Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

21. detsember 2016*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 98/59/EÜ — Kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine — ELTL artikkel 49 — Asutamisvabadus — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Artikkel 16 — Ettevõtlusvabadus — Siseriiklikud õigusnormid, mis annavad haldusasutusele võimaluse vaielda vastu kollektiivsele koondamisele pärast tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist — Terav majanduskriis — Väga kõrge tööpuuduse tase selles riigis

Kohtuasjas C-201/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Symvoulio tis Epikrateiase (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 7. aprilli 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. aprillil 2015, menetluses

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

versus

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

menetluses osales:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (ettekandja) ja M. Vilaras, kohtunikud A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikku menetlust ja 25. aprilli 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

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

— Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, esindaja: *dikigoros* E. Tzovla,

* * Kohtumenetluse keel: kreeka.

— Kreeka valitsus, esindajad: K. Georgiadis ja A. Dimitrakopoulou,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Kellerbauer ja H. Tserepa-Lacombe,

— EFTA järelevalveamet, esindajad: C. Zatschler ja M. Moustakali,

olles 9. juuni 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 20. juuli 1998. aasta direktiivi 98/59/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1998, L 225, lk 16; ELT eriväljaanne 05/03, lk 327) ning ELTL artiklite 49 ja 63 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklise (AGET Iraklis) ja Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyise (töö-, sotsiaalkindlustus- ja hoolekandeminister, edaspidi „minister“) vahelises kohtuvaidluses ministri otsuse üle mitte lubada AGET Iraklisel läbi viia kollektiivset koondamist.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 98/59

3 Direktiivi 98/59 põhjendused 1–4 ja 7 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) selguse ja otstarbekuse huvides tuleks konsolideerida nõukogu 17. veebruari 1975. aasta direktiiv 75/129/EMÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide kohta [EÜT 1975, L 48, lk 29];

(2) peetakse oluliseks suurendada töötajate kaitset kollektiivsete koondamiste korral, arvestades samas vajadust saavutada tasakaalustatud majanduslik ja sotsiaalne areng ühenduse piires;

(3) hoolimata pidevast lähenemisest jäävad siiski püsima erinevused selliste koondamiste praktilist korraldust ja menetlust käsitlevate, liikmesriikides kehtivate sätete ja meetmete vahel, mille eesmärk on kergendada koondamise tagajärgi töötajatele;

(4) need erinevused võivad otseselt mõjutada siseturu toimimist;

[...]

(7) seetõttu tuleb sellist ühtlustamist soodustada, samal ajal säilitades parandamise asutamislepingu artikli 117 tähenduses“.

4 Direktiivi 98/59 II jagu „Teavitamine ja konsulteerimine“ sisaldab artiklit 2, mis on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tööandja, kes kaalub võimalust võtta vastu otsus kollektiivse koondamise kohta, alustab aegsasti konsultatsioone töötajate esindajatega, et saavutada kokkulepe.

2. Sellistel konsultatsioonidel tuleks käsitleda vähemalt kollektiivsete koondamiste ärahoidmise või koondatavate töötajate arvu vähendamise ning tagajärgede leevendamise võimalusi sotsiaalmeetmete abil, mille eesmärk on muu hulgas aidata kaasa koondatud töötajate ümberpaigutamisele või ümberõppele.

[...]

3. Et võimaldada töötajate esindajatel teha konstruktiivseid ettepanekuid, peavad tööandjad konsulteerimise käigus aegsasti:

a) esitama neile kogu asjaomase teabe ja

b) teatama neile alati kirjalikult:
   i) kavandatavate koondamiste põhjused;
   ii) koondatavate töötajate arv ja kategooriad;
   iii) töötajate tavaline arv ja kategooriad;
   iv) ajavahemik, mille jooksul kavandatav koondamine toimub;
   v) koondatavate töötajate valiku kriteeriumid niivõrd, kuivõrd see on tööandja pädevuses vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele;
   vi) meetod, mille abil arvutatakse muid kui siseriiklikest õigusaktidest ja/või tavadest tulenevaid koondamisel makstavaid hüvitisi.

