Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 98/59/EY — Työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — SEUT 49 artikla — Sijoittautumisvapaus — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 16 artikla — Elinkeinovapaus — Kansallinen säännöstö, jossa annetaan hallintoviranomaiselle toimivalta vastustaa työntekijöiden joukkovähentämistä arvioituaan työmarkkinatilannetta, yrityksen tilannetta ja kansantalouden etua koskevat edellytykset — Akuutti talouskriisi — Erityisen korkea kansallinen työttömyysaste

Asiassa C-201/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Symvoulio tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) on esittänyt 7.4.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.4.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

vastaan

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidasin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (esittelevä tuomari) ja M. Vilaras sekä tuomarit A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), edustajinaan C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, dikigoroi, F. Montag, Rechtsanwalt, ja F. Hoseinian, avocat,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

— Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, edustajanaan E. Tzovla, dikigoros,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään K. Georgiadis ja A. Dimitrakopoulou,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer ja H. Tserepa-Lacombe,

— EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään C. Zatschler ja M. Moustakali,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.6.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.7.1998 annetun neuvoston direktiivin 98/59/EY (EYVL 1998, L 225, s. 16) sekä SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) ja Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (työ-, sosiaaliturva- ja yhteisvastuuasioista vastaava ministeri, jäljempänä ministeri) ja joka koskee ministerin päätöstä, jolla AGET Iraklisilta on evätty lupa ryhtyä työntekijöiden joukkovähentämiseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 98/59

3 Direktiivin 98/59 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen ja seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(1) selkeyden ja järkeistämisen takia olisi kodifioitava työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä helmikuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/129/ETY [(EYVL 1975, L 48, s. 29)],

(2) on tärkeätä antaa työntekijöille nykyistä parempi suoja joukkovähentämistilanteissa ja samalla ottaa huomioon tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarve yhteisössä,

(3) lisääntyvästä lähenemisestä huolimatta on yhä eroja jäsenvaltioissa voimassa olevissa lainsäädännöissä, jotka koskevat tällaiseen vähentämiseen liittyviä käytännön järjestelyjä, vähentämisessä noudatettavaa menettelyä ja vähentämisestä työntekijöille aiheutuvien seurausten lieventämiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä,

(4) nämä erot voivat välittömästi vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan,

– –

(7) tätä lainsäädäntöä on sen vuoksi tarpeen lähentää samalla oloja kohentaen perustamissopimuksen 117 artiklassa tarkoitetulla tavalla”.

4 Direktiivin 98/59 II jakso, jonka otsikko on ”Tiedottaminen ja neuvottelu”, muodostuu kyseisen direktiivin 2 artiklasta, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Kun työnantaja harkitsee työntekijöiden joukkovähentämistä, työnantajan on aloitettava hyvissä ajoin neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa sopimukseen pääsemiseksi.

2. Näissä neuvotteluissa on käsiteltävä ainakin mahdollisuuksia joukkovähentämisen välttämiseksi tai niiden kohteena olevien työntekijöiden määrän rajoittamiseksi sekä seurausten pienentämiseksi käyttämällä sosiaalisia toimenpiteitä varsinkin vähentämisen kohteeksi joutuneiden työntekijöiden työllistämiseksi tai kouluttamiseksi uudelleen.

– –

3. Jotta työntekijöiden edustajilla on mahdollisuus tehdä rakentavia ehdotuksia, työnantajan on hyvissä ajoin neuvottelujen kuluessa:

a) annettava heille kaikki tarvittavat tiedot ja

b) aina ilmoitettava heille kirjallisesti:

i) suunnitellun vähentämisen syyt;

ii) vähennettävien työntekijöiden lukumäärä ja ryhmät;

iii) tavallisesti työssä olevien työntekijöiden lukumäärä sekä ryhmät, joihin he kuuluvat;

iv) aika, jonka kuluessa vähentäminen on määrä toteuttaa;

v) suunnitellut perusteet, joilla vähennettävät työntekijät valitaan, sikäli kun kansallinen lainsäädäntö ja/tai käytäntö antavat työnantajalle oikeuden päättää valinnasta;

vi) laskentamenetelmä, jolla lasketaan kaikki muut mahdolliset korvaukset vähentämisistä, paitsi ne korvaukset, jotka on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä.

Työnantajan on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle vähintään jäljennös kirjallisen ilmoituksen niistä kohdista, joissa on b alakohdan i–v alakohdassa tarkoitetut tiedot.

– –”

5 Direktiivin 98/59 III jakso, jonka otsikko on ”Joukkovähentämismenettely”, muodostuu kyseisen direktiivin 3 ja 4 artiklasta.

6 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Työnantajan on kirjallisesti ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista suunnitelluista joukkovähentämisistä.

– –

Ilmoituksessa on oltava kaikki suunniteltuja joukkovähentämisiä ja 2 artiklassa tarkoitettuja työntekijöiden edustajien kanssa käytäviä neuvotteluja koskevat tarvittavat tiedot ja erityisesti vähentämisen syyt, vähennettävien työntekijöiden määrä, tavallisesti työllistettyjen työntekijöiden määrä ja aika, jonka kuluessa vähentäminen on määrä toteuttaa.

2. Työnantajan on toimitettava työntekijöiden edustajille jäljennös 1 kohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta.

Työntekijöiden edustajat voivat lähettää mahdolliset huomautuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle.”

7 Direktiivin 98/59 4 artiklan 1—3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Suunniteltua joukkovähentämistä, josta on ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle, ei saa toteuttaa ennen kuin on kulunut 30 päivää 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta eikä noudattamatta säännöksiä, jotka koskevat irtisanomiseen liittyviä yksilökohtaisia oikeuksia.

Jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet lyhentää edellisessä alakohdassa mainittua aikaa.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä 1 kohdassa tarkoitettu aika pyrkien ratkaisemaan suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuvat ongelmat.

3. Jos 1 kohdassa tarkoitettu alkuperäinen määräaika on lyhyempi kuin 60 päivää, jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet pidentää sen 60 päiväksi ilmoituksesta lukien, jos on todennäköistä, että suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuvia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan alkuperäisessä määräajassa.

Jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle edellä säädettyä laajemmatkin valtuudet pidentämiseen.

Työnantajalle on ilmoitettava pidennyksestä ja sen perusteista ennen 1 kohdassa tarkoitetun alkuperäisen määräajan päättymistä.”

8 Direktiivin 98/59 IV jaksoon, jonka otsikko on ”Loppusäännökset”, sisältyvässä 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita soveltamasta tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään tai sallimasta taikka edistämästä työntekijöille edullisempien työehtosopimusten soveltamista.”

Kreikan oikeus

9 Työntekijöiden joukkovähentämisen valvonnasta ynnä muusta annetun lain 1387/1983 (Nomos 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikastoon (jäljempänä laki 1387/1983), 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Työnantajan tiedottamis- ja neuvotteluvelvollisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Työnantaja on velvollinen ennen joukkovähentämisten toteuttamista aloittamaan neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa tutkiakseen mahdollisuudet välttää irtisanomiset ja niiden kielteiset seuraukset tai lieventää niitä.

2. Työnantajan on

a) annettava työntekijöiden edustajille kaikki hyödylliset tiedot ja

b) ilmoitettava heille kirjallisesti

aa) irtisanomissuunnitelman syyt;

bb) irtisanottavien työntekijöiden lukumäärä ja ryhmät;

cc) tavallisesti työssä olevien työntekijöiden lukumäärä sekä ryhmät, joihin he kuuluvat;

dd) aika, jonka kuluessa irtisanomiset on määrä toteuttaa;

ee) perusteet, joilla irtisanottavat työntekijät valitaan.

– –

3. Työnantajan on esitettävä jäljennökset näistä asiakirjoista prefektille ja työsuojeluviranomaiselle. Jos yrityksellä tai laitoksella on sivuliikkeitä eri departementeissa, edellä mainitut asiakirjat on toimitettava [ministerille] ja sen laitoksen tai sivuliikkeen sijaintialueen työsuojeluviranomaiselle, jossa irtisanomiset tai suurin osa niistä on määrä suorittaa.”

