



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

16 november 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2001/23/EG – Artikel 1, lid 1 – Behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen – Overgang van een notariskantoor – Vaststelling van de nietigheid of het onrechtmatige karakter van het ontslag van werknemers – Bepaling van de anciënniteit voor de berekening van de vergoeding – Toepasselijkheid van deze richtlijn – Voorwaarden”

In de gevoegde zaken C-583/21–C-586/21,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Juzgado de lo Social n° 1 de Madrid (arbeidsrechtbank nr. 1 Madrid, Spanje) bij beslissingen van 30 juli 2021, ingekomen bij het Hof op 20 september 2021, in de procedures

NC (C-583/21),

JD (C-584/21),

TA (C-585/21),

FZ (C-586/21)

tegen

BA,

DA,

DV,

CG,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin (rapporteur) en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

* Procestaal: Spaans.

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 november 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- DA, CG, DV en BA, vertegenwoordigd door C. Martínez Cebrián, abogado,
- NC, JD, TA en FZ, vertegenwoordigd door F. Mancera Martínez en S. L. Moya Mata, abogados,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis en J. Rodríguez de la Rúa Puig als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en M. Hellmann als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 mei 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PB 2001, L 82, blz. 16).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen NC, JD, TA en FZ (hierna samen: „NC e.a.”) en de notarissen BA, DA, DV en CG, inzake de vaststelling van de nietigheid of het onrechtmatige karakter van het ontslag van de werknemers die achtereenvolgens door deze notarissen zijn aangeworven.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2001/23

- 3 Overweging 3 van richtlijn 2001/23 luidt als volgt:

„Voorzieningen zijn nodig om de werknemers bij verandering van ondernemer te beschermen, in het bijzonder om het behoud van hun rechten veilig te stellen.”

4 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23 bepaalt:

- „a) Deze richtlijn is van toepassing op de overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen op een andere ondernemer ten gevolge van een overdracht krachtens overeenkomst of een fusie.
- b) Onder voorbehoud van het bepaalde onder a) en van de hiernavolgende bepalingen van dit artikel wordt in deze richtlijn als overgang beschouwd, de overgang, met het oog op voortzetting van een al dan niet hoofdzakelijk economische activiteit, van een economische eenheid die haar identiteit behoudt, waaronder een geheel van georganiseerde middelen wordt verstaan.
- c) Deze richtlijn is van toepassing op openbare en particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk. Een administratieve reorganisatie van overheidsdiensten of de overgang van administratieve functies tussen overheidsdiensten is geen overgang in de zin van deze richtlijn.”

5 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De rechten en verplichtingen welke voor de vervreemder voortvloeien uit de op het tijdstip van de overgang bestaande arbeidsovereenkomst of arbeidsbetrekking, gaan door deze overgang op de verkrijger over.

De lidstaten kunnen bepalen dat de vervreemder en de verkrijger na het tijdstip van de overgang hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de verplichtingen welke vóór het tijdstip van de overgang voortvloeien uit een op het tijdstip van de overgang bestaande arbeidsovereenkomst of arbeidsbetrekking.”

6 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De overgang van de onderneming, vestiging of onderdeel van de onderneming of vestiging vormt op zichzelf voor de vervreemder of de verkrijger geen reden tot ontslag. Deze bepaling vormt geen beletsel voor ontslagen om economische, technische of organisatorische redenen die wijzigingen voor de werkgelegenheid met zich brengen.

[...]

2. Indien de arbeidsovereenkomst of de arbeidsbetrekking wordt verbroken omdat de overgang een aanmerkelijke wijziging van de arbeidsvoorwaarden ten nadele van de werknemer ten gevolge heeft, wordt de arbeidsovereenkomst of de arbeidsbetrekking geacht te zijn verbroken door toedoen van de werkgever.”

Verordening nr. 650/2012

- 7 In artikel 3, lid 2, van verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring (PB 2012, L 201, blz. 107), is het volgende bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt onder het begrip ‚gerecht’ verstaan: elke gerechtelijke autoriteit en alle andere autoriteiten en juridische beroepsbeoefenaren met bevoegdheid in een erfrechtzaak, die rechterlijke functies vervullen of handelen krachtens volmacht van, of onder toezicht van, een gerechtelijke autoriteit, voor zover dergelijke autoriteiten en juridische beroepsbeoefenaren waarborgen bieden wat betreft onpartijdigheid en het horen van partijen, en voor zover hun beslissingen overeenkomstig het recht van de lidstaat waar zij gevestigd zijn:

- a) vatbaar zijn voor een rechtsmiddel ten overstaan van een gerechtelijke autoriteit of voor toetsing door een zodanige autoriteit, en
- b) dezelfde rechtskracht en dezelfde werking hebben als een beslissing van een gerechtelijke autoriteit over dezelfde aangelegenheid.

[...]”

- 8 Artikel 62 van deze verordening luidt:

„1. Bij deze verordening wordt een Europese erfrechtverklaring (hierna „erfrechtverklaring”) ingesteld, die wordt afgegeven om in een andere lidstaat te worden gebruikt en die de in artikel 69 omschreven rechtsgevolgen heeft.

2. Het gebruik van de erfrechtverklaring is niet verplicht.

3. De erfrechtverklaring komt niet in de plaats van de documenten die in de lidstaten voor soortgelijke doeleinden worden gebruikt. Zodra de erfrechtverklaring evenwel, overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, is afgegeven om in een andere lidstaat te worden gebruikt, heeft zij tevens de in artikel 69 omschreven rechtsgevolgen in de lidstaat van afgifte.”

- 9 Artikel 64 van die verordening bepaalt:

„De erfrechtverklaring wordt afgegeven in de lidstaat van wie de gerechten op grond van artikel 4, artikel 7, artikel 10 of artikel 11 bevoegd zijn. De autoriteit van afgifte is:

- a) een gerecht in de zin van artikel 3, lid 2, of
- b) een andere autoriteit die krachtens het nationale recht bevoegd is om erfrechtzaken te behandelen.”

10 Artikel 67, lid 1, van die verordening luidt:

„Zodra de te staven gegevens volgens het op de erfopvolging toepasselijke recht of volgens een ander, specifiek toepasselijk recht vaststaan, wordt de erfrechtverklaring volgens de in dit hoofdstuk bepaalde procedure onverwijld afgegeven. [...]

De autoriteit van afgifte geeft de erfrechtverklaring in het bijzonder niet af indien:

- a) de te staven gegevens worden betwist, of
- b) de erfrechtverklaring niet in overeenstemming zou zijn met een beslissing betreffende de te staven gegevens.”

Spaans recht

- 11 In artikel 1 van de Ley Orgánica del Notariado (wet op het notarisambt) van 28 mei 1862 (*Gaceta de Madrid* nr. 149 van 29 mei 1862, blz. 1) is „notaris” gedefinieerd als „de openbare ambtenaar die gemachtigd is om, overeenkomstig de wet, overeenkomsten en andere buitengerechtelijke akten te authenticeren” en is hieraan toegevoegd dat „er in het gehele Koninkrijk slechts één categorie van dergelijke ambtenaren [zal] zijn”.
- 12 Notarissen zijn verplicht aangesloten bij het Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (bijzondere socialezekerheidsregeling voor zelfstandigen, of „RETA”). Zij zijn tegelijkertijd openbare ambtenaren en de werkgevers van de personen die bij hen in dienst zijn en met wie zij vrijwillig verbintenissen aangaan door arbeidsovereenkomsten te sluiten waarop het gehele algemene arbeidsrecht en het gehele arbeidsrecht van de Unie van toepassing is.
- 13 Overeenkomstig de algemene regels van Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (koninklijk wetgevend besluit 2/2015 tot goedkeuring van de herziene tekst van de wet op het werknemersstatuut) van 23 oktober 2015 (BOE nr. 255 van 24 oktober 2015, blz. 100224; hierna: „koninklijk wetgevend besluit 2/2015”) onderhandelen notarissen over collectieve arbeidsovereenkomsten, die tot 2010 een lokale werkingssfeer hadden, en sindsdien een nationale werkingssfeer.
- 14 In artikel 44, leden 1 en 2, van het koninklijk wetgevend besluit 2/2015 is het volgende bepaald:
 - „1. De overgang van een onderneming, vestiging of zelfstandige productie-eenheid daarvan leidt niet automatisch tot beëindiging van de arbeidsverhouding; de nieuwe werkgever treedt onder de in de toepasselijke bijzondere regelgeving gestelde voorwaarden in de uit de arbeidsovereenkomst en de sociale zekerheid voortvloeiende rechten en verplichtingen van de vorige werkgever, met inbegrip van de pensioenverplichtingen, en, in het algemeen, in alle verplichtingen inzake aanvullende sociale bescherming die de vervreemder is aangegaan.
 2. In dit artikel geldt als overgang van onderneming de overgang, met het oog op voortzetting van een al dan niet hoofdzakelijk economische activiteit, van een economische eenheid die haar identiteit behoudt, waaronder een geheel van georganiseerde middelen wordt verstaan.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 15 NC e.a. hebben in een notariskantoor in Madrid (Spanje) voor verschillende notarissen gewerkt die elkaar in dat kantoor hebben opgevolgd. Op 30 september 2019 bood DV, de notaris die sinds 31 januari 2015 de ambtsdragende notaris was, NC e.a. de mogelijkheid om met hem samen te werken in zijn nieuwe kantoor in een andere stad, dan wel om hun arbeidsovereenkomsten te beëindigen. NC e.a. kozen voor de tweede optie en hebben een vergoeding ontvangen wegens economisch ontslag op grond van overmacht.
- 16 BA is op 29 januari 2020 benoemd tot de ambtsdragende notaris van hetzelfde notariskantoor. Hij heeft de werknemers van de vorige ambtsdragende notaris overgenomen en dezelfde materiële voorzieningen behouden. De notariële werkzaamheden werden nog steeds op dezelfde werkplek verricht waar de minuten worden bewaard, die in de nationale wetgeving zijn gedefinieerd als alle openbare akten en andere documenten die elk jaar aan die verzameling akten worden toegevoegd. Op 11 februari 2020 hebben BA en NC e.a. arbeidsovereenkomsten met een proeftijd van zes maanden gesloten.
- 17 Op 15 maart 2020 heeft de Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (directoraat-generaal rechtszekerheid en notariële diensten, Spanje) van het Ministerio de Justicia (ministerie van Justitie, Spanje) in het kader van de COVID-19-pandemie een besluit vastgesteld waarin was bepaald dat uitsluitend urgente handelingen mochten worden uitgevoerd, notariskantoren de door de autoriteiten aanbevolen afstandsmaatregelen moesten treffen en er voor werknemers een rotatiesysteem moest worden ingesteld. De volgende dag zijn NC, TA en JD naar het notariskantoor gegaan om BA te verzoeken de bovengenoemde maatregelen toe te passen. BA heeft dit geweigerd en heeft op dezelfde dag ontslagbrieven gestuurd aan NC, TA en JD, alsook op 2 april 2020 aan FZ, met de mededeling dat zij niet waren geslaagd voor hun proeftijd.
- 18 NC e.a. hebben een vordering ingesteld bij de Juzgado de lo Social nº 1 (arbeidsrechtbank nr. 1 Madrid, Spanje), de verwijzende rechter, met het verzoek om vast te stellen dat hun ontslag nietig, of op zijn minst onrechtmatig was, alsook om de door hen opgebouwde anciënniteit te berekenen met ingang van de datum waarop zij zijn gaan werken in het kantoor van een notaris die voorheen zijn diensten verleende in dezelfde kantooruimte waar BA dat nu doet. BA heeft zich tegen hun vorderingen verzet en is van mening dat de bepalende datum voor het begin van hun anciënniteit 11 februari 2020 was, dus de datum waarop hij de overeenkomsten met NC e.a. heeft gesloten.
- 19 De verwijzende rechter zet uiteen dat NC e.a., totdat zij in 2020 zijn ontslagen, ononderbroken in dienst zijn geweest bij verweerders in het hoofdgeding, die achtereenvolgens als notaris waren benoemd in dezelfde kantooruimte te Madrid.
- 20 In Spanje zijn notarissen openbare ambtenaren die tot deze functie toetreden na te zijn geslaagd voor een nationaal vergelijkend onderzoek dat periodiek wordt georganiseerd door het directoraat-generaal rechtszekerheid en notariële diensten van het ministerie van Justitie. Voor dit vergelijkend onderzoek geldt een bijzondere algemene regeling, en de laatst bekende aankondiging van een vergelijkend onderzoek was bedoeld om vacatures in te vullen die waren ontstaan als gevolg van pensionering, overplaatsing, verlof, overlijden of het niet bezetten van de post na het vorige vergelijkend onderzoek.

- 21 Wanneer een notaris zijn werkzaamheden beëindigt wegens overplaatsing of pensionering, is de nieuwe notaris die hem opvolgt – die al dan niet in dezelfde kantoorruimte kan blijven – verplicht om gedurende 25 jaar het archief van zijn voorganger te bewaren en op verzoek van belanghebbenden de kopieën en de uittreksels van de door zijn voorganger verleden akten af te leveren, met dien verstande dat het gebruikelijk, maar niet verplicht is dat de nieuwe ambtsdrager al het personeel en alle materiële middelen overneemt waarmee de doelstelling van de notariële openbare dienst wordt vervuld. Geen enkele specifieke norm of bepaling in een collectieve arbeidsovereenkomst regelt welke gevolgen ontslag heeft voor het personeel, behalve in het geval van overplaatsing of verlof om redenen van persoonlijke aard van de notaris.
- 22 De verwijzende rechter merkt op dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) in zijn arrest van 23 juli 2010 heeft vastgesteld dat de juridische aard van het openbare ambt dat de notaris waarneemt niet betekent dat „hij daardoor niet de hoedanigheid van werkgever kan hebben, aangezien is voldaan aan de criteria die in [koninklijk wetgevend besluit 2/2015] worden gesteld en hij dus de verplichtingen moet naleven die in de arbeidswetgeving aan de werkgever worden opgelegd”. Voorts heeft deze rechter gepreciseerd dat „de notaris geen eigenaar is van een organisatie van personeel en materiële middelen die een situatie kan bewerkstelligen waarin zich een overgang van onderneming voordoet, wanneer deze notaris het kantoor overdraagt waar hij zijn openbaar ambt heeft uitgeoefend, gelet erop dat de opeenvolgende benoemingen en de daaropvolgende overgangen van beslissingen van de regering afhangen; evenmin wordt hij door zijn benoeming tot een bepaald notarisambt eigenaar van het organisatorische geheel van dat kantoor, maar enkel de bewaarder van de minuten ervan en de zichtbare verantwoordelijke voor de openbare taak – wat geen openbare dienst in de strikte zin van het woord is – die in het kantoor wordt uitgeoefend”.
- 23 Tegen deze achtergrond heeft de Juzgado de lo Social n° 1 de Madrid de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is artikel 1, lid 1, onder a), van [richtlijn 2001/23], en bijgevolg de inhoud van deze richtlijn, van toepassing op de situatie waarin een notaris – een openbaar ambtenaar die tevens particulier werkgever is van het personeel dat bij hem in dienst is en wiens werkgeverschap wordt geregeld door het algemene arbeidsrecht en de betreffende sectorale collectieve arbeidsovereenkomst – het ambt en de minuten overneemt van de vorige notaris, de werkzaamheden op dezelfde werkplek met dezelfde materiële voorzieningen voortzet en het personeel van die vorige notaris overneemt?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 24 BA en de Spaanse regering betogen dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is, aangezien verzoekers vier maanden voordat zij bij BA in dienst waren getreden hun arbeidsverhouding met DV e.a., de voorganger van BA die in dezelfde kantoorruimte werkzaam was, tegen betaling van een vergoeding hebben beëindigd. De rechten en verplichtingen die voor DV e.a. uit de met NC e.a. gesloten arbeidsovereenkomsten voortvloeiden, bestonden dus niet meer op de datum van de overgang van het notariskantoor en zij hebben hoe dan ook een vergoeding ontvangen.

- 25 In dit verband zij eraan herinnerd dat er een vermoeden van relevantie rust op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder diens eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 17 mei 2023, BK en ZhP (Gedeeltelijke schorsing van het hoofdgeding), C-176/22, EU:C:2023:416, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 26 Wat dat betreft moet worden opgemerkt dat uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2001/23 volgt dat enkel de rechten en verplichtingen die voor de vervreemder voortvloeien uit de op het tijdstip van de overgang bestaande arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding door deze overgang op de verkrijger overgaan. Bovendien is deze richtlijn volgens vaste rechtspraak niet bedoeld om de bezoldigingsvoorwaarden of andere arbeidsvoorwaarden naar aanleiding van de overgang van ondernemingen te verbeteren (zie in die zin arrest van 26 maart 2020, ISS Facility Services, C-314/18, EU:C:2020:239, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Het is juist dat uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing blijkt dat NC e.a. na de overplaatsing van DV hun arbeidsovereenkomsten hebben opgezegd op 30 september 2019 en dat zij op 11 februari 2020 hun overeenkomsten met BA hebben ondertekend, nadat deze laatste was benoemd tot opvolger van DV als ambtsdragende notaris op dat notariskantoor.
- 28 Niettemin wijst de verwijzende rechter erop dat NC e.a. hun diensten sinds 24 mei 2004 ononderbroken en op dezelfde werkplek hebben verricht ten behoeve van de verschillende notarissen die achtereenvolgens in dat kantoor waren benoemd en met wie zij in een gewone arbeidsverhouding stonden. Hij voegt daaraan toe dat de toepassing van richtlijn 2001/23 tot gevolg zou hebben dat de anciënniteit sinds het begin van hun arbeidsverhouding met dat kantoor behouden zou blijven.
- 29 Met betrekking tot het argument van de Spaanse regering dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is omdat NC e.a. reeds een vergoeding hebben ontvangen wegens de beëindiging van hun arbeidsverhouding, moet worden vastgesteld dat deze mogelijkheid voortvloeit uit een nationale regeling die niet strekt tot omzetting van richtlijn 2001/23 en dus niet relevant kan zijn voor het onderzoek van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag. Overigens moet worden gepreciseerd dat NC e.a. ter terechtzitting hebben verklaard dat deze vergoeding is terugbetaald. Het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.
- 30 Uit het voorgaande volgt dat niet duidelijk blijkt dat de prejudiciële vraag over de uitlegging van richtlijn 2001/23 geen verband houdt met een reëel geschil in het hoofdgeding, of dat het vraagstuk van hypothetische aard is in de zin van de in punt 25 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak. Deze vraag is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

- 31 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een situatie waarin een notaris – die tegelijkertijd openbaar ambtenaar is en particulier werkgever van het personeel

dat bij hem in dienst is – de vorige ambtsdrager van een notariskantoor opvolgt, diens minuten overneemt, het personeel van deze laatste overneemt en de werkzaamheden in dezelfde kantooruimte met dezelfde materiële middelen voortzet.

- 32 In artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2001/23 wordt bepaald dat deze richtlijn van toepassing is op de overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen op een andere ondernemer ten gevolge van een overdracht krachtens overeenkomst of een fusie.
- 33 Volgens artikel 1, lid 1, onder b), van deze richtlijn, wordt als „overgang” in de zin van die richtlijn beschouwd de overgang, met het oog op voortzetting van een al dan niet hoofdzakelijk economische activiteit, van een economische eenheid die haar identiteit behoudt, waaronder een geheel van georganiseerde middelen wordt verstaan. Het begrip eenheid verwijst naar een georganiseerd geheel van personen en goederen waarmee een economische activiteit met een eigen doelstelling kan worden uitgeoefend (arrest van 27 februari 2020, Grafe en Pohle, C-298/18, EU:C:2020:121, punt 22).
- 34 Richtlijn 2001/23 is volgens de eerste volzin van artikel 1, lid 1, onder c), van toepassing op openbare en particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk. Volgens de tweede volzin van die bepaling is een administratieve reorganisatie van overheidsdiensten of de overgang van administratieve functies tussen overheidsdiensten echter geen „overgang” in de zin van die richtlijn.
- 35 Alvorens te onderzoeken of er sprake is van een overgang in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23, moet dus worden onderzocht of activiteiten als die van de Spaanse notarissen onder het begrip „economische activiteit” in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van deze richtlijn vallen.

Bestaan van een „economische activiteit” in de zin van richtlijn 2001/23

- 36 Het Hof heeft gepreciseerd dat het begrip „economische activiteit” alle activiteiten omvat die bestaan in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. In beginsel is de kwalificatie als „economische activiteit” echter niet van toepassing op de activiteiten die tot de uitoefening van bevoegdheden van openbare macht behoren, met dien verstande dat diensten die concurreren met diensten die door marktdeelnemers met winstoogmerk worden aangeboden, kunnen worden aangemerkt als „economische activiteit” in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2001/23 (zie in die zin arrest van 20 juli 2017, Píscarreta Ricardo, C-416/16, EU:C:2017:574, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing blijkt dat de Spaanse notarissen hun diensten op de markt tegen een vergoeding aanbieden aan cliënten, waarbij die diensten met name in wezen bestaan in de authenticatie van overeenkomsten en andere buitengerechtelijke stukken. Volgens de verklaringen van de Europese Commissie ter terechtzitting dragen deze notarissen de financiële risico's die aan de uitoefening van deze werkzaamheden verbonden zijn.
- 38 Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, valt een dergelijke activiteit in beginsel onder het begrip „economische activiteit” in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2001/23.
- 39 Niettemin moet worden onderzocht of, gelet op bepaalde andere omstandigheden die blijken uit het dossier waarover het Hof beschikt, werkzaamheden als die van de Spaanse notarissen een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormen en

moeten worden geacht te vallen onder de uitoefening van bevoegdheden van openbare macht (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 40 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat hier sprake is van een in artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23 voorziene uitsluiting van de algemene regel voor de toepassing van die richtlijn, zodat deze uitsluiting strikt moet worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 7 september 2023, KRI, C-323/22, EU:C:2023:641, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Derhalve moet ten eerste worden opgemerkt dat Spaanse notarissen openbare ambtenaren zijn die na een vergelijkend onderzoek bij ministeriële besluiten worden benoemd.
- 42 Evenwel moet aan de hand van de activiteiten zelf, en niet aan de hand van het statuut van de notarissen in het Spaanse rechtstelsel, worden nagegaan of zij bevoegdheden van openbare macht uitoefenen (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 116).
- 43 Ten tweede staat het – zoals de Spaanse regering ter terechtzitting heeft bevestigd – particulieren vrij om een beroep te doen op de notaris van hun keuze. De honoraria van de notarissen zijn weliswaar vastgesteld in de nationale regeling, maar het blijft een feit dat de kwaliteit van de verrichte diensten van notaris tot notaris kan verschillen naargelang met name de professionele vaardigheden; de notarissen vervullen hun ambt dus in mededingingsomstandigheden, wat niet typerend is voor de uitoefening van de bevoegdheden van openbare macht (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 117).
- 44 Ten derde verklaart de Spaanse regering dat Spaanse notarissen, wat betreft hun taken, om te beginnen met name bevoegd zijn om privaatrechtelijke akten te authenticeren, huwelijken te voltrekken, deze te ontbinden op grond van echtscheiding, een scheiding van tafel en bed uit te spreken, alsook om zorg te dragen voor de opmaak, de authenticatie, de opening en de neerlegging van gesloten testamenten in de rang van minuten, en voorts in bepaalde in de Spaanse wetgeving geregelde situaties moeten weigeren hun diensten te verlenen. Wat dat betreft volgt uit artikel 1 van het du Reglamento de la organización y régimen del notariado (reglement betreffende de organisatie en regeling van het notariaat), definitief goedgekeurd bij het Decreto por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado (decreet tot definitieve goedkeuring van het reglement betreffende de organisatie en de regeling van het notariaat), van 2 juni 1944 (BOE nr. 189 van 7 juli 1944, blz. 5225) (hierna: „reglement betreffende het notariaat”), dat de Spaanse regering heeft aangehaald in haar schriftelijke opmerkingen, dat de notaris als openbare ambtenaar de bevoegdheid heeft om notariële akten te bekrachtigen, wat op juridisch vlak betekent dat de wilsverklaringen van de partijen die in de overeenkomstig de wet opgestelde authentieke akte zijn opgenomen, authenticiteit verkrijgen en bewijskracht hebben.
- 45 Deze werkzaamheden van algemeen belang zijn weliswaar zeer belangrijk, maar aangezien Spaanse notarissen deze werkzaamheden verrichten in een mededingingssituatie, kan het notariaat niet worden aangemerkt als overheidsdienst in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2001/23.
- 46 Het enkele feit dat notarissen, wanneer zij weigeren hun diensten te verlenen, een doel van algemeen belang nastreven, betekent nog niet dat zij hun werkzaamheden verrichten ter uitoefening van bevoegdheden van openbare macht. Immers staat vast dat de in het kader van

diverse gereguleerde beroepen verrichte werkzaamheden in de nationale rechtsorden dikwijls de verplichting voor de betrokken beroepsbeoefenaars meebrengen om een dergelijk doel na te streven zonder dat die werkzaamheden daarom ter uitoefening van bevoegdheden van openbare macht plaatsvinden (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/België, C-47/08, EU:C:2011:334, punt 96).

- 47 Ten vierde heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 650/2012 in kennis gesteld van zijn keuze om Spaanse notarissen aan te wijzen als de in de eerste alinea van die bepaling bedoelde andere autoriteiten en juridische beroepsbeoefenaren, die vallen onder het begrip „gerecht” in de zin van genoemde bepaling en krachtens artikel 64 van die verordening Europese erfrechtverklaringen mogen afgeven.
- 48 Opgemerkt zij dat genoemde verordening betrekking heeft op de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede op de instelling van een Europese erfrechtverklaring, en dat deze verordening bijgevolg niet van invloed is op de uitlegging van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2001/23 (zie naar analogie arrest van 15 maart 2018, Commissie/Tsjechië, C-575/16, EU:C:2018:186, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Bovendien heeft het feit dat de notarissen van een lidstaat onder het begrip „gerecht” in de zin van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 650/2012 vallen, niet tot gevolg dat zij bevoegdheden van openbare macht uitoefenen. Volgens de voorwaarden van deze bepaling strekt het begrip „gerecht” zich niet alleen uit tot autoriteiten of juridische beroepsbeoefenaren met bevoegdheid in een erfrechtzaak die rechterlijke functies vervullen of handelen krachtens volmacht van een gerechtelijke autoriteit, maar ook tot autoriteiten of juridische beroepsbeoefenaren die louter onder toezicht van een gerechtelijke autoriteit handelen.
- 50 Bij de bevoegdheid van Spaanse notarissen om krachtens artikel 64 van verordening nr. 650/2012 Europese erfrechtverklaringen af te geven, is evenmin sprake van de uitoefening van dergelijke bevoegdheden. Blijkens artikel 62 van die verordening is het gebruik van erfrechtverklaringen niet verplicht en blijkens artikel 67, lid 1, onder a), mogen dergelijke verklaringen niet worden afgegeven als de te staven gegevens worden betwist.
- 51 In die omstandigheden, die de verwijzende rechter dient na te gaan, oefenen de Spaanse notarissen klaarblijkelijk een economische activiteit in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2001/23 uit.

Het bestaan van een „overgang” in de zin van richtlijn 2001/23

- 52 Er zij van meet af aan in herinnering gebracht dat richtlijn 2001/23 tot doel heeft om ook bij verandering van eigenaar de continuïteit van de in het kader van een economische eenheid bestaande arbeidsverhoudingen te waarborgen. Voor de vraag of er sprake is van een „overgang” in de zin van deze richtlijn, is het beslissend of de identiteit van de betrokken eenheid bewaard blijft, wat met name hieruit kan blijken dat de exploitatie ervan in feite wordt voortgezet of hervat (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 53 In het onderhavige geval heeft BA, nadat hij door de staat werd benoemd tot ambtsdragende notaris van het notariaat in het betrokken geografische gebied – waarvan DV de vorige ambtsdragende notaris was – een deel van het personeel in dienst genomen alsook het materieel en de kantoorruimte overgenomen. Tevens is hij bewaarder van de minuten van dat kantoor geworden.
- 54 Volgens artikel 1 van de wet op het notarisambt is de notaris de openbare ambtenaar die gemachtigd is om, overeenkomstig de wet, overeenkomsten en andere buitengerechtelijke akten te authenticeren, terwijl het notariskantoor waarvan hij de ambtsdrager is volgens artikel 69 van het reglement betreffende het notariaat een „openbare instelling” is die wordt omschreven als „al het personeel en alle materiële middelen waarmee [de] doelstelling [van de notariële openbare dienst] wordt vervuld”.
- 55 In dit verband moet ten eerste worden vastgesteld dat het feit dat een notaris ambtsdrager van een notariskantoor wordt op grond van een benoeming door de staat, en niet op basis van een met zijn voorganger gesloten overeenkomst, op zich niet eraan in de weg staat dat er sprake is van een overgang in de zin van richtlijn 2001/23.
- 56 Het ontbreken van een contractuele band tussen de vervreemder en de verkrijger kan weliswaar een aanwijzing ervoor vormen dat er geen overgang in de zin van richtlijn 2001/23 heeft plaatsgevonden, maar kan in dit verband niet van doorslaggevend belang zijn (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Die richtlijn is immers van toepassing in alle gevallen waarin zich in het kader van contractuele betrekkingen een wisseling voordoet van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de exploitatie van de onderneming en als werkgever verplichtingen aangaat jegens de werknemers van de onderneming. Opdat die richtlijn van toepassing is, is het derhalve niet noodzakelijk dat er rechtstreekse contractuele betrekkingen tussen de vervreemder en de verkrijger bestaan, aangezien de overdracht via een derde kan plaatsvinden (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Dat de overgang berust op eenzijdige overheidsbesluiten en niet op wilsovereenstemming tussen partijen, sluit bijgevolg niet uit dat richtlijn 2001/23 van toepassing is (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Ten tweede is het feit dat alleen notarissen de notariële openbare dienst mogen uitoefenen niet relevant voor de vraag of deze richtlijn van toepassing is.
- 60 De overgang in de zin van richtlijn 2001/23 moet namelijk betrekking hebben op een duurzaam georganiseerde economische eenheid, waarvan de activiteit niet tot de uitvoering van een bepaald werk is beperkt. Elk georganiseerd geheel van personen en elementen waarmee een economische activiteit met een eigen doelstelling kan worden uitgeoefend en dat voldoende gestructureerd en zelfstandig is, vormt een dergelijke economische eenheid (arrest van 6 maart 2014, Amatori e.a., C-458/12, EU:C:2014:124, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 61 Zoals in punt 54 van het onderhavige arrest is aangegeven, is het notariskantoor overeenkomstig artikel 69 van het reglement betreffende het notariaat een „openbare instelling” die wordt omschreven als al het personeel en alle materiële middelen waarmee de doelstelling van de notariële openbare dienst „wordt vervuld”. Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting verklaard, zonder op dit punt door de andere belanghebbenden te zijn tegengesproken, maar onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat het notariskantoor blijkens artikel 14 van de II Convenio Colectivo estatal de Notarios y Personal Empleado (tweede nationale collectieve arbeidsovereenkomst van notarissen en werknemers in loondienst) van 24 juli 2017 (BOE nr. 241 van 6 oktober 2017, blz. 97369) weliswaar onder toezicht van de notaris werkt, maar dat het kantoor via de werknemers taken vervult, zoals de organisatie van het kantoor, het opstellen van documenten en communicatie met cliënten, met name op het gebied van juridisch advies, waardoor het kantoor een zelfstandige organisatie is.
- 62 Een notariskantoor werkt dus noodzakelijkerwijze onder toezicht van de notaris, maar in het onderhavige geval leidt de benoeming door de staat van de nieuwe ambtsdrager tot de overgang van deze door de vorige ambtsdrager uitgeoefende notariële openbare dienst die onder meer gebonden is aan een bepaald geografisch rechtsgebied. Een dergelijke wisseling van de persoon die ambtsdrager van een notariskantoor is, moet worden aangemerkt als een verandering van ondernemer, wat volgens overweging 3 van richtlijn 2001/23 een gebeurtenis is waarbij die richtlijn werknemers beoogt te beschermen.
- 63 Ten derde zal door de wisseling van de ambtsdrager van een notariskantoor de identiteit van dat kantoor niet noodzakelijkerwijs veranderen.
- 64 Bij de vaststelling of is voldaan aan de voorwaarde dat de onderneming haar identiteit behoudt, moet rekening worden gehouden met alle feitelijke omstandigheden die de betreffende transactie kenmerken, waaronder met name de aard van de betrokken onderneming of vestiging, de vraag of materiële activa zoals gebouwen en roerende zaken worden overgedragen, de waarde van de immateriële activa op het tijdstip van de overgang, de vraag of de meerderheid van het personeel door de nieuwe ondernemer wordt overgenomen, de vraag of de clientèle wordt overgedragen, de mate waarin de voor en na de overgang verrichte activiteiten met elkaar overeenkomen en de duur van een eventuele onderbreking van die activiteiten. Deze factoren zijn evenwel slechts deelaspecten van de alomvattende beoordeling die wordt vereist en mogen daarom niet los van elkaar worden beoordeeld (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Het belang dat moet worden gehecht aan de diverse criteria die bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van een „overgang” in de zin van richtlijn 2001/23, verschilt noodzakelijkerwijs naargelang van de uitgeoefende activiteit, en zelfs van de productiewijze of de bedrijfsvoering in de betrokken economische eenheid, vestiging of onderdeel daarvan (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Het Hof heeft erop gewezen dat een economische eenheid in bepaalde sectoren kan functioneren zonder materiële of immateriële activa van betekenis, zodat het behoud van de identiteit van een dergelijke eenheid na de transactie die zij onderging in geen geval kan afhangen van de overdracht van dergelijke activa (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 67 In een sector waarin de arbeidskrachten de voornaamste factor zijn – wat met name het geval is bij een activiteit waarvoor geen bijzondere materiële middelen hoeven te worden ingezet – kan een economische eenheid haar identiteit na de betrokken transactie niet behouden indien het merendeel van het personeel van die entiteit, qua aantal en deskundigheid, niet wordt overgenomen door de vermoedelijke verkrijger (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 Deze analyse brengt dus een aantal feitelijke vaststellingen met zich mee, zodat de nationale rechterlijke instantie deze kwestie in een concreet geval moet beoordelen aan de hand van de door het Hof ontwikkelde criteria en de met richtlijn 2001/23 nagestreefde doelstellingen, zoals de in overweging 3 van die richtlijn genoemde doelstelling om de werknemers bij verandering van ondernemer te beschermen en het behoud van hun rechten zeker te stellen (zie in die zin arrest van 16 februari 2023, Strong Charon, C-675/21, EU:C:2023:108, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 69 In dit verband blijkt uit punt 54 van het onderhavige arrest dat het personeel en de inrichting van het notariskantoor overeenkomstig de Spaanse wetgeving een „openbare instelling” vormen, die wordt omschreven als al het personeel en alle materiële middelen waarmee de doelstelling van de notariële openbare dienst wordt vervuld.
- 70 Bij de werkzaamheden van een dergelijk notariskantoor is primair de inbreng van het personeel van belang, zodat het kantoor zijn identiteit ook na de overgang kan behouden wanneer een wezenlijk deel van het personeel, qua aantal en deskundigheid, door de nieuwe ambtsdrager ervan wordt overgenomen, hetgeen deze laatste in staat stelt de werkzaamheden van het notariskantoor voort te zetten.
- 71 In het geval dat een notaris die tot ambtsdrager van een notariskantoor is benoemd een wezenlijk deel van het personeel dat in dienst was bij zijn voorganger heeft overgenomen en dit personeel de in punt 61 van het onderhavige arrest genoemde taken blijft opdragen, moet worden opgemerkt dat het feit dat hij de ambtsdrager van een notariskantoor is geworden dat met name een bepaald geografisch rechtsgebied bedient, de materiële middelen en de kantooruimte heeft overgenomen, en bewaarder van de minuten van dat kantoor is geworden, aanwijzingen zijn dat het kantoor zijn identiteit heeft behouden.
- 72 Gelet op het voorgaande moet artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23 aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een situatie waarin een notaris, die tegelijkertijd openbaar ambtenaar is en particulier werkgever van het personeel dat bij hem in dienst is, de vorige ambtsdrager van een notariskantoor opvolgt, diens minuten overneemt, een essentieel onderdeel van het personeel van deze laatste overneemt en de werkzaamheden in dezelfde kantooruimte voortzet met dezelfde materiële middelen, op voorwaarde dat de identiteit van dat kantoor gehandhaafd blijft, wat de verwijzende rechter rekening houdend met alle concrete omstandigheden moet vaststellen.

Kosten

- 73 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen

moet aldus worden uitgelegd dat

deze richtlijn van toepassing is op een situatie waarin een notaris, die tegelijkertijd openbaar ambtenaar is en particulier werkgever van het personeel dat bij hem in dienst is, de vorige ambtsdrager van een notariskantoor opvolgt, diens minuten overneemt, een essentieel onderdeel van het personeel van deze laatste overneemt en de werkzaamheden in dezelfde kantoorruimte voortzet met dezelfde materiële middelen, op voorwaarde dat de identiteit van dat kantoor gehandhaafd blijft, wat de verwijzende rechter rekening houdend met alle concrete omstandigheden moet vaststellen.

ondertekeningen