Tööandja edastab pädevale asutusele koopia vähemalt esimese lõigu punkti b alapunktides i–v sätestatud kirjaliku teatise punktidest.

[...]“

5 Direktiivi 98/59 III jagu „Kollektiivse koondamise kord“ sisaldab artikleid 3 ja 4.

6 Direktiivi artiklis 3 on sätestatud:

„1. Tööandjad teatavad pädevale asutusele kirjalikult igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest.

[...]

Teatis peab sisaldama kogu asjassepuutuva teabe kavandatava kollektiivse koondamise ja artiklis 2 nimetatud töötajate esindajatega peetavate konsultatsioonide kohta, eriti koondamise põhjused, koondatavate töötajate arvu, töötajate tavalise arvu ning ajavahemiku, mille jooksul koondamine toimub.

2. Tööandjad esitavad töötajate esindajatele koopia lõikes 1 nimetatud teatisest.

Töötajate esindajad võivad esitada pädevatele asutustele kõik omapoolsed märkused.“

7 Direktiivi 98/59 artikli 4 lõigetes 1–3 on ette nähtud:

„1. Kavandatav kollektiivne koondamine, millest on teatatud pädevale asutusele, jõustub kõige varem 30 päeva pärast artikli 3 lõikes 1 nimetatud teatist, ilma et see piiraks sätete kohaldamist, mis reguleerivad üksikisiku õigusi koondamisteate saamise korral.

Liikmesriigid võivad volitada pädevaid asutusi lühendama eelmises lõigus osutatud tähtaega.

2. Lõikes 1 osutatud tähtaja jooksul püüavad pädevad asutused leida lahendusi kavandatava kollektiivse koondamisega tekkivatele probleemidele.

3. Kui käesoleva artikli lõikes 1 osutatud esialgne tähtaeg on lühem kui 60 päeva, võivad liikmesriigid volitada pädevaid asutusi pikendama esialgset tähtaega 60 päevani arvestades teatise kättesaamisest, kui on tõenäoline, et kavandatava kollektiivse koondamisega tekkivaid probleeme ei suudeta lahendada esialgse tähtaja jooksul.

Liikmesriigid võivad anda pädevatele asutustele ka suuremad volitused.

Tööandjale peab pikendamisest ja selle põhjustest teatama enne punktis 1 sätestatud esialgse tähtaja möödumist.“

8 Direktiivi 98/59 IV jaos „Lõppsätted“ sisalduva artikli 5 kohaselt:

„Käesolev direktiiv ei piira liikmesriikide õigust kohaldada või vastu võtta õigus- ja haldusnorme, mis on töötajate jaoks soodsamad, või soodustada või lubada töötajate jaoks soodsamaid kollektiivlepingutingimusi.“

Kreeka õigus

9 Seaduse nr 1387/1983 kollektiivse koondamise kontrolli ja teiste sätete kohta (Nomos nr 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „seadus nr 1387/1983“) artiklis 3 „Teavitamine ja tööandja konsulteerimiskohustus“ on ette nähtud:

„1. Enne kollektiivset koondamist peab tööandja konsulteerima töötajate esindajatega, et uurida, kas on võimalik koondamist ja selle kahjulikke tagajärgi ära hoida või vähendada.

2. Tööandja peab:

a) andma töötajate esindajatele kogu asjakohase teabe ja

b) teatama neile kirjalikult:
   aa) kavandatava koondamise põhjused;
   bb) koondatavate töötajate arvu ja kategooriad;
   cc) töötajate tavalise arvu ja kategooriad;
   dd) ajavahemiku, mille jooksul kavandatav koondamine toimub;
   ee) koondatavate töötajate valiku kriteeriumid.

[...]