10 Lain 1387/1983 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Joukkovähentämismenettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Työntekijöiden ja työnantajan välisten neuvottelujen kesto on 20 päivää siitä, kun työnantaja on esittänyt neuvottelukutsun työntekijöiden edustajille – –. Neuvottelujen lopputulos ilmoitetaan pöytäkirjassa, jonka molemmat osapuolet allekirjoittavat ja jonka työnantaja esittää prefektille tai [ministerille] 3 §:n 3 momentin säännösten mukaisesti.

2. Jos osapuolet pääsevät sopimukseen, joukkovähentämiset toteutetaan sopimuksen sisällön mukaisesti – –

3. Jos osapuolet eivät pääse sopimukseen, prefekti tai [ministeri] voi yhdenkin asianomaisen osapuolen vaatimuksesta pidentää neuvotteluja vielä 20 päivää perustellulla päätöksellä, joka tehdään 10 päivän kuluessa edellä mainitun pöytäkirjan tiedoksi antamisesta sen jälkeen kun asiakirja-aineiston asiakirjat on tutkittu ja on arvioitu työmarkkinatilanne, yrityksen tilanne sekä kansantalouden etu, tai jättää suunnitellut vähentämiset kokonaan tai osittain hyväksymättä. Ennen kuin prefekti tai [ministeri] tekee edellä mainitun päätöksen, ensin mainittu voi pyytää lausunnon työministeriön komitealta, jolla on toimipaikka kussakin maakunnassa, tai jälkimmäinen lausunnon ylimmältä työneuvostolta. Nämä neuvoa-antavat elimet, prefekti tai [ministeri] voivat kutsua koolle sekä 4 §:ssä tarkoitetut työntekijöiden edustajat ja asianomaisen työnantajan että henkilöt, joilla on erityistä tietämystä tietyissä teknisissä kysymyksissä, ja kuulla heitä.

4. Työnantaja voi toteuttaa joukkovähentämisen prefektin tai [ministerin] päätöksessä määritellyssä laajuudessa. Jos tällaista päätöstä ei tehdä säädetyssä määräajassa, joukkovähentäminen toteutetaan työnantajan neuvotteluvaiheessa määrittelemässä laajuudessa.”

11 Lain 1387/1983 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ”joukkovähentämiset, jotka on toteutettu tämän lain säännösten vastaisesti, ovat pätemättömiä”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12 AGET Iraklis, jonka suurin osakas on ranskalainen monikansallinen Lafarge-konserni, valmistaa sementtiä kolmessa tehtaassa, joiden sijaintipaikat ovat Agria Volou, Aliveri ja Chalkida (Kreikka).

13 Marraskuun 2011 ja joulukuun 2012 välisenä aikana AGET Iraklis kutsui Chalkidan tehtaansa työntekijät useaan kertaan kokouksiin, joiden tarkoitus liittyi toimintojen sopeuttamiseen kyseisellä tehtaalla sementin kysynnän vähentymisen vuoksi, välttäen kuitenkin työntekijöiden joukkovähentämistä.

14 AGET Iraklisin hallitus, joka viittasi erityisesti rakennustoiminnan supistumiseen Attikan alueella (Kreikka) ja liiallisen tuotantokapasiteetin olemassaoloon sekä tarpeeseen säilyttää yrityksen elinkelpoisuus ja konsernin toimintojen kehittämisedellytykset niin Kreikan markkinoilla kuin ulkomailla, hyväksyi 25.3.2013 tekemällään päätöksellä rakenneuudistussuunnitelman, jonka mukaan Chalkidan tehdas, joka tuolloin työllisti 236 työntekijää, lakkautetaan lopullisesti ja tuotanto keskitetään kahteen muuhun tehtaaseen lisäämällä niiden tuottavuutta.

15 AGET Iraklis kutsui 26.3. ja 1.4.2013 päivätyillä kirjeillä Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidasin (Chalkidan tehtaan työntekijöitä edustava ammattiyhdistys, jäljempänä ammattiyhdistys) tapaamisiin, jotka oli määrä järjestää 29.3. ja 4.4.2013 tietojen antamiseksi niistä perusteista, joiden vuoksi edellä mainittu suunnitelma oli päätetty hyväksyä, ja suunniteltujen irtisanomisten toteuttamistavasta, samoin kuin neuvottelujen käymiseksi mahdollisuuksista välttää tai vähentää näitä irtisanomisia ja niiden kielteisiä seurauksia.

16 Koska ammattiyhdistys ei reagoinut kumpaankaan kutsuun, AGET Iraklis toimitti 16.4.2013 ministerille hakemuksen kyseessä olevan joukkovähentämissuunnitelman hyväksymisestä.

17 Työministeriön työvoimaosasto laati kertomuksen, jossa otettiin huomioon työmarkkinatilanne, yrityksen tilanne ja kansantalouden etu ja suositeltiin hakemuksen hylkäämistä, koska asianomaisten työntekijöiden uudelleen sijoittamista AGET Iraklisin omistamiin muihin tehtaisiin ei ollut suunniteltu ja koska Kreikan työvoimaviraston tilastot osoittivat työttömyysasteen kasvavan jatkuvasti.

18 Ylin työneuvosto ilmoitti ministerin pyynnöstä ja AGET Iraklisia ja ammattiyhdistystä kuultuaan antamassaan lausunnossa, ettei se puoltanut luvan antamista kyseessä olevaan joukkovähentämissuunnitelmaan, koska se katsoi, että suunnitelman perustelut olivat puutteelliset erityisesti siltä osin kuin suunniteltujen irtisanomisten välttämättömyyttä ei ollut osoitettu konkreettisilla ja yksityiskohtaisilla todisteilla ja perusteet, joihin AGET Iraklis oli vedonnut, osoittautuivat liian epätäsmällisiksi.

19 Kyseisen lausunnon perusteella ministeri päätti 26.4.2013 olla antamatta lupaa tähän joukkovähentämissuunnitelmaan.

20 AGET Iraklis vetoaa tästä päätöksestä Symvoulio tis Epikrateiasissa (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) nostamansa kumoamiskanteen tueksi erityisesti siihen, että lain 1387/1983 5 §:n 3 momentti, jonka nojalla kyseinen päätös on tehty, on sekä direktiivin 98/59 että SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan, luettuina yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artiklan kanssa, vastainen.

21 Mainittu tuomioistuin katsoo, että vaikkei direktiivissä 98/59 säädetä kyseisellä kansallisella säännöksellä käyttöön otetun kaltaisesta hallinnollisesta lupajärjestelmästä, tällainen toimenpide saattaisi olla perusteltavissa direktiivin 5 artiklalla, koska toimenpide on työntekijöiden kannalta edullisempi kuin direktiivissä säädetyt toimenpiteet.

22 Vaikka näin olisi, kyseisellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyjä siitä, onko direktiivin 98/59 tavoitteiden ja tehokkaan vaikutuksen mukaista tehdä tällaisen luvan myöntäminen riippuvaksi sellaisista perusteista kuin työmarkkinatilanne ja kansantalouden etu, kun otetaan huomioon, että vaikka tällaiset perusteet voidaan kytkeä yleisen edun mukaisiin hyväksyttäviin tavoitteisiin, jollaisia työttömyyden torjuminen ja kansantalouden kehitys ovat, ne ovat kuitenkin omiaan johtamaan jäsenvaltioiden välisiin eroavuuksiin, direktiivissä säädettyjen ilmoitus- ja neuvottelumenettelyjen korvaamiseen lupamenettelyllä sekä työnantajan elinkeinovapauden suhteettomaan rajoittamiseen.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne on rajat ylittävä, koska AGET Iraklis kuuluu ranskalaiseen monikansalliseen konserniin, ja että myös SEUT 49 ja SEUT 63 artikla tulevat sen vuoksi sovellettaviksi tässä tilanteessa. Koska pääasiassa kyseessä olevan

kaltainen kansallinen säännös merkitsee yritysten johtamisen vapauden huomattavaa rajoittamista, se on tältä osin omiaan tekemään näissä artikloissa taattujen vapauksien käyttämisen ehkä merkittävästikin vähemmän houkuttelevaksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille toimijoille. Kyseinen tuomioistuin toteaa myös, että perusoikeuskirjan määräyksiä ja erityisesti sen 16 artiklaa, jossa taataan elinkeinovapaus, on sovellettava kaikissa unionin oikeuden piiriin kuuluvissa tilanteissa.

