



Datum van inontvangstneming : 10/03/2025

Zaak C-861/24

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:

12 december 2024

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Constanța (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 november 2024

Verzoekende partij in eerste en tweede aanleg:

MB

Verwerende partij in eerste aanleg en verzoekende partij in tweede aanleg:

Societatea Națională [U]

Voorwerp van het hoofdgeding

Samengevoegde vorderingen, waarvan de eerste ertoe strekt verweerster te gelasten de opschorting van de uitvoering van verzoekers arbeidsovereenkomst op te heffen, verzoeker in zijn vorige functie terug te plaatsen, en het aan verzoeker verschuldigde salaris, schadevergoeding ter hoogte van de terugkeerbonus, vermeerderd met de wettelijke boeterente, en een vergoeding voor immateriële schade te betalen. De tweede vordering strekt ertoe het ontslagbesluit nietig te verklaren, de oorspronkelijke situatie van de partijen te herstellen en verweerster te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding, vermeerderd met de wettelijke boeterente

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU verzoekt de verwijzende rechter het Hof twee prejudiciële vragen te beantwoorden over de uitlegging van artikel 16 en

artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2019/1158.

Prejudiciële vragen

1. Geldt de door artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geboden bescherming ook voor een rechtspersoon waarvan het kapitaal volledig in handen is van de staat en die door de overheid van een lidstaat is opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap (een rechtsvorm die in de nationale wetgeving is ondergebracht in de ruimere categorie van verenigingen met winstoogmerk), maar die volgens de bij regeringsbesluit vastgestelde statuten tot doel heeft „een goed werkend commercieel mechanisme te verwezenlijken dat leidt tot een goed gebruik van de nationale landbouwbronnen en -productie” en wordt bestuurd door een algemene vergadering van aandeelhouders bestaande uit vertegenwoordigers die schriftelijk zijn aangewezen en gemachtigd door een ministerie van die lidstaat in overeenstemming met de aangekondigde agenda?
2. Zo ja, verzetten artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1158, uitgelegd in het licht van artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest, zich dan tegen een nationale regeling zoals die van artikel 25, lid 2, onder b), van Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 (noodverordening van de regering nr. 111/2010), dat voorziet in een algemeen en absoluut verbod om een werknemer te ontslaan – ongeacht de feitelijke oorzaak van het ontslag – gedurende de periode waarin hij aanspraak maakt op de terugkeerbonus (een sociale uitkering die door de staat wordt betaald aan werknemers die terugkeren van ouderschapsverlof tot een jaar na het verstrijken van de maximumperiode van dat verlof)?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 16, artikel 17, lid 1, en artikel 51, lid 1 (hierna: „Handvest”)

Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van richtlijn 2010/18/EU van de Raad, artikel 5, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1

Arrest van het Hof van 20 juni 2013, Riežniece (C-7/12, EU:C:2013:410, punten 34 en 35)

Arrest van 11 oktober 2007, Paquay (C-460/06, EU:C:2007:601), punt 1 van het dictum en punt 36

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (wet nr. 53/2003 houdende het arbeidswetboek) – artikel 65, dat, ten eerste, ontslag om redenen die geen verband houden met de werknemer definieert als de beëindiging van de arbeidsovereenkomst als gevolg van schrapping van de arbeidsplaats van de werknemer om redenen die geen verband houden met de werknemer en, ten tweede, bepaalt dat deze schrapping effectief moet zijn en een reële en ernstige oorzaak moet hebben.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor (noodverordening van de regering nr. 111/2010 betreffende ouderschapsverlof en de daarop betrekking hebbende maandelijkse uitkering), goedgekeurd bij wet nr. 132/2011, in de versie die voortvloeit uit de inwerkingtreding op 8 april 2021 van noodverordening van de regering nr. 26/2021, in de ten tijde van de feiten toepasselijke versie (27 januari 2023 – de datum van het bestreden ontslagbesluit) (hierna: „OUG nr. 111/2010”)