3. Tööandja esitab nende dokumentide koopiad prefektile ja tööinspektsioonile. Kui ettevõttel või tegevusüksusel on harusid rohkem kui ühes prefektuuris, tuleb eespool mainitud dokumendid esitada [ministrile] ja kõikide või enamiku kavandatava koondamisega seotud tegevusüksuse või haru asukohajärgsele tööinspektsioonile.“

10 Seaduse nr 1387/1983 artiklis 5 „Kollektiivse koondamise kord“ on sätestatud:

„1. Töötajate ja tööandjate vahelise konsulteerimise aeg on 20 päeva alates kuupäevast, mil tööandja esitab töötajate esindajatele kutse konsultatsioonile [...]. Konsultatsioonide tulemus fikseeritakse protokollis, millele kirjutavad alla mõlemad pooled ja mille tööandja esitab prefektile või [ministrile] vastavalt artikli 3 lõikele 3.

2. Kui pooled jõuavad kokkuleppele, viiakse kollektiivne koondamine läbi vastavalt kokkuleppe sisule [...].

3. Kui pooled ei jõua kokkuleppele, võib prefekt või [minister] põhjendatud otsusega, mis tehakse kümne päeva jooksul alates eespool nimetatud protokolli esitamise kuupäevast pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist, pikendada konsulteerimise aega 20 päeva võrra, kui üks huvitatud pooltest on seda taotlenud, või jätta osa või kogu kavandatava koondamise suhtes loa andmata. Enne eespool nimetatud otsuse tegemist võib prefekt või [minister] paluda arvamust vastavalt kas prefektuuri juures asuvalt tööministeeriumi komiteelt või kõrgeimalt töönõukogult. Need nõuandvad organid, prefekt või [minister] võivad välja kutsuda ja ära kuulata töötajate esindajad artikli 4 tähenduses ning asjaomase tööandja, samuti isikuid, kellel on eriteadmisi kõnealustes tehnilistes küsimustes.

4. Tööandja võib viia läbi kollektiivse koondamise prefekti või [ministri] otsusega lubatud ulatuses. Kui niisugust otsust ettenähtud tähtaja jooksul ei tehta, viiakse kollektiivne koondamine läbi tööandja poolt konsulteerimise käigus kokku lepitud ulatuses.“

11 Seaduse nr 1387/1983 artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et „käesolevat seadust rikkuv kollektiivne koondamine on tühine“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

12 AGET Iraklis, mille enamusaktsionär on Prantsuse hargmaiste ettevõtete kontsern Lafarge, toodab tsementi kolmes tehases, mis asuvad Agria Volous, Aliveris ja Chalkidas (Kreeka).

13 Novembrist 2011 kuni detsembrini 2012 kutsus AGET Iraklis mitmel korral oma Chalkida tehase töötajad koosolekutele, mille eesmärk oli kavandada ümberkorraldusi tehase tegevuses tulenevalt tsemendi nõudluse kahanemisest, et vältida kollektiivset koondamist.

14 Tuginedes eelkõige ehitustööstuse kokkutõmbumisele Atika (Kreeka) piirkonnas ja ülemäärasele tootmisvõimsusele ning vajadusele säilitada ettevõtte elujõulisus ja eeldused kontserni tegevusalade arendamiseks nii Kreeka kui ka välismaa turul, kiitis AGET Iraklise juhatus 25. märtsi 2013. aasta otsuses heaks ümberkorralduse kava, mis nägi ette 236 töötajaga Chalkida tehase lõpliku sulgemise ning tootmise ümberkorraldamise kahes teises tehases nende tootlikkust suurendades.

15 AGET Iraklis kutsus 26. märtsi ja 1. aprilli 2013. aasta kirjades oma äriühingu Chalkida tehase töötajate ametiühingu (Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, edaspidi „ametiühing“) koosolekutele, mis pidid toimuma vastavalt 29. märtsil ja 4. aprillil 2013 eesmärgiga anda teavet eespool nimetatud kava vastuvõtmise põhjuste ja kavandatava koondamise korra kohta ning uurida võimalusi koondamise ja selle kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks või vähendamiseks.