24 Asiassa tulee kuitenkin esiin kysymys siitä, olisiko tällainen rajoitus sen mahdollisista mainittuihin vapauksiin ja elinkeinovapauteen kohdistuvista vaikutuksista huolimatta – erityisesti vakavan talouskriisin ja siihen liittyvän epätavallisen korkean, Kreikassa lähes 27 prosentin, työttömyysasteen vallitessa – perusteltavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka liittyvät erityisesti työllisyyspolitiikkaan, jonka alalla jäsenvaltioilla on edelleen laaja harkintavalta.

25 Tässä tilanteessa Symvoulio tis Epikrateias päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko lain 1387/1983 5 §:n 3 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa asetetaan tietyn yrityksen toteuttaman työntekijöiden joukkovähentämisen edellytykseksi hallintoviranomaisen antama lupa, jonka perusteina ovat a) työmarkkinatilanne, b) yrityksen tilanne ja c) kansantalouden etu, yhteensopiva erityisesti direktiivin 98/59 säännösten ja yleisemmin SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan määräysten kanssa?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko tämänsisältöinen kansallinen säännös yhteensopiva erityisesti direktiivin 98/59 ja yleisemmin SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan kanssa, kun sille on olemassa vakavia yhteiskunnallisia perusteita, kuten akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

26 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiivin 98/59 säännöksiä ja/tai SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan työnantaja ei voi, jollei työntekijöiden joukkovähentämistä koskevasta suunnitelmasta ole sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, toteuttaa tällaista joukkovähentämistä muutoin kuin siinä tapauksessa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolle tästä suunnitelmasta on ilmoitettava, ei kyseisessä säännöstössä säädetyssä määräajassa ja tutkittuaan asiakirja-aineiston ja arvioituaan työmarkkinatilanteen, yrityksen tilanteen ja kansantalouden edun tee perusteltua päätöstä, jolla evätään lupa suunnitellun joukkovähentämisen toteuttamiseen kokonaan tai osittain.

Direktiivi 98/59

27 Direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on antaa työntekijöille nykyistä parempi suoja joukkovähentämistilanteessa. Saman direktiivin johdanto-osan kolmannen ja seitsemännen perustelukappaleen mukaan lainsäädäntöjä on tarpeen lähentää juuri niiden erojen vuoksi, joita jäsenvaltioissa voimassa olevissa säännöksissä on vähentämisestä aiheutuvien seurausten lieventämiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden osalta (ks. mm. tuomio 12.10.2004, komissio v. Portugali, C-55/02, EU:C:2004:605, 52 kohta).

28 Direktiivin 98/59 päätavoitteesta eli siitä, että ennen työntekijöiden joukkovähentämisiä on kuultava työntekijöiden edustajia ja ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, on muistettava yhtäältä, että kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan neuvotteluissa on käsiteltävä ainakin

mahdollisuuksia joukkovähentämisen välttämiseksi tai sen kohteena olevien työntekijöiden määrän rajoittamiseksi sekä seurausten pienentämiseksi käyttämällä sosiaalisia toimenpiteitä varsinkin vähentämisen kohteeksi joutuneiden työntekijöiden työllistämiseksi tai kouluttamiseksi uudelleen. Toisaalta kyseisen direktiivin 2 artiklan 3 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan mukaan työnantajan on ilmoitettava viranomaiselle kaikista suunnitelluista joukkovähentämisistä ja toimitettava kyseiselle viranomaiselle kyseisissä säännöksissä mainitut seikat ja tiedot (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2009, Rodríguez Mayor ym., C-323/08, EU:C:2009:770, 43 ja 44 kohta).

29 Direktiivillä 98/59, kuten aikaisemmin direktiivillä 75/129, jonka tilalle se on tullut, yhdenmukaistetaan ainoastaan osittain säännöt, jotka koskevat työntekijöiden suojaa joukkovähentämistapauksissa, eli joukkovähentämisen yhteydessä noudatettava menettely (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2009, Rodríguez Mayor ym., C-323/08, EU:C:2009:770, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Näin ollen direktiivillä 98/59, kuten myöskään aikaisemmin direktiivillä 75/129, ei rajoiteta työnantajan vapautta päättää siitä, suorittaako se työntekijöiden joukkovähentämisen (ks. direktiivin 75/129 osalta tuomio 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund ja Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, 10 kohta ja tuomio 7.9.2006, Agorastoudis ym., C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, 35 kohta).

31 Mainituissa direktiiveissä ei varsinkaan täsmennetä tilanteita, joissa työnantajan on harkittava työntekijöiden joukkovähentämistä, eikä niissä puututa millään tavoin työnantajan vapaaseen harkintaan siinä kysymyksessä, onko sen laadittava työntekijöiden joukkovähentämistä koskeva suunnitelma, ja jos on, niin milloin (ks. direktiivin 75/129 osalta tuomio Metalarbejderforbund ja 12.2.1985, Dansk Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, 15 kohta).

32 Vaikka unionin lainsäätäjä on työntekijöiden joukkovähentämiseen sovellettavia sääntöjä yhdenmukaistaessaan halunnut samalla kertaa varmistaa työntekijöiden oikeuksien suojan vastaavuuden eri jäsenvaltioissa ja lähentää niitä kustannuksia, joita näistä suojasäännöistä aiheutuu Euroopan unionin alueella toimiville yrityksille (ks. mm. tuomio 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), direktiivin 98/59 1 artiklan 1 kohdasta ja 5 artiklasta ilmenee tästä huolimatta, että direktiivin tarkoituksena on luoda työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan joukkovähentämisen yhteydessä koskeva vähimmäissuoja ja että jäsenvaltioilla on edelleen oikeus toteuttaa mainittujen työntekijöiden kannalta edullisempia kansallisia toimenpiteitä (ks. mm. tuomio 18.1.2007, Confédération générale du travail ym., C-385/05, EU:C:2007:37, 44 kohta).

33 Kaikesta edellä mainitusta seuraa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa toteamin tavoin, että ne asialliset edellytykset, joiden täyttyessä työnantajalla on mahdollisuus toteuttaa työntekijöiden joukkovähentäminen, eivät lähtökohtaisesti kuulu direktiivin 98/59 soveltamisalaan vaan jäävät siten jäsenvaltioiden toimivallan piiriin.

34 Tästä seuraa niin ikään, ettei kyseistä direktiiviä lähtökohtaisesti voida tulkita siten, että se olisi esteenä kansalliselle järjestelmälle, jossa julkiselle viranomaiselle annetaan toimivalta estää joukkovähentäminen perustellulla päätöksellä, joka tehdään asiakirja-aineiston tutkimisen jälkeen ja ennalta määrätyt asialliset perusteet huomioon ottaen.

35 Tältä osin on kuitenkin syytä täsmentää, että asia olisi poikkeuksellisesti toisin siinä tapauksessa, että tällaisen kansallisen järjestelmän seurauksena olisi se, että direktiivin 98/59 2–4 artiklan säännökset menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa ottaen huomioon kyseistä kansallista järjestelmää koskevat yksityiskohtaiset säännöt tai sen tavan, jolla toimivaltainen viranomainen konkreettisesti soveltaa sitä.