Artikel 7: „1) Personen die tijdens de periode waarin zij recht hebben op het in artikel 2, lid 1, bedoelde ouderschapsverlof, belastbare inkomsten verwerven als bedoeld in artikel 3, lid 1, hebben recht op een terugkeerbonus:

a) van 1 500 Roemeense leu (RON), indien de rechthebbenden inkomsten verwerven voordat het kind zes maanden of, in het geval van een kind met een handicap, 1 jaar oud is. Het bedrag van 1 500 RON wordt toegekend tot de tweede of, in het geval van een kind met een handicap, de derde verjaardag van het kind;

b) van 650 RON indien de rechthebbenden inkomsten verwerven nadat het kind zes maanden of, in het geval van een kind met een handicap, 1 jaar oud is.

2) Personen die hun ouderschapsverlof hebben beëindigd en belastbare inkomsten verwerven als bedoeld in artikel 3, lid 1, maken aanspraak op de terugkeerbonus ten belope van het in lid 1, onder b), bedoelde bedrag vanaf de tweede of, in het geval van een kind met een handicap, de derde verjaardag van het kind tot de derde of, in het geval van een kind met een handicap, de vierde verjaardag van het kind. Deze terugkeerbonus wordt ook toegekend aan de in lid 1 bedoelde personen.”

Artikel 25: „2) De werkgever mag een arbeids- of dienstbetrekking niet beëindigen in geval van:

a) [...]

b) een werknemer die de in artikel 7, leden 1 en 2, bedoelde terugkeerbonus ontvangt;”

Hotărârea Guvernului nr. 933/2018 privind înființarea Societății Naționale [U] (regeringsbesluit nr. 933/2018 betreffende de oprichting van de nationale

onderneming [U]; hierna: „regeringsbesluit nr. 933/2018”), in de ten tijde van de feiten toepasselijke versie (27 januari 2023 – de datum van het bestreden ontslagbesluit)

Artikel 1 voorziet in de oprichting van de Societate Națională [U] (nationale onderneming [U]; hierna: „SNU”), een naamloze vennootschap van nationaal belang waarvan het kapitaal volledig in handen is van de staat, die volgens artikel 2 een Roemeense rechtspersoon is en die overeenkomstig de geldende wetgeving en haar statuten is georganiseerd en haar activiteiten uitoefent. Dit artikel bepaalt dat de rechten en plichten die voortvloeien uit de status van de staat als aandeelhouder worden uitgeoefend door het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

Artikel 5 stelt dat SNU tot doel heeft een goed werkend commercieel mechanisme te verwezenlijken dat leidt tot een goed gebruik van de nationale landbouwbronnen en -productie.

Volgens artikel 6 is de hoofdactiviteit van SNU „Groothandel in granen, zaden, diervoeders en ruwe tabak”.

Statuten van SNU – Bijlage bij regeringsbesluit nr. 933/2018

Artikel 2 (Rechtsvorm) bepaalt: „SNU is een Roemeense rechtspersoon van nationaal belang, waarvan het kapitaal volledig in handen is van de staat, met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, die haar activiteiten uitoefent in overeenstemming met de Roemeense wetgeving en deze statuten.”

Artikel 5 (Doel) bepaalt: „1) Het hoofddoel van SNU bestaat in de organisatie en de uitoefening van de groot- en kleinhandel in landbouwproducten – te weten granen, groenten en fruit, vlees, zuivelproducten, eieren en dergelijke – in entrepots en gespecialiseerde winkels en op markten en beurzen, alsmede de invoer en uitvoer van landbouwproducten.

2) Daartoe zet SNU haar eigen netwerken voor inkoop en primaire en industriële verwerking, alsmede binnenlandse en buitenlandse logistieke centra en verkoopnetwerken op.”

Artikel 15 bepaalt: „1) De algemene vergadering van aandeelhouders van SNU is het bestuursorgaan van SNU, dat beslist over haar activiteiten en economisch beleid.

2) De algemene vergadering van aandeelhouders van SNU bestaat uit twee leden, vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, die worden benoemd en ontslagen bij besluit van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

3) De deelname van de vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling aan de algemene vergadering van aandeelhouders is

gebaseerd op een schriftelijk mandaat van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling overeenkomstig de aangekondigde agenda.