16 Kuna ametiühing kummalegi kutsele ei reageerinud, esitas AGET Iraklis 16. aprillil 2013 ministrile taotluse nõusoleku saamiseks kavandatava kollektiivse koondamise läbiviimiseks.

17 Tööministeeriumi tööhõiveosakond koostas aruande, milles ta võttis arvesse tööturuolusid, ettevõtja olukorda ja riigi majandushuve ning soovitas nimetatud taotluse rahuldamata jätta, sest puudus kava võtta asjaomased töötajad tööle AGET Iraklise teistesse tehastesse ning Kreeka tööhõiveameti statistika kohaselt oli märgata tööpuuduse jätkuvat suurenemist.

18 Kõrgeim töönõukogu soovitas pärast AGET Iraklise ja ametiühingu ärakuulamist oma arvamuses vastuseks ministri taotlusele mitte lubada läbi viia kavandatavat kollektiivset koondamist, sest see ei ole piisavalt põhjendatud, eelkõige seepärast, et kavandatava koondamise vajadus ei ole põhjendatud konkreetsete ja üksikasjalike andmetega ning AGET Iraklise argumendid on liiga ebamäärased.

19 Sellele arvamusele tuginedes otsustas minister 26. aprillil 2013 mitte anda luba kavandatavale kollektiivsele koondamisele.

20 Symvoulio tis Epikrateiasele (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) selle otsuse tühistamise nõudes esitatud kaebuses leidis AGET Iraklis eelkõige, et seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3, mille alusel see otsus vastu võeti, rikub nii direktiivi 98/59 kui ka ELTL artikleid 49 ja 63 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 16.

21 Nimetatud kohus on arvamusel, et ehkki sellist halduskorras loa andmise menetlust, nagu on kehtestatud siseriiklikes õigusnormides, ei ole direktiivis 98/59 ette nähtud, võib sellise, töötajate jaoks direktiivis ettenähtust soodsama meetme alus olla selle direktiivi artikkel 5.

22 Oletades et sellise juhtumiga on tegemist, kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski selles, kas direktiivi 98/59 eesmärkide ja kasuliku mõjuga on kooskõlas, et loa andmine sõltub sellistest kriteeriumidest nagu tööturuolud ja riigi majandushuvid, kuna selliste kriteeriumidega, isegi kui neid võib seostada üldist huvi pakkuvate õiguspäraste eesmärkidega, mis on võitlus tööpuudusega ja riigi majanduse areng, võivad samal ajal kaasneda lahknevused liikmesriikide vahel, viidatud direktiivis ette nähtud teavitamise ja konsulteerimise menetluse asendamine loa andmise menetlusega ning tööandja ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalne piiramine.

23 Ühtlasi on eelotsusetaotluse esitanud kohus arvamusel, et kuivõrd põhikohtuasjas on kujunenud piiriülene olukord, mis tuleneb asjaolust, et AGET Iraklis kuulub Prantsuse hargmaiste ettevõtete kontserni, tuleb käesolevas asjas samuti kohaldada ELTL artikleid 49 ja 63. Selline siseriiklik õigusnorm, nagu sellega on tegemist põhikohtuasjas, võib selles sisalduva ettevõtlusvabaduse piirangu tähtsust arvestades oluliselt vähendada teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate poolt nendes artiklites tagatud vabaduste kasutamist. Nimetatud kohus märgib samuti, et harta sätteid ja eelkõige ettevõtlusvabadusele pühendatud artiklit 16 tuleb kohaldada kõikides liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades.