36 Kuten oikeuskäytännössä nimittäin on toistuvasti katsottu, on niin, että vaikka direktiivillä 98/59 on yhdenmukaistettu vain osittain säännöt, jotka koskevat työntekijöiden suojaa joukkovähentämistapauksissa, siitä, että yhdenmukaistaminen on vain rajallinen, ei kuitenkaan voi olla

seurauksena se, että direktiivin säännökset menettävät tehokkaan vaikutuksensa (ks. vastaavasti direktiivin 75/129 osalta tuomio 8.6.1994, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-383/92, EU:C:1994:234, 25 kohta ja direktiivin 98/59 osalta tuomio 16.7.2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, 35 kohta).

37 Näin ollen jäsenvaltio ei voi esimerkiksi toteuttaa sellaista kansallista toimenpidettä, joka tosin olisi omiaan vahvistamaan työntekijöiden oikeuksien suojelua joukkovähentämistä vastaan mutta josta seuraisi se, että kyseisen direktiivin 2–4 artikla menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa.

38 Juuri tällainen seuraus olisi kansallisella säännöstöllä, jonka mukaan työntekijöiden joukkovähentämisen edellytyksenä olisi viranomaisen etukäteen antama suostumus, jos työnantajan kaikki tosiasialliset mahdollisuudet työntekijöiden joukkovähentämisen toteuttamiseen olisi käytännössä poistettu esimerkiksi niiden perusteiden vuoksi, joilla kyseisen viranomaisen on tehtävä ratkaisunsa, tai sen tavan vuoksi, jolla tämä viranomainen tulkitsee ja soveltaa niitä konkreettisesti.

39 Kuten oikeuskäytännössä nimittäin on jo todettu, direktiivin 98/59 2 artiklassa säädetään neuvotteluvelvoitteesta (tuomio 27.1.2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, 43 kohta). Tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että käytävien neuvottelujen tarkoituksena on oltava sopimukseen pääseminen, niissä on käsiteltävä ainakin mahdollisuuksia suunnitellun joukkovähentämisen välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä seurausten pienentämiseksi käyttämällä sosiaalisia toimenpiteitä ja niiden on annettava työntekijöiden edustajille mahdollisuus tehdä rakentavia ehdotuksia tiettyjen sellaisten tietojen perusteella, jotka työnantajan on annettava heidän käyttöönsä.

40 Direktiivin 98/59 3 ja 4 artiklassa puolestaan säädetään, että joukkovähentämissuunnitelmista on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle ja että joukkovähentäminen saadaan toteuttaa vasta tietyn määräajan jälkeen, joka kyseisen viranomaisen on käytettävä pyrkien ratkaisemaan suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuvat ongelmat.

41 Tällaiset säännökset, joiden tarkoituksena on tämän tuomion 27 ja 32 kohdassa mainituin tavoin erityisesti vahvistaa työntekijöiden suojelua lähentämällä samalla näistä suojelusäännöistä yrityksille aiheutuvia kustannuksia, perustuvat selvästikin lähtökohtaan, jonka mukaan näissä säännöksissä säädettyjen menettelyjen päättymisen jälkeen ja myös silloin, kun neuvotteluissa ei ole voitu päästä sopimukseen, työntekijöiden joukkovähentämisen on oltava ainakin mahdollinen, vaikka sen edellytyksenä olisi tiettyjen muiden objektiivisten edellytysten, jotka tällöin vahvistettaisiin sovellettavassa kansallisessa säännöstössä, täyttyminen.

42 Tältä osin AGET Iraklis on erityisesti huomauttanut unionin tuomioistuimessa, että toimivaltainen viranomainen on järjestelmällisesti vastustanut sille ilmoitettuja työntekijöiden joukkovähentämissuunnitelmia, mistä on ollut seurauksena muun muassa se, että työntekijöiden edustajat useimmiten, kuten myös pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa, jättävät osallistumatta neuvotteluihin, joiden tarkoituksena on pyrkiä pääsemään sopimukseen mahdollisuuksista välttää suunniteltu joukkovähentäminen tai rajoittaa sitä sekä lieventää sen seurauksia.

43 Kuitenkin ainoastaan ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on käytettävissään tähän tarvittavat tiedot, minkä vuoksi kyseisen tuomioistuimen on tarvittaessa tutkittava, johtavatko tämän tuomion 26 kohdassa mainitut kolme arviointiperustetta, joiden mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä ratkaisunsa sille ilmoitetuista työntekijöiden joukkovähennyssuunnitelmista, ja se tapa, jolla tämä viranomainen konkreettisesti soveltaa näitä arviointiperusteita, siihen, että pääasiassa kyseessä olevasta säännöstöstä seuraa, että työnantajalla ei käytännössä ole lainkaan tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa työntekijöiden joukkovähentämistä, jolloin direktiivin 98/59 säännökset menettävät tehokkaan vaikutuksensa.

44 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on edellä todetun perusteella vastattava, että direktiiviä 98/59 on tulkittava siten, että se ei lähtökohtaisesti ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan työnantaja ei voi, jollei työntekijöiden joukkovähentämistä koskevasta suunnitelmasta ole sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, toteuttaa tällaista joukkovähentämistä muutoin kuin siinä tapauksessa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolle tästä suunnitelmasta on ilmoitettava, ei kyseisessä säännöstössä säädetyssä määräajassa ja tutkittuaan asiakirja-aineiston ja arvioituaan työmarkkinatilanteen, yrityksen tilanteen ja kansantalouden edun tee perusteltua päätöstä, jolla evätään lupa suunnitellun joukkovähentämisen toteuttamiseen kokonaan tai osittain. Asia on kuitenkin toisin, jos osoittautuu – kun otetaan huomioon ne kolme arviointiperustetta, johon kyseisessä säännöstössä viitataan, ja se tapa, jolla tämä viranomainen konkreettisesti soveltaa näitä arviointiperusteita toimivaltaisten tuomioistuinten valvonnassa –, että kyseisestä säännöstöstä seuraa, että mainitun direktiivin säännökset menettävät tehokkaan vaikutuksensa, ja tämän seikan tutkiminen tarpeen vaatiessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

SEUT 49 ja SEUT 63 artikla

– Onko sijoittautumisvapautta koskevaa SEUT 49 artiklaa ja/tai pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 63 artiklaa sovellettava ja onko jompaakumpaa tai molempia näistä vapauksista rajoitettu

45 Sijoittautumisvapaus, joka SEUT 49 artiklassa tunnustetaan jäsenvaltioiden kansalaisille ja joka sisältää heidän oikeutensa ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä samoilla edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia, sisältää SEUT 54 artiklan mukaan niiden jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettujen yhtiöiden, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on Euroopan unionin alueella, oikeuden harjoittaa toimintaansa kyseisessä jäsenvaltiossa tytäryhtiön, sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen välityksellä (ks. mm. tuomio 13.12.2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Sijoittautumisvapauden piiriin kuuluu näin ollen muun muassa tilanne, jossa jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö perustaa toiseen jäsenvaltioon tytäryhtiön. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sama koskee tilannetta, jossa tällainen yhtiö tai jäsenvaltion kansalainen hankkii toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä sellaisen osuuden, joka antaa hänelle selvän vaikutusvallan kyseisen yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhtiön toiminnasta (ks. vastaavasti tuomio 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 8.11.2012, komissio v. Kreikka, C-244/11, EU:C:2012:694, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa asia on näin, koska – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – monikansallinen Lafarge-konserni, jonka päätoimipaikka on Ranskassa, omistaa AGET Iraklisista osuuden, joka tekee siitä kyseisen yhtiön pääosakkaan, ja AGET Iraklis on istunnossa tältä osin täsmentänyt unionin tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa, että tämä omistusosuus oli 89 prosenttia sen pääomasta ajankohtana, jona riidanalainen joukkovähentämissuunnitelma laadittiin.

48 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten käsite koskee muun muassa toimia, jotka ovat omiaan haittaamaan sijoittautumisvapauden käyttämistä tai tekemään sen vähemmän houkuttelevaksi, vaikka näitä toimenpiteitä sovellettaisiin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. mm. tuomio 21.4.2005, komissio v. Kreikka, C-140/03, EU:C:2005:242, 27 kohta ja tuomio 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, 54 kohta).