[...]

5) De gewone aandeelhoudersvergadering heeft de volgende taken:

a) het goedkeuren van de voorstellen over de algemene strategie met betrekking tot de ontwikkeling, modernisering en economisch-financiële herstructurering van SNU;

b) het goedkeuren van de organisatiestructuur van SNU en het aantal posten, en van de regels voor de oprichting van functionele en productieafdelingen;

c) het benoemen van drie accountants en drie plaatsvervangende accountants, van wie er ten minste één een gecertificeerd registeraccountant of een beëdigd accountant moet zijn;

d) het benoemen van de raad van bestuur overeenkomstig de bepalingen van Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice [(noodverordening van de regering nr. 109/2011 inzake het ondernemingsbestuur van overheidsbedrijven)], met wijzigingen en aanvullingen goedgekeurd bij wet nr. 111/2016, zoals later gewijzigd en aangevuld, en het kwijten en ontslaan van de raad van bestuur;

[...]

f) het opstellen van de inkomsten- en uitgavenbegroting en, in voorkomend geval, het werkprogramma;

[...]

n) het sluiten van de lastgevingsovereenkomst met de leden van de raad van bestuur.

6) De buitengewone aandeelhoudersvergadering neemt besluiten met betrekking tot:

a) de wijziging van de rechtsvorm van de vennootschap;

b) de verplaatsing van de zetel van de vennootschap;

c) de wijziging van het doel van de vennootschap;

d) de uitbreiding van het aandelenkapitaal;

e) de vermindering van het aandelenkapitaal of de aanvulling ervan door de uitgifte van nieuwe aandelen, in overeenstemming met de wet;

- f) het aangaan van een partnerschap en de fusie met andere vennootschappen of de splitsing van de vennootschap, evenals de oprichting van nieuwe vennootschappen door het aangaan van een partnerschap met derden;
- g) de ontbinding van de vennootschap; [...]”.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 25 juni 2019 heeft verzoeker met verweerster een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gesloten. Hij heeft sinds 7 september 2020 de functie van hoofd van het filiaal [S] van zijn werkgever, gevestigd in de gemeente [S].
- 2 Op verzoek van verzoeker heeft verweerster de uitvoering van de arbeidsovereenkomst opgeschort, zodat verzoeker ouderschapsverlof kon opnemen van 18 november 2020 tot 16 augustus 2022, tot de tweede verjaardag van zijn kind.
- 3 Op 22 juni 2022 heeft verzoeker verzocht om met ingang van 1 augustus 2022 te mogen terugkeren van ouderschapsverlof. Verweerster heeft besloten dat verzoeker zijn werkzaamheden pas vanaf 27 december 2022 mocht hervatten.
- 4 Bij twee besluiten van 25 maart 2021 heeft de algemene vergadering van aandeelhouders van verweerster besloten het filiaal [S] te sluiten en te schrappen uit het handelsregister, alsook de negen bezette functies te schrappen. Bij verdere besluiten van de algemene vergadering van aandeelhouders op 15 juli 2021 en 9 augustus 2021 werden soortgelijke reorganisatiemaatregelen genomen – ditmaal met inbegrip van de schrapping van de functie van verzoeker – en gerechtvaardigd door redenen van stroomlijning van de economische activiteit van verweerster met als rechtsgrondslag de artikelen 65 en 66 van het arbeidswetboek.
- 5 In deze feitelijke context heeft verweerster op basis van de artikelen 65 en 66 van het arbeidswetboek bij besluit van 27 januari 2023 verzoeker ontslagen.
- 6 Op 13 oktober 2022 en op 20 maart 2023 heeft verzoeker twee beroepen ingesteld bij respectievelijk de Tribunal București, Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië – afdeling VIII voor arbeidsconflicten en sociale zekerheid) en de Tribunal Constanța, Secția I civilă (rechter in eerste aanleg Constanța, Roemenië – eerste afdeling civiel). Deze beroepen zijn vervolgens op 22 juni 2023 gevoegd bij de eerste afdeling civiel van de Tribunal Constanța. Het voorwerp van de gevoegde beroepen werd op 5 juli 2023 als volgt gepreciseerd:
 - verweerster gelasten: de opschorting van de uitvoering van de tussen partijen gesloten arbeidsovereenkomst te beëindigen en verzoeker zijn werkzaamheden met ingang van 1 augustus 2022 te laten hervatten, op straffe van een dwangsom van 1 000 RON per dag vertraging totdat aan de verplichting is voldaan; verzoeker terug te plaatsen in de functie die hij vóór de opschorting