24 See tekitab siiski küsimuse, kas hoolimata nimetatud potentsiaalsest mõjust nendele vabadustele ja ettevõtlusvabadusele võiks sellist piirangut õigustada terava majanduskriisi korral, millega kaasneb Kreekas ebaharilikult kõrge 27protsendiline tööpuudus, üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjustega ja eelkõige tööturupoliitikaga, milles on liikmesriikidel ulatuslik kaalutlusruum.

25 Neil asjaoludel otsustas Symvoulio tis Epikrateias (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas eelkõige direktiiviga 98/59 ning üldisemalt ELTL artiklitega 49 ja 63 on kooskõlas niisugune siseriiklik õigusnorm nagu seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3, mille kohaselt on kollektiivseks koondamiseks teatavas ettevõttes vaja ametiasutuse luba, mis antakse järgmiste kriteeriumide alusel: a) tööturuolud, b) ettevõtja olukord ja c) riigi majandushuvid?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on eitav, on niisuguse sisuga siseriiklik õigusnorm eelkõige direktiiviga 98/59 ning üldisemalt ELTL artiklitega 49 ja 63 kooskõlas, kui esinevad niisugused olulised ühiskondlikud põhjused nagu terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

26 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 98/59 ja/või ELTL artiklite 49 ja 63 sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu need, mille üle käib vaidlus põhikohtuasjas ja mille kohaselt võib tööandja töötajate esindajate nõusoleku puudumisel kavandatavale kollektiivsele koondamisele sellise koondamise

teostada ainult tingimusel, et siseriiklik pädev asutus, kellele tuleb sellest kavast teatada, ei tee nendes õigusnormides ette nähtud tähtajaks ja pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist põhistatud otsust mitte anda luba kavandatava koondamise täielikule või osalisele teostamisele.

Direktiiv 98/59

27 Direktiivi 98/59 põhjendusest 2 nähtub, et direktiivi eesmärk on tugevdada töötajate kaitset kollektiivse koondamise korral. Sama direktiivi põhjenduste 3 ja 7 kohaselt on ühtlustamise ese liikmesriikides kehtivate sätete olemasolevad erinevused, mis puudutavad kollektiivse koondamise tagajärgede leevendamise meetmeid (vt eelkõige kohtuotsus, 12.10.2004, komisjon *vs*. Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, punkt 52).

28 Mis puudutab direktiivi 98/59 põhieesmärki, mis on enne kollektiivset koondamist töötajate esindajatega konsulteerimine ja pädeva asutuse teavitamine, siis tuleb esiteks meenutada, et direktiivi artikli 2 lõike 2 järgi tuleks sellistel konsultatsioonidel käsitleda kollektiivsete koondamiste ärahoidmise või koondatavate töötajate arvu vähendamise ning tagajärgede leevendamise võimalusi sotsiaalmeetmete abil, mille eesmärk on muu hulgas aidata kaasa nende töötajate ümberpaigutamisele või ümberõppele. Teiseks on direktiivi artikli 2 lõikes 3 ja artikli 3 lõikes 1 ette nähtud, et tööandja peab teatama pädevale asutusele igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest ja esitama viimasele nendes sätetes loetletud üksikasjad ja andmed (vt selle kohta kohtuotsus, 10.12.2009, Rodríguez Mayor jt, C-323/08, EU:C:2009:770, punktid 43 ja 44).

29 Nii direktiiviga 98/59 kui ka sellele eelnenud direktiiviga 75/129 tagatakse töötajate kaitse eeskirjade ühtlustamine kollektiivse koondamise korral vaid osaliselt, nimelt sellise koondamise korda puudutavas osas (vt selle kohta kohtuotsus, 10.12.2009, Rodríguez Mayor jt, C-323/08, EU:C:2009:770, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Samuti ei piira direktiiv 98/59 ega eelnevalt direktiiv 75/129 tööandja vabadust kollektiivset koondamist teostada või teostamata jätta (vt direktiivi 75/129 kohta kohtuotsused, 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund ja Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punkt 10, ning 7.9.2006, Agorastoudis jt, C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, punkt 35).