49 Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät siten erityisesti jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten jäsenvaltioiden välistä kauppaa, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta (ks. mm. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Jäsenvaltion markkinoille pääsystä, jonka on näin ollen oltava turvattu, on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa taatun sijoittautumisvapauden päämääränä on tehdä jäsenvaltion kansalaiselle tai jäsenvaltioon sijoittautuneelle oikeushenkilölle mahdolliseksi perustaa sivutoimipaikka toiseen jäsenvaltioon toiminnan harjoittamiseksi siellä ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta unionissa itsenäisen ammatinharjoittamisen aloilla. Sijoittautumisvapaudella pyritään tässä tarkoituksessa mahdollistamaan se, että unionin kansalainen tai oikeushenkilö voi osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion talouselämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta harjoittamalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa tosiasiallisesti pysyväisluonteista taloudellista toimintaa kiinteästä toimipaikasta käsin (ks. mm. tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Sijoittautumisen käsite edellyttää näin ollen kyseessä olevan yhtiön todellista asettautumista vastaanottavaan jäsenvaltioon ja taloudellisen toiminnan tosiasiallista harjoittamista siellä (ks. mm. tuomio 12.7.2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Sijoittautumisvapauden tosiasiallinen käyttäminen edellyttää siten sen välttämättömänä täydennyksenä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen oikeushenkilön perustama tytäryhtiö, toimipaikka tai sivuliike voi tapauksen mukaan ottaa palvelukseensa työntekijöitä kyseisessä jäsenvaltiossa, jos toiminta, jota se aikoo ryhtyä harjoittamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, sitä edellyttää (ks. vastaavasti tuomio 10.7.1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, 15 kohta).

53 Sijoittautumisvapauden käyttäminen edellyttää lähtökohtaisesti myös vapautta määrittää vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoitettavan taloudellisen toiminnan laatu ja laajuus ja erityisesti pysyvien laitosten koko ja tarkoitukseen tarvittavien työntekijöiden lukumäärä sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa toteamin tavoin myös vapautta myöhemmin supistaa tämän toiminnan laajuutta tai mahdollisesti jopa luopua siitä ja kyseessä olevasta liikkeestä.

54 Näistä eri seikoista on syytä korostaa, että pääasiassa kyseessä olevan säännöstön nojalla tällaisen liikkeen mahdollisuus toteuttaa työntekijöiden joukkovähentäminen on jo sellaisenaan tehty riippuvaksi siitä, ettei toimivaltainen viranomainen vastusta sitä. Päätös työntekijöiden joukkovähentämisestä on kuitenkin yrityksen toiminnan kannalta perustavanlaatuinen päätös (ks. analogisesti yhtiön vapaaehtoista purkamista, jakamista tai fuusiota koskevien päätösten osalta tuomio 13.5.2003, komissio v. Espanja, C-463/00, EU:C:2003:272, 79 kohta).

55 Tältä osin on todettava, että tällainen kansallinen säännöstö merkitsee olennaista puuttumista tiettyihin talouden toimijoille lähtökohtaisesti kuuluviin vapauksiin (ks. analogisesti tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, 66 kohta). Sama koskee näiden toimijoiden vapautta tehdä sopimuksia työntekijöiden kanssa voidakseen harjoittaa toimintaansa, kuten myös niiden vapautta lopettaa liikkeensä toiminta itse määrittelemistään syistä sekä niiden vapautta harkita, onko niiden laadittava joukkovähentämissuunnitelma, ja jos on, niin milloin, ottaen huomioon muun muassa sellaisia seikkoja kuin yrityksen toiminnan lakkaaminen tai supistaminen, niiden valmistaman tuotteen kysynnän väheneminen, taikka myös yrityksen rakennemuutoksen jälkeen kyseisen yrityksen toiminnan laajuudesta riippumatta (ks. vastaavasti tuomio 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund ja Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, 15 kohta ja tuomio 8.6.1994, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-383/92, EU:C:1994:234, 29 ja 32 kohta).

56 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö on siten omiaan tekemään Kreikan markkinoille tulon vähemmän houkuttelevaksi sekä näille markkinoille tulon jälkeen huomattavasti pienentämään sellaisten yritysten, jotka ovat täten päättäneet sijoittua uusille markkinoille,

mahdollisuuksia tai jopa poistamaan niiden mahdollisuudet muuttaa myöhemmin toimintaansa kyseisillä markkinoilla tai luopua siitä erottaen tällöin palvelukseensa aikaisemmin ottamansa työntekijät.

57 Näin ollen on katsottava, että tällainen kansallinen säännöstö on omiaan huomattavasti haittaamaan sijoittautumisvapauden käyttämistä Kreikassa.

58 Pääoman vapaata liikkuvuutta koskevassa SEUT 63 artiklassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä ovat puolestaan suorat sijoitukset, joissa hankitaan osakkuuksia yrityksistä ostamalla osakkeita, joiden perusteella on tosiasiallisesti mahdollista osallistua yhtiön hallintoon ja käyttää siinä määräysvaltaa, ja portfoliosijoitukset eli arvopapereiden hankkiminen pääomamarkkinoilta siten, että ainoana tarkoituksena on taloudellisen sijoituksen tekeminen ilman aikomusta vaikuttaa yhtiön hallintoon tai käyttää siinä määräysvaltaa (ks. tuomio 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Pääasian oikeudenkäynnissä on kuitenkin kiistatonta, että yhtiö, joka tässä tapauksessa aikoo toteuttaa työntekijöiden joukkovähentämisen, on yhtiö, jonka pääomasta toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut monikansallinen konserni omistaa enemmistöosuuden, joka antaa sille selvän vaikutusvallan kyseisen yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhtiön toiminnasta, ja että tällainen tilanne kuuluu tämän tuomion 47 kohdassa todetuin tavoin sijoittautumisvapauden alaan. Tällaisessa tilanteessa on niin, että vaikka pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä olisi rajoittavia vaikutuksia pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, tällaiset vaikutukset olisivat tällaisen asian yhteydessä väistämätön seuraus mahdollisesta sijoittautumisvapauden rajoittamisesta, eivätkä ne näin ollen anna aihetta asian tutkimiseen erikseen SEUT 63 artiklan kannalta (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 8.11.2012, komissio v. Kreikka, C-244/11, EU:C:2012:694, 30 kohta).

60 Pääasiassa kyseessä olevaa säännöstöä ei näin ollen ole tarpeen tutkia erikseen EUT-sopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten valossa.

– Mahdollinen oikeuttaminen

61 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällaisessa tapauksessa rajoituksella on kuitenkin kyettävä toteuttamaan kyseessä oleva tavoite, eikä rajoituksella saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. tuomio 29.11.2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 166 kohta).

62 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa nyt käsiteltävän asian yhteydessä, niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on sovellettava kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja niitä on siten noudatettava silloin, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. mm. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 19–21 kohta).

63 Näin on erityisesti silloin, kun kansallinen säännöstö on omiaan rajoittamaan yhtä tai useampaa EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta ja asianomainen jäsenvaltio vetoaa yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi. Kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan tällaisessa tilanteessa soveltaa määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (ks. tuomio 18.6.1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, 43 kohta ja tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 35 kohta).

64 Tämä perusoikeuksien mukaisuuden velvoite kuuluu nimittäin unionin oikeuden ja siten perusoikeuskirjan soveltamisalaan. Sitä, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeudessa määrättyjä poikkeuksia oikeuttaakseen EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on näin ollen pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena (ks. tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 36 kohta).

65 Kuten tämän tuomion 54–57 kohdassa on todettu, pääasiassa kyseessä oleva säännöstö merkitsee sijoittautumisvapauden rajoittamista. Tästä seuraa, että kun tämän rajoituksen oikeuttamiseksi vedotaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tämän tuomion 22 kohdassa mainittujen tietojen mukaisesti yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, kyseiseen säännöstöön voidaan soveltaa tällaista oikeuttamista vain silloin, kun se on perusoikeuksien mukainen.

66 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännöstö johtaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemin tavoin perusoikeuskirjan 16 artiklassa turvatun elinkeinovapauden käyttämisen rajoitukseen.