uitoefende en de daartoe benodigde materiële middelen ter beschikking te stellen; verzoeker het salaris te betalen dat hem is verschuldigd vanaf 1 augustus 2022 tot de datum van zijn ontslag door verweerster, vermeerderd met de wettelijke boeterente vanaf de vervaldag van elke maandelijkse betaaltermijn tot de datum van betaling; verzoeker de vergoeding te betalen die overeenkomt met de terugkeerbonus waarop hij recht had voor de periode van 1 augustus 2022 tot 17 augustus 2023, vermeerderd met de wettelijke boeterente vanaf de vervaldag van elke maandelijkse betaaltermijn tot de datum van betaling; verzoeker een immateriële schadevergoeding van 30 000 EUR te betalen;

- het ontslagbesluit nietig verklaren, met als gevolg dat de oorspronkelijke situatie van de partijen wordt hersteld, door verzoeker terug te plaatsen in de functie die hij vóór zijn ontslag uitoefende en verweerster te veroordelen tot betaling aan verzoeker van een vergoeding ter hoogte van het salaris waarop hij recht zou hebben gehad (zoals geïndexeerd, verhoogd en geactualiseerd) en de andere rechten waarop hij in die hoedanigheid recht zou hebben gehad (bonussen, maaltijdbonnen), vanaf de datum van zijn ontslag tot zijn daadwerkelijke terugplaatsing, en tot betaling van de wettelijke boeterente vanaf de vervaldag van elke maandelijkse betaaltermijn tot de datum van betaling.

7 Op 14 november 2023 heeft de eerste afdeling civiel van de Tribunal Constanța zowel de hoofdvordering als de daarmee samenhangende vordering gedeeltelijk toegewezen. Om precies te zijn heeft de Tribunal Constanța:

- verweerster gelast om verzoeker zijn werk als filiaalmanager te laten hervatten met ingang van 1 augustus 2022, verzoeker zijn salaris vanaf 1 augustus 2022 tot 27 december 2022 te betalen, vermeerderd met de wettelijke rente over die bedragen, aan verzoeker de terugkeerbonus vanaf 1 augustus 2022 tot 17 augustus 2023 te betalen, vermeerderd met de wettelijke rente over dat bedrag, en om verzoeker de middelen te verschaffen die nodig zijn om de functie van filiaalmanager uit te oefenen;
- het ontslagbesluit van 27 januari 2023 nietig verklaard, verzoeker teruggeplaatst in de functie die hij vóór zijn ontslag uitoefende en verweerster veroordeeld tot betaling aan verzoeker van een vergoeding ter hoogte van zijn geïndexeerde, verhoogde en geactualiseerde salaris vanaf 27 januari 2023 tot de datum van zijn daadwerkelijke terugplaatsing, vermeerderd met de wettelijke rente over dat bedrag.

8 De rechter in eerste aanleg heeft dus geoordeeld dat verweerster zonder rechtvaardiging en in strijd met de bepalingen van artikel 25, lid 4, van OUG nr. 111/2010 heeft besloten om de opschorting van de arbeidsovereenkomst pas te beëindigen en verzoeker zijn werkzaamheden pas te laten hervatten met ingang van 27 december 2022 in plaats van met ingang van 1 augustus 2022, waardoor verzoeker schade heeft geleden bestaande in de gederfde terugkeerbonus als