31 Nendes direktiivides ei ole nimelt täpsustatud, millistel asjaoludel peaks tööandja teostama kollektiivse koondamise ja nendes ei ole puudutatud tema vabadust otsustada, kas ja millal peaks kavandama kollektiivset koondamist (vt direktiivi 75/129 kohta kohtuotsus, 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund ja Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punkt 15).

32 Kuigi kollektiivsele koondamisele kohaldatavaid õigusnorme ühtlustades on liidu seadusandja soovinud ühtaegu tagada töötajate õiguste ühesuguse kaitse eri liikmesriikides ja ühtlustada nendest kaitsenormidest tulenevad Euroopa Liidu ettevõtjate kohustused (vt eelkõige kohtuotsus, 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika), nähtub direktiivi 98/59 artikli 1 lõikest 1 ja artiklist 5 siiski, et direktiivi eesmärk on selles osas kehtestada miinimumkaitse kollektiivse koondamise korral töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise osas, jättes liikmesriikidele vabad käed võtta vastu meetmeid, mis on töötajate jaoks soodsamad (vt eelkõige kohtuotsus, 18.1.2007, Confédération générale du travail jt, C-385/05, EU:C:2007:37, punkt 44).

33 Kõike eeltoodut arvestades ja nagu märkis ka kohtujurist enda ettepaneku punktis 30, ei kuulu direktiivi 98/59 kohaldamisalasse põhimõtteliselt sisulised tingimused, mille esinemise puhul tööandja kas võib teostada kollektiivse koondamise või ei tohi seda teha, ja need on seetõttu liikmesriikide pädevuses.

34 Sellest nähtub samuti, et seda direktiivi ei saa põhimõtteliselt tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik kord, mille kohaselt võib pädev asutus tõkestada selliseid koondamisi oma põhistatud otsusega, mis on tehtud pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ja eelnevalt kindlaksmääratud sisuliste kriteeriumide alusel.

35 Siiski tuleb siinkohal täpsustada, et erandina oleks olukord teistsugune juhul, kui selle siseriikliku korraga, nimelt selles ette nähtud üksikasjalikumate tingimustega või sellega, kuidas pädev asutus seda konkreetselt rakendab, võetakse direktiivi 98/59 artiklitelt 2–4 nende kasulik mõju.

36 Nagu Euroopa Kohus on nimelt korduvalt otsustanud, siis kuigi direktiiviga 98/59 ühtlustatakse töötajate kaitse eeskirjad kollektiivse koondamise korral vaid osaliselt, ei tohi sellise ühtlustamise piiratud laad siiski võtta kõnealuse direktiivi sätetelt kasulikku mõju (vt selle kohta seoses direktiiviga 75/129 kohtuotsus, 8.6.1994, komisjon *vs*. Ühendkuningriik, C-383/92, EU:C:1994:234, punkt 25, ja seoses direktiiviga 98/59 kohtuotsus, 16.7.2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punkt 35).

37 Järelikult ei tohi liikmesriik eelkõige rakendada siseriiklikku meedet, mille eesmärk on küll tagada töötajate õiguste kõrgem kaitse seoses kollektiivse koondamisega, kuid mille tagajärjel võetakse selle direktiivi artiklitelt 2–4 nende kasulik mõju.

38 Sellega oleks tegemist siis, kui siseriiklikud õigusnormid, mis seavad kollektiivse koondamise tingimuseks pädeva asutuse eelneva nõusoleku, näeksid näiteks ette kriteeriumid, mille alusel see asutus peab otsuse tegema või viisi, kuidas ta neid kriteeriume peab üksikjuhtumitel tõlgendama ja kohaldama, mille tõttu oleks praktikas välistatud tööandja tegelik võimalus kollektiivset koondamist teostada.