67 Unionin tuomioistuin on nimittäin jo katsonut, että viimeksi mainitulla määräyksellä annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun (tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 42 kohta).

68 Siltä osin kuin on kyse sopimusvapaudesta unionin tuomioistuin onkin katsonut työehtosopimusneuvottelujen yhteydessä, että perusoikeuskirjan 16 artiklasta johtuu, että yrityksellä on oltava mahdollisuus tehokkaasti puolustaa intressejään sopimusprosessissa, johon se osallistuu, ja neuvotella työntekijöidensä työehtojen kehittymisen kannalta ratkaisevista seikoista tulevaa elinkeinotoimintaansa silmällä pitäen (tuomio 18.7.2013, Alemo-Herron ym., C-426/11, EU:C:2013:521, 33 kohta).

69 Näin ollen on kiistämätöntä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen työntekijöiden joukkovähentämisten sääntelyjärjestelmän käyttöönotto merkitsee puuttumista yrityksille kuuluvan elinkeinovapauden ja erityisesti sopimusvapauden käyttämiseen varsinkin suhteessa niiden palveluksessa oleviin työntekijöihin, koska on kiistatonta, että tämän järjestelmän nojalla kansallisen viranomaisen kieltäytyminen hyväksymästä tiettyjä joukkovähentämissuunnitelmia voi johtaa siihen, että työnantaja estyy toteuttamasta niitä.

70 Tältä osin on kuitenkin syytä muistuttaa, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. mm. tuomio 31.1.2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, 61 kohta).

– Yleistä etua koskevat pakottavat syyt

71 Pääasiassa kyseessä olevassa säännöstössä, jossa annetaan toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle toimivalta olla hyväksymättä suunniteltua työntekijöiden joukkovähentämistä, jollei joukkovähentämissuunnitelmasta sovita työnantajan ja työntekijöiden edustajien välillä, mainitaan kolme arviointiperustetta, jotka kyseisen viranomaisen on otettava huomioon sille toimitettua asiakirja-aineistoa tutkiessaan, nimittäin työmarkkinatilanne, yrityksen tilanne ja kansantalouden etu. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, tästä seuraa, että ne yleistä etua koskevat tavoitteet, joihin tällä säännöstöllä tässä tapauksessa pyritään, koskevat työntekijöiden suojelua ja työttömyyden torjuntaa sekä kansantalouden etujen turvaamista.

72 Siltä osin kuin on kyse kansantalouden etujen turvaamisesta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puhtaasti taloudellisilla syillä, kuten esimerkiksi kansantalouden tai sen moitteettoman toiminnan turvaaminen, ei voida perustella EUT-sopimuksessa kiellettyjä rajoituksia (ks. vastaavasti mm. tuomio 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, 22 ja 23 kohta; tuomio 6.6.2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, 47 ja 48 kohta ja tuomio 4.6.2002, komissio v. Portugali, C-367/98, EU:C:2002:326, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Työntekijöiden suojeleminen sen sijaan kuuluu unionin tuomioistuimen hyväksymiin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin (ks. mm. tuomio 23.11.1999, Arblade ym., C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 36 kohta; tuomio 13.12.2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, 28 kohta ja tuomio 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni, C-438/05, EU:C:2007:772, 77 kohta).

74 Sama koskee työllisyyden ja työllistymisen edistämistä, jolla pyritään erityisesti vähentämään työttömyyttä ja joka on sen vuoksi hyväksyttävä sosiaalipoliittinen tavoite (ks. vastaavasti tuomio 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, 38 ja 39 kohta; tuomio 18.1.2007, Confédération générale du travail ym., C-385/05, EU:C:2007:37, 28 kohta ja tuomio 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, 51 kohta).

75 Oikeuskäytännössä on siten jo hyväksytty muun muassa se, että työllisyyden ylläpitämiseen liittyvät seikat voivat tietyissä tilanteissa ja tietyin edellytyksin olla hyväksyttäviä perusteita kansalliselle säännöstölle, joka vaikuttaa sijoittautumisvapautta rajoittavasti (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2007, Geurts ja Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, 26 kohta).

76 Siltä osin kuin on kyse tämän tuomion 73–75 kohdassa mainituista yleistä etua koskevista pakottavista syistä, on syytä todeta lisäksi, että SEU 3 artiklan 3 kohdasta ilmenevin tavoin unioni ei pelkästään toteuta sisämarkkinoita vaan pyrkii myös Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat muun muassa täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, sekä edistää muun muassa sosiaalista suojelua (ks. EY:n perustamissopimuksen osalta tuomio 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni, C-438/05, EU:C:2007:772, 78 kohta).

77 Koska unionilla on näin ollen paitsi taloudellinen myös sosiaalinen päämäärä, EUT-sopimuksen määräyksiin perustuvia oikeuksia, jotka koskevat tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta, on verrattava sosiaalipolitiikan päämääriin, joihin kuuluvat, kuten SEUT 151 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso ja syrjäytymisen torjuminen (ks. EY:n perustamissopimuksen vastaavien määräysten osalta tuomio 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni, C-438/05, EU:C:2007:772, 79 kohta).

78 Samassa hengessä on syytä muistuttaa, että SEUT 147 artiklan 1 kohdan mukaan unioni myötävaikuttaa työllisyyden korkeaan tasoon edistämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tukemalla sekä tarvittaessa täydentämällä niiden toimintaa ottaen tällöin täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden toimivallan tällä alalla. SEUT 147 artiklan 2 kohdassa puolestaan todetaan, että työllisyyden korkeaa tasoa koskeva tavoite otetaan huomioon unionin politiikkojen ja toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa. SEUT 9 artiklassa täsmennetään vielä, että unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon muun muassa korkean työllisyystason edistämiseen ja riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen liittyvät vaatimukset.

– Oikeasuhteisuus

79 Tässä vaiheessa on syytä tutkia, voivatko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä aiheutuvat sijoittautumisvapauden ja elinkeinovapauden rajoitukset olla perusteltavissa tämän tuomion 73–75 kohdassa yksilöidyillä yleistä etua koskevilla syillä eli työntekijöiden ja työllisyyden suojelulla.

80 Kuten tämän tuomion 61 kohdassa viitatusta oikeuskäytännöstä ilmenee, tämän edellytyksenä on, että kyseisillä rajoituksilla voidaan taata yleistä etua koskeva tavoite, johon niillä pyritään, eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

81 Tältä osin on myös muistutettava, että – kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut – vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden toimenpiteiden valitsemisessa, joilla ne voivat saavuttaa työllisyyttä koskevat tavoitteensa, tällä harkintavallalla ei kuitenkaan voida perustella niiden oikeuksien loukkaamista, jotka yksityiset henkilöt saavat perusvapauksia koskevien perussopimusten määräysten perusteella (ks. vastaavasti tuomio 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, 39 ja 40 kohta; tuomio 18.1.2007, Confédération générale du travail ym., C-385/05, EU:C:2007:37, 28 ja 29 kohta ja tuomio 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, 51 ja 52 kohta).

82 Kuten tämän tuomion 70 kohdassa on huomautettu, perusoikeuskirjassa taattuihin perusoikeuksiin ja perusvapauksiin ja tässä tapauksessa sen 16 artiklassa taattuun elinkeinovapauteen kohdistuvilla rajoituksilla ei myöskään saada loukata näiden oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä.

83 Näiden eri näkökohtien osalta on syytä ensinnäkin todeta, että sitä seikkaa, että jäsenvaltio säätää kansallisessa lainsäädännössään, että työntekijöiden joukkovähentämissuunnitelmista on ennen niiden toteuttamista ilmoitettava kansalliselle viranomaiselle, jolla on valvontavalta, jonka perusteella se voi tietyissä tilanteissa vastustaa tällaista suunnitelmaa työntekijöiden ja työllisyyden suojelua koskevilla perusteilla, ei voida sellaisenaan pitää SEUT 49 artiklassa taatun sijoittautumisvapauden eikä perusoikeuskirjan 16 artiklassa taatun elinkeinovapauden vastaisena.

84 Yhtäältä nimittäin edellisessä kohdassa kuvatun kaltainen työntekijöiden joukkovähentämisten valvontajärjestelmä ei näytä periaatteellisella tasolla vaikuttavan perusoikeuskirjan 16 artiklassa taatun elinkeinovapauden olennaiseen sisältöön.

85 Vaikka tällaisen sääntelyjärjestelmän käyttöönotto merkitseekin tämän tuomion 69 kohdassa selostetuin tavoin puuttumista yrityksille kuuluvan elinkeinovapauden ja erityisesti sopimusvapauden käyttämiseen varsinkin suhteessa niiden palveluksessa oleviin työntekijöihin, tältä osin on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapaus ei ilmene ehdottomana oikeutena, vaan sitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka sillä on yhteiskunnassa (ks. mm. tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Kyseisen oikeuskäytännön perusteella ja perusoikeuskirjan 16 artiklan sanamuodon – joka eroaa sen II luvussa vahvistettujen muiden perusvapauksia koskevien artiklojen sanamuodoista ja muistuttaa läheisesti tiettyjen perusoikeuskirjan IV luvussa olevien määräysten sanamuotoa – nojalla elinkeinovapauteen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista (tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 46 kohta).

87 Unionin tuomioistuin on tosin jo katsonut sellaisen kansallisen säännöstön osalta, jonka nojalla tietyillä yrityksillä ei ole minkäänlaista mahdollisuutta olla mukana työehtosopimuksia neuvottelevassa elimessä eikä siten myöskään mahdollisuutta puolustaa tehokkaasti intressejään sopimusprosessissa eikä neuvotella työntekijöidensä työehtojen kehittymisen kannalta ratkaisevista seikoista tulevaa elinkeinotoimintaansa silmällä pitäen, että tällaisessa tilanteessa kyseisten yritysten sopimusvapautta oli

rajoitettu niin huomattavasti, että rajoituksella voitiin puuttua yritykselle kuuluvan elinkeinovapauden olennaiseen sisältöön (tuomio 18.7.2013, Alemo-Herron ym., C-426/11, EU:C:2013:521, 34 ja 35 kohta).

88 Tässä tapauksessa on kuitenkin riittävää todeta, että tämän tuomion 83 kohdassa mainittu järjestelmä ei millään tavoin johda siihen, että yritysten kaikki mahdollisuudet työntekijöiden joukkovähentämisen toteuttamiseen poistettaisiin jo periaatteellisesti, sillä järjestelmän tarkoituksena on pelkästään tämän mahdollisuuden sääntely. Näin ollen ei voida katsoa, että tällaisella järjestelmällä puututtaisiin elinkeinovapauden olennaiseen sisältöön.

89 Toisaalta on syytä muistuttaa, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa edellyttäen muun muassa, että rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti yleisen edun mukaisia tunnustettuja tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Muiden henkilöiden oikeuksista ja vapauksista on syytä todeta, että perusoikeuskirjan 30 artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus suojaan perusteettomalta irtisanomiselta unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

90 Tämän tuomion 83 kohdassa mainitulla kansallisella sääntelyjärjestelmällä on siten pyrittävä tällä herkällä alalla sovittamaan yhteen ja tasapainottamaan keskenään yhtäältä intressit, jotka liittyvät työntekijöiden ja työllisyyden suojeluun varsinkin perusteettomilta irtisanomisilta ja joukkovähentämisestä työntekijöille aiheutuvilta seurauksilta, ja toisaalta intressit, jotka liittyvät SEUT 49 artiklassa ja perusoikeuskirjan 16 artiklassa taattuihin talouden toimijoiden sijoittautumisvapauteen ja elinkeinovapauteen.

91 Päätökset, joista tässä asiassa on kyse, ovat taloudellisia ja liiketoiminnallisia ratkaisuja, joilla saattaa olla vaikutuksia yrityksen useiden työntekijöiden työhön (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK ym., C-44/08, EU:C:2009:533, 37 kohta).

92 Kun otetaan huomioon näiden vaikutusten mahdollinen laajuus, tämän tuomion 83 ja 90 kohdassa selostetun kaltainen työntekijöiden joukkovähentämisten sääntelyjärjestelmä voi – kun unionin oikeudessa ei ole lainkaan sääntöjä, joiden tarkoituksena olisi joukkovähentämisten ehkäiseminen direktiivissä 98/59 säänneltyjä tiedottamis- ja neuvotteluvelvollisuuksia pitemmälle menevällä tavalla – osoittautua työntekijöiden ja heidän työllisyytensä tehokkaan suojelun tosiasiallista tasoa osaltaan vahvistavaksi sääntelemällä yritysten tekemien tällaisten taloudellisten ja liiketoiminnallisten ratkaisujen asiallisia perusteita. Tällainen järjestelmä soveltuu siten turvaamaan näin tavoiteltujen yleistä etua koskevien päämäärien toteutumisen.

93 Kun lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltioilla sosiaalipoliittisten tavoitteidensa toteuttamisessa oleva harkintavalta, jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti pätevällä tavalla katsoa, että tällaisen sääntelyjärjestelmän olemassaolo on välttämätöntä työntekijöiden ja heidän työllisyytensä suojelun tason vahvistamisen turvaamiseksi. Erityisesti asiassa ei ilmene, että näin tavoiteltujen päämäärien toteutuminen voitaisiin taata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä yhtä tehokkaasti kuin mihin tällaisen sääntelyn käyttöönotolla päästään.

94 Tällä tavoin periaatteellisella tasolla tarkasteltuna työntekijöiden joukkovähentämisten toteuttamisen edellytysten tällainen sääntely on siten omiaan täyttämään suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset ja olemaan siten tältä kannalta SEUT 49 artiklan ja perusoikeuskirjan 16 artiklan mukainen.

95 Toiseksi on syytä tutkia, ovatko ne konkreettiset yksityiskohtaiset säännöt, jotka ovat ominaisia pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä säädetylle joukkovähentämisen sääntelyjärjestelmälle, ja erityisesti ne kolme perustetta, jotka toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon päättäessään, vastustaako se joukkovähentämistä vai ei, omiaan turvaamaan tämän tuomion 79–82 kohdassa mainittujen vaatimusten tosiasiallisen noudattamisen.

96 Tältä osin on todettava heti aluksi, että kansantalouden etua koskevaa perustetta, johon kyseisessä säännöstössä viitataan, ei voida hyväksyä.

97 Työntekijöiden joukkovähentämisen toteuttamista koskevalla kiellolla, joka perustuisi erityisesti pyrkimykseen välttää se, että tietty talouden toimiala ja siten maan talous kärsisi siitä aiheutuvat kielteiset seuraukset, on nimittäin katsottava pyrittävän luonteeltaan taloudelliseen tavoitteeseen, joka tämän tuomion 72 kohdassa jo todetuin ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa mainitsemin tavoin ei voi olla sellainen yleistä etua koskeva syy, jolla EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen voitaisiin perustella (ks. analogisesti tuomio 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, 23 kohta).

98 Siltä osin kuin on kyse pääasiassa kyseessä olevassa säännöstössä mainituista kahdesta muusta arviointiperusteesta eli yrityksen tilanteesta ja työmarkkinatilanteesta etukäteen arvioiden nämä sen sijaan näyttävät olevan liitettävissä yleistä etua koskeviin hyväksyttäviin tavoitteisiin, joihin työntekijöiden ja työllisyyden suojeleminen kuuluu.

99 On kuitenkin todettava, että nämä arviointiperusteet on muotoiltu hyvin yleisellä ja epätarkalla tavalla. Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, silloin kun jäsenvaltion tai viranomaisen puuttumisvallalle, kuten vastustamisvalta, joka ministerillä on tässä tapauksessa, ei ole asetettu mitään edellytyksiä lukuun ottamatta viittausta tällaisiin yleisesti muotoiltuihin arviointiperusteisiin eikä täsmennetty erityisiä ja objektiivisia olosuhteita, joissa näitä oikeuksia käytetään, se merkitsee kyseessä olevan vapauden vakavaa loukkausta, joka voi johtaa kyseessä olevan vapauden pois sulkemiseen, kun kyse on käsillä olevan tilanteen tavoin päätöksistä, joiden perustavanlaatuisuutta yrityksen toiminnan kannalta on jo korostettu tämän tuomion 54 kohdassa (ks. vastaavasti mm. tuomio 4.6.2002, komissio v. Ranska, C-483/99, EU:C:2002:327, 50 ja 51 kohta ja tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, 51 ja 52 kohta).

100 Vaikka pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä mainitaan, että käytettäessä viranomaiselle tässä tapauksessa annettua toimivaltaa olla sallimatta työntekijöiden joukkovähentämistä on tutkittava asian asiakirja-aineisto ottaen huomioon yrityksen tilanne ja työmarkkinatilanne ja tehtävä perusteltu päätös, on kuitenkin todettava, että kun niitä konkreettisia olosuhteita, joissa tätä toimivaltaa saadaan käyttää, ei ole täsmennetty, asianomaiset työnantajat eivät tiedä, millaisissa erityisissä ja objektiivisissa tilanteissa tätä toimivaltaa mahdollisesti käytetään, koska tilanteet, joissa tätä toimivaltaa voidaan käyttää, voivat olla lukuisia ja niitä ei ole määritelty eikä voidakaan määritellä, jolloin kyseessä olevalle viranomaiselle jätetään laaja harkintavalta, jota on vaikea valvoa. Tällaisilla perusteilla, jotka eivät ole täsmällisiä eivätkä siten nojaudu objektiivisiin ja valvottavissa oleviin edellytyksiin, ylitetään se, mikä on tarpeen ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne siten täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2002, komissio v. Ranska, C-483/99, EU:C:2002:327, 51 ja 53 kohta; tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, 66 ja 72 kohta ja tuomio 8.11.2012, komissio v. Kreikka, C-244/11, EU:C:2012:694, 74–77 ja 86 kohta).

101 Kuten sitä paitsi oikeuskäytännöstä niin ikään ilmenee, vaikka se, että tällaisen vastustamisvallan käyttö voidaan saattaa kansallisen tuomioistuimen tarkasteltavaksi, on tarpeen yritysten suojaamiseksi sijoittautumisvapautta koskevien määräysten soveltamisen kannalta, se ei kuitenkaan yksin riitä korjaamaan edellä mainittujen kahden arviointiperusteen yhteensopimattomuutta näiden sääntöjen kanssa (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, 54 ja 72 kohta) erityisesti sen vuoksi, että kyseessä olevassa säännöstössä ei myöskään anneta kansalliselle

tuomioistuimelle riittävän täsmällisiä perusteita, jotta se voisi valvoa hallintoviranomaisen vapaan harkintavallan käyttöä (ks. vastaavasti tuomio 13.5.2003, komissio v. Espanja, C-463/00, EU:C:2003:272, 79 kohta).

102 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä toteutetun kaltainen valvonta- ja vastustamisjärjestelmä ei konkreettisten yksityiskohtaisten sääntöjensä vuoksi täytä tämän tuomion 61 kohdassa mainittuja vaatimuksia ja on sen vuoksi SEUT 49 artiklan vastainen.

103 Samoin perustein tällainen säännöstö on myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen ja siten myös perusoikeuskirjan 16 artiklan vastainen.

104 Ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan työnantaja ei voi, jollei työntekijöiden joukkovähentämistä koskevasta suunnitelmasta ole sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, toteuttaa tällaista joukkovähentämistä muutoin kuin siinä tapauksessa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolle tästä suunnitelmasta on ilmoitettava, ei kyseisessä säännöstössä säädetyssä määräajassa ja tutkittuaan asiakirja-aineiston ja arvioituaan työmarkkinatilanteen, yrityksen tilanteen ja kansantalouden edun tee perusteltua päätöstä, jolla evätään lupa suunnitellun joukkovähentämisen toteuttamiseen kokonaan tai osittain.

Toinen kysymys

105 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään sen varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin, että direktiiviä 98/59 ja/tai SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, voiko tällainen kansallinen säännöstö kuitenkin olla yhteensopiva näiden säännösten ja määräysten kanssa, kun sille on olemassa vakavia yhteiskunnallisia perusteita, kuten akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys.

106 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse direktiivistä 98/59 on syytä täsmentää, että mikäli kansallinen tuomioistuin toteaa tämän tuomion 43 ja 44 kohdassa tarkoitettujen seikkojen tutkimisen yhteydessä, että pääasiassa kyseessä oleva säännöstö on omiaan jättämään kyseisen direktiivin säännökset ilman tehokasta vaikutusta siinä määrin, että säännöstö on direktiivin vastainen, tällöin se seikka, että kansalliselle tilanteelle on ominaista akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys, ei myöskään missään tapauksessa anna jäsenvaltiolle parempaa oikeutta kyseisen direktiivin säännösten jättämiseen vaille tehokasta vaikutusta, koska direktiiviin ei nimittäin sisälly mitään sellaista suojalauseketta, jonka perusteella direktiiviin sisältyvistä yhdenmukaistamissäännöksistä olisi poikkeuksellisesti sallittua poiketa tällaisen kansallisen tilanteen vallitessa.

107 Siltä osin kuin on toiseksi kyse SEUT 49 artiklasta on syytä muistuttaa, että muulloin kuin siinä tapauksessa, että tietyt kansallisista toimenpiteistä johtuvat sijoittautumisvapauden rajoitukset voidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ja tämän tuomion 61 kohdassa mainituin edellytyksin oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, perussopimuksissa ei sen sijaan määrätä muissa tapauksissa, että tästä primaarioikeuden määräyksestä voitaisiin poiketa tai että sitä voitaisiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisella kysymyksellään nähtävästi ehdottamin tavoin yksinkertaisesti olla soveltamatta tämän tuomion 105 kohdassa mainitun kaltaisen kansallisen tilanteen vallitessa.

108 Toiseen kysymykseen on edellä esitetyin perustein vastattava, että jäsenvaltiossa mahdollisesti vallitseva tilanne, jolle ovat ominaisia akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys, ei voi vaikuttaa ensimmäiseen kysymykseen annettuihin vastauksiin.

Oikeudenkäyntikulut

109 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.7.1998 annettua neuvoston direktiiviä 98/59/EY on tulkittava siten, että se ei lähtökohtaisesti ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan työnantaja ei voi, jollei työntekijöiden joukkovähentämistä koskevasta suunnitelmasta ole sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, toteuttaa tällaista joukkovähentämistä muutoin kuin siinä tapauksessa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolle tästä suunnitelmasta on ilmoitettava, ei kyseisessä säännöstössä säädetyssä määräajassa ja tutkittuaan asiakirja-aineiston ja arvioituaan työmarkkinatilanteen, yrityksen tilanteen ja kansantalouden edun tee perusteltua päätöstä, jolla evätään lupa suunnitellun joukkovähentämisen toteuttamiseen kokonaan tai osittain. Asia on kuitenkin toisin, jos osoittautuu – kun otetaan huomioon ne kolme arviointiperustetta, johon kyseisessä säännöstössä viitataan, ja se tapa, jolla tämä viranomainen konkreettisesti soveltaa näitä arviointiperusteita toimivaltaisten tuomioistuinten valvonnassa –, että kyseisestä säännöstöstä seuraa, että mainitun direktiivin säännökset menettävät tehokkaan vaikutuksensa, ja tämän seikan tutkiminen tarpeen vaatiessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.**

   SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa esteenä tämän kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä mainitun kaltaiselle kansalliselle säännöstölle.

2) **Jäsenvaltiossa mahdollisesti vallitseva tilanne, jolle ovat ominaisia akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys, ei voi vaikuttaa tämän tuomiolauselman ensimmäisessä kohdassa annettuihin vastauksiin.**

Allekirjoitukset