bedoeld in artikel 7, leden 1 en 2, van OUG nr. 111/2010. Bovendien heeft deze rechter geoordeeld dat het ontslag van verzoeker onrechtmatig was, aangezien het tijdelijke ontslagverbod van artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 absoluut en algemeen is, in die zin dat het van toepassing is op eenieder die de terugkeerbonus ontvangt, met inbegrip van personen die de terugkeerbonus door toedoen van de werkgever niet ontvangen, ongeacht de reden voor het ontslag van de werknemer. Zo oordeelde de rechter in eerste aanleg dat de onrechtmatigheid van het ontslag niet werd gedekt door het feit dat verweerster economische en financiële moeilijkheden had die hebben geleid tot de reorganisatie van haar activiteiten en de vermindering van het aantal posten, met inbegrip van de post van verzoeker, en zelfs tot de sluiting van het filiaal [S].

- 9 Beide partijen zijn tegen deze uitspraak in beroep gegaan bij de Curte de Apel Constanța (rechter in tweede aanleg Constanța, Roemenië), de verwijzende rechter.
- 10 Ter ondersteuning van haar hoger beroep beroept verweerster zich op economische en financiële moeilijkheden die hebben geleid tot de opheffing van verzoekers functie van filiaalmanager, die vervolgens heeft geleid tot zijn ontslag en zelfs tot sluiting van dat filiaal. Volgens verweerster was het ontslag van verzoeker dus effectief en had het een reële en ernstige oorzaak en is het ontslagbesluit gegrond.
- 11 In zijn verweer voerde verzoeker aan dat de financiële situatie van verweerster hem toeliet om weer aan het werk te gaan.
- 12 Verweerster heeft schriftelijk betoogd dat artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 in strijd is met het recht van de Europese Unie, namelijk de artikelen 16 en 17 van het Handvest, en met het op communautair niveau erkende passende evenwicht tussen concurrerende rechten.
- 13 Bij voorlopige beslissing heeft de Curte de Apel zich tot de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) gewend met een exceptie van ongrondwettigheid van artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010, goedgekeurd bij wet nr. 132/2011, in de versie van deze wettelijke bepaling die voortvloeit uit de inwerkingtreding van OUG nr. 26/2021. De Curte Constituțională heeft hierover nog geen uitspraak gedaan.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 14 De verwijzende rechter heeft partijen verzocht hun standpunten kenbaar te maken over de volgende rechtsvragen: i) of verweerster vanuit het oogpunt van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een privaatrechtelijke rechtspersoon is die de door het EVRM gewaarborgde grondrechten geniet dan wel, integendeel, een openbare instelling waartegen deze rechten kunnen worden ingeroepen en gehandhaafd, dat wil zeggen, of

verweerster vanuit het oogpunt van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM een niet-gouvernementele organisatie of een gouvernementele organisatie is; en ii) of een rechtspersoon als verweerster zich vanuit het oogpunt van het Unierecht kan beroepen op de door artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest verleende bescherming en, zo ja, of de bepalingen van artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2019/1158, uitgelegd in het licht van artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest, zich verzetten tegen een nationale regeling als die van artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010, dat een algemeen en absoluut ontslagverbod instelt voor werknemers die de terugkeerbonus ontvangen, ongeacht de oorzaak van het ontslag.