39 Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, kehtestab direktiivi 98/59 artikkel 2 läbirääkimiskohustuse (kohtuotsus, 27.1.2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, punkt 43). Selle sätte sõnastusest nähtub, et kokkuleppe saavutamiseks tuleb pidada konsultatsioone, mille käigus tuleks käsitleda vähemalt kollektiivsete koondamiste ärahoidmise või koondatavate töötajate arvu vähendamise ning tagajärgede leevendamise võimalusi sotsiaalmeetmete abil ja võimaldada töötajate esindajatel teha konstruktiivseid ettepanekuid selle teabe alusel, mille tööandjad peavad nende käsutusse andma.

40 Direktiivi 98/59 artiklites 3 ja 4 on omakorda ette nähtud, et pädevale asutusele tuleb teatada igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest ja et selline koondamine jõustub alles pärast teatud tähtaja möödumist, mille jooksul püüavad pädevad asutused leida lahendusi kavandatava kollektiivse koondamisega tekkivatele probleemidele.

41 Sellised sätted, mille eesmärk on vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktides 27 ja 32 meenutatule eelkõige tugevdada töötajate kaitset, ühtlustades nendest kaitsenormidest tulenevad ettevõtjate kohustused, tuginevad täiesti selgelt eeldusele, mille kohaselt peab kollektiivne koondamine pärast nendes sätetes ette nähtud menetluse läbimist ja sealhulgas ka juhul, kui konsultatsioonide tulemusel ei jõuta kokkuleppele, olema vähemalt mõeldav, olgugi tingimusel, et see vastab ühtlasi teatud objektiivsetele nõuetele, mis on vajaduse korral kindlaks määratud kohaldamisele kuuluvates siseriiklikes õigusnormides.

42 Selle kohta väitis AGET Iraklis Euroopa Kohtus eelkõige, et pädev asutus on järjepidevalt vastu talle teatatud kollektiivsele koondamisele, mille tagajärg on eelkõige see, et töötajate esindajad hoiduvad üha enam – nagu ka põhikohtuasjas – konsultatsioonidest, mille eesmärk on saavutada kokkulepe kollektiivse koondamise ärahoidmise või koondatavate töötajate arvu vähendamise ning tagajärgede leevendamise võimaluste kohta.

43 Siiski on ainult eelotsusetaotluse esitanud kohtu käsutuses kogu vajaminev teave, mida tuleb aluseks võtta, kontrollides, kas tulenevalt käesoleva kohtuotsuse punktis 26 meenutatud kolmest hindamiskriteeriumist, mille alusel peab pädev asutus tegema otsuse talle teatatud kavandatava kollektiivse koondamise kohta, ning sellest, kuidas see asutus peab neid kriteeriume üksikjuhtumil kohaldama, on põhikohtuasjas vaidlusaluste õigusnormide järgi praktikas välistatud tööandja tegelik võimalus kollektiivset koondamist teostada, sest direktiivi 98/59 sätetelt on võetud kasulik mõju.

44 Eeltoodut arvestades tuleb esimese küsimuse esimesele osale vastata, et direktiivi 98/59 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt võib tööandja töötajate esindajate nõusoleku puudumisel kavandatavale kollektiivsele koondamisele sellise koondamise teostada ainult tingimusel, et siseriiklik pädev asutus, kellele tuleb sellest kavast teatada, ei tee nendes õigusnormides ette nähtud tähtajaks ja pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist põhistatud otsust mitte anda luba kavandatava koondamise täielikule või osalisele teostamisele. Olukord on siiski erinev siis, kui ilmneb – ja seda peab vajaduse korral kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et vastavalt nendes õigusnormides viidatud kolmele hindamiskriteeriumile ja üksikjuhtumil kohaldamisele, mida asutused teostavad vastava pädevusega kohtute kontrolli all, on nende õigusnormidega võetud direktiivi sätetelt nende kasulik mõju.

ELTL artiklid 49 ja 63

– Asutamisvabadust puudutava ELTL artikli 