udskiftningen af disse personer har haft eller har kunnet have en indvirkning på situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen som sådan i Eoppep eller har truet beskæftigelsen dér i almindelighed.
- 44 Da anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen angivelse af, at fjernelsen og udskiftningen af et lille antal personer, der var blevet udnævnt midlertidigt i ansvarsfulde stillinger, i det foreliggende tilfælde har påvirket eller kunne påvirke situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i Eoppep eller bringe beskæftigelsen dér i fare i almindelighed, kan artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 ikke finde anvendelse på en sådan situation.
- 45 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14 skal fortolkes således, at den deri fastsatte forpligtelse til information og høring ikke finder anvendelse i tilfælde af, at et lille antal ansatte, der er udnævnt midlertidigt i ansvarsfulde stillinger, skifter stilling, når dette skift ikke kan påvirke situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i den pågældende virksomhed eller i almindelighed true beskæftigelsen.

Sagsomkostninger

- 46 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) Artikel 2, litra a), i 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**

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse kan omfatte en privatretlig juridisk person, der handler som en offentligretlig person, og som driver virksomhed, der henhører under beføjelser vedrørende offentlig myndighed, når den i øvrigt mod vederlag leverer tjenesteydelser, som konkurrerer med dem, der leveres af markedsdeltagere.

2) Artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2002/14

skal fortolkes således, at

den deri fastsatte forpligtelse til information og høring ikke finder anvendelse i tilfælde af, at et lille antal ansatte, der er udnævnt midlertidigt i ansvarsfulde stillinger, skifter stilling, når dette skift ikke kan påvirke situationen, strukturen og den forventede udvikling med hensyn til beskæftigelsen i den pågældende virksomhed eller i almindelighed true beskæftigelsen.

Underskrifter