- 15 In een schriftelijk stuk betoogde verweerster dat zij een privaatrechtelijke rechtspersoon is, namelijk een naamloze vennootschap die valt onder Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale (wet nr. 31/1990 betreffende handelsvennootschappen). Zij heeft in dit verband aangevoerd dat zij deelneemt aan de markteconomie in overeenstemming met het beginsel van vrije mededinging, met als hoofdzakelijk commercieel doel klanten aan te trekken en winst te maken. Onder verwijzing naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Islamic Republic of Iran Shipping Lines tegen Turkije (nr. 40998/98) voerde verweerster aan dat zij niet in het kader van de uitoefening van een overheidstaak handelt, dat zij is opgericht voor louter commerciële doeleinden en dat haar management en bedrijfsstrategieën niet worden beïnvloed door overheidsbeleid. Zij is derhalve van mening dat zij zich kan beroepen op de toepassing van het Handvest, aangezien dit geen onderscheid maakt ten aanzien van de beschermde personen. Verweerster heeft ook aangevoerd dat artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2019/1158 zijn geschonden bij de omzetting daarvan in nationaal recht door artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010, en dat daarbij ook artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM is geschonden.
- 16 Verzoeker heeft geen standpunt ingenomen over de twee gestelde rechtsvragen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 17 Volgens de verwijzende rechter omvat de verplichting die artikel 12, lid 1, van richtlijn 2019/1158 de lidstaten oplegt, twee aspecten: ten eerste houdt zij voor de lidstaten niet de verplichting in om ontslag of de voorbereiding van ontslag te verbieden om geheel andere redenen dan het aanvragen of opnemen van ouderschapsverlof, en ten tweede verbiedt zij de lidstaten niet om werknemers een grotere rechtsbescherming te bieden door ontslag of de voorbereiding van ontslag om andere redenen dan het aanvragen of opnemen van ouderschapsverlof te verbieden.
- 18 Roemenië voldoet aan artikel 12, lid 1, van richtlijn 2019/1158, die is omgezet bij OUG nr. 111/2010. Artikel 25, lid 2, onder a), van deze noodverordening bepaalt dat werknemers met ouderschapsverlof gedurende dit verlof niet mogen worden

ontslagen, en artikel 25, lid 2, onder b), verbiedt het ontslag van werknemers die aanspraak maken op de terugkeerbonus. Ouderschapsverlof kan worden opgenomen tot de tweede verjaardag van het kind, en de terugkeerbonus wordt toegekend vanaf de datum waarop de werkende ouder weer aan het werk gaat (voor of na de tweede verjaardag van het kind) tot de derde verjaardag van het kind. Concluderend biedt artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 werknemers die ouderschapsverlof opnemen of hebben opgenomen een betere bescherming dan is vereist op grond van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2019/1158.

- 19 Deze versterkte bescherming, die in principe wordt toegestaan door artikel 16 van die richtlijn, is echter het resultaat van een herverdeling van de uitoefening van grondrechten van werkgever naar werknemer. De staat heeft een beoordelingsmarge met betrekking tot de maatschappelijke en juridische gepastheid van een dergelijke herverdeling, aangezien er een beleidsruimte is waarbinnen de beslissingen de grondrechten van beide partijen in de arbeidsbetrekking niet schenden. Echter, het overschrijden van die beoordelingsmarge door een kennelijk oneerlijke herverdeling van de uitoefening van concurrerende rechten leidt tot een schending van de grondrechten van ten minste een van de partijen.
- 20 Hoewel artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 volledig voldoet aan de minimumvereisten van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2019/1158, bestaat er volgens de Curte de Apel gereede twijfel over de vraag of de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom van de werkgever, als bedoeld in artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest, worden geëerbiedigd, voor zover verweester deze rechten geniet.
- 21 De reden waarom de verwijzende rechter van mening is dat het passende evenwicht tussen de rechten en belangen van partijen kan zijn verstoord, is dat het ontslagverbod van artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 algemeen en absoluut is, zodat het niet alleen het ontslag zelf betreft, maar ook elke mogelijkheid voor de nationale rechter om de evenredigheid van de beperking van de uitoefening van die twee rechten van de werkgever te toetsen en om het rechtvaardige evenwicht tussen de concurrerende rechten en belangen van partijen concreet te verzekeren. Dit artikel stelt dus een absoluut recht in voor de werknemer om tijdens de periode waarin hij de terugkeerbonus ontvangt niet ontslagen te worden, om welke reden dan ook. Het verbod zou derhalve ook van toepassing zijn in een situatie waarin, zoals verweester in de onderhavige zaak stelt, het ontslag het gevolg is van een drastische vermindering van de activiteit, die reeds tot uiting is gekomen in het ontslag van het merendeel van de andere werknemers en de sluiting van de nevenvestigingen.
- 22 Een werkgever die besluit zijn activiteiten drastisch te verminderen, ook op het niveau van zijn organisatie- en personeelsstructuur, maar geen werknemers kan ontslaan die de terugkeerbonus ontvangen, moet dus kiezen voor een van de volgende scenario's: of hij houdt deze werknemers, wat betekent dat hij hun salaris doorbetaalt, ook al heeft hij geen werk voor hen, of hij wordt gedwongen

zijn activiteiten voort te zetten om deze werknemers niet te hoeven ontslaan. In het eerste geval lijkt de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht door het maken van loonkosten zonder werkelijke oorzaak (werk uitgevoerd door werknemers) in strijd met het passende evenwicht dat zou moeten bestaan tussen de uitoefening van dit recht en de rechten van de werknemers. In het tweede geval geldt hetzelfde voor de beperking van de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap door de werkgever, aangezien de beslissing om de activiteiten te verminderen de uitdrukking is van dit grondrecht, opgevat in zijn negatieve dimensie (het recht om een economische activiteit niet uit te oefenen, of om de uitgeoefende activiteit op een bepaald moment te verminderen of zelfs stop te zetten).

- 23 Gelet op het algemene en absolute karakter van het daarin neergelegde verbod, verbiedt artikel 25, lid 2, onder b), van OUG nr. 111/2010 de nationale rechter echter om zelf het passende evenwicht tussen de rechten en belangen van partijen te toetsen aan artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest.
- 24 Dit is echter bovenal alleen het geval als verweerster de in het Handvest vervatte rechten geniet.
- 25 De twijfel van de Curte de Apel in dit verband komt voort uit de juridische status van verweerster. Verweerster is georganiseerd als een privaatrechtelijke rechtspersoon, dat wil zeggen als een naamloze vennootschap, die volgens de algemene wetgeving een verenigingsvorm is die valt onder de juridische categorie van vennootschappen die volgens artikel 1, lid 1, van wet nr. 31/1990 worden opgericht en geëxploiteerd met het oog op het verrichten van activiteiten met winstoogmerk. Zoals elk onderneming met overheidskapitaal valt ook het praktische functioneren van verweerster onder bepaalde publiekrechtelijke bepalingen, die echter niets veranderen aan haar privaatrechtelijke status. Verweerster verricht geen openbare diensten en is niet belast met de uitoefening van overheidstaken.
- 26 Afgezien van het feit dat het maatschappelijk kapitaal volledig in handen is van de staat en de rechten van de staat als aandeelhouder uitsluitend worden uitgeoefend door het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling (onderdeel van de uitvoerende macht, namelijk de regering), en afgezien van het feit dat zij is opgericht bij besluit van de regering, is verweerster echter opgericht voor een bijzonder doel, waardoor haar rechtspositie verschilt van die van andere vennootschappen met overheidskapitaal. Volgens artikel 5, lid 1, van regeringsbesluit nr. 933/2018, waarin is bepaald dat verweerster moest worden opgericht, is het doel van die vennootschap „een goed werkend commercieel mechanisme te verwezenlijken dat leidt tot een goed gebruik van de nationale landbouwbronnen en -productie”.
- 27 Zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting van regeringsbesluit nr. 933/2018, zijn de oprichting en de activiteiten van verweerster een vorm van staatsinterventie in de economie, gericht op het oplossen van economische en

maatschappelijke problemen: het onvoldoende benutte economische potentieel van de Roemeense landbouw; het feit dat de meerderheid van de individuele landbouwproducenten niet is geïntegreerd in de handelskanalen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie van de landbouwproductie, en de meerderheid van de individuele huishoudens niet in aanmerking komt voor rechtstreekse subsidies; de negatieve gevolgen van deze situatie voor de arbeidsmarkt en de markten op bepaalde gebieden die verband houden met de landbouw.

- 28 Met andere woorden, omdat de overheid organisatorische en functionele tekortkomingen heeft vastgesteld op het niveau van een schakel in de keten van handelsbetrekkingen die het verkeer van goederen en producten van landbouwproducenten naar downstreamhandelaren en zelfs naar consumenten verzekeren, en gelet op de negatieve economische en maatschappelijke gevolgen van deze situatie, heeft de overheid zich tot taak gesteld om deze schakel zelf op te zetten en te exploiteren door de verwerende vennootschap op te richten. Derhalve zou kunnen worden geoordeeld dat het winstoogmerk, dat in het algemeen de rechtsvorm van naamloze vennootschap kenmerkt, in dit specifieke geval is vervangen door het doel „een goed werkend commercieel mechanisme te verwezenlijken dat leidt tot een goed gebruik van de nationale landbouwbronnen en -productie”. Verweerster sluit winst niet uit, maar dat is niet het doel waarvoor zij is opgericht, dat er namelijk in bestaat om de nationale economie te ondersteunen, wat eerder een politiek doel dan een winstoogmerk is. Het doel om de landbouwsector van de nationale economie te ondersteunen, moet overeenstemmen met een politiek-economische visie volgens welke de activiteit van verweerster een aanzienlijke gunstige invloed moest hebben op de ondersteuning van individuele landbouwproducenten en dus op de handelskanalen voor landbouwgoederen en -producten binnen de nationale economie.
- 29 Deze vaststellingen suggereren dat verweerster niet alleen een deelnemer is aan economische relaties, maar vooral een juridisch instrument waarmee de staat economische en maatschappelijke beleidsdoelstellingen nastreeft. Met andere woorden, verweerster lijkt eerder een gemachtigde van de staat dan een houder van grondrechten. De Curte de Apel betwijfelt of het Handvest bedoeld is om een beschermingsmechanisme in te stellen ten behoeve van de lidstaten in hun betrekkingen met particulieren. In dit verband legt artikel 51, lid 1, van het Handvest de lidstaten de verplichting op tot eerbiediging van de grondrechten van de begunstigden, die per definitie niet met deze staten worden verward en evenmin hun gemachtigden zijn.
- 30 Voor zover de oprichting en de activiteit van verweerster een vorm van staatsinterventie in de economie is, kunnen de besluiten van de algemene vergadering van aandeelhouders om de activiteit drastisch te verminderen met het gevolg dat het merendeel van het personeel wordt ontslagen, ook het resultaat zijn van een besluit van de regering om, althans tijdelijk, afstand te doen van de vorm van interventie in de economie waarvoor oorspronkelijk bij de oprichting van verweerster was gekozen. Indien de oprichting en de activiteit van verweerster zouden worden beschouwd als handelingen in naam van de staat, geldt hetzelfde

wanneer haar organisatiestructuur en dus haar activiteiten drastisch worden verminderd en het merendeel van haar personeel wordt ontslagen.

- 31 De verwijzende rechter is van oordeel dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij voorrang uitspraak moet doen over de vraag of artikel 16 en artikel 17, lid 1, van het Handvest rechten toekennen aan een vennootschap als verweerster, gelet op haar specifieke aard, bij gebreke van rechtspraak waarin de juridische redeneringen zijn ontwikkeld aan de hand waarvan moet worden bepaald in hoeverre staatsondernemingen de door het Handvest verleende rechten genieten, en gelet op het feit dat de doelstellingen van de Unie en die welke door het Handvest en richtlijn 2019/1158 worden nagestreefd, zich zouden kunnen verzetten tegen een automatische toepassing van de rechtspraak van het EHRM over de hoedanigheid van staatsondernemingen als begunstigden van de door het EVRM gewaarborgde grondrechten [aangezien het EHRM het begrip „gouvernementele organisatie” in ruime zin heeft uitgelegd, door bijvoorbeeld een door de staat gecontroleerde staatsonderneming waarvan de liquidatie was bevolen door een besluit van de minister, uit te sluiten van de kring van begunstigden van het Verdrag – arrest van 27 januari 2009 in de zaak State Holding Company Luganskvugillya tegen Oekraïne (nr. 23938/05); volgens artikel 15, lid 6, onder g), van de statuten van verweerster kan tot haar ontbinding worden besloten door de buitengewone aandeelhoudersvergadering, die volgens artikel 15, leden 2 en 3, van de statuten bestaat uit vertegenwoordigers die schriftelijk zijn aangewezen en gemachtigd door het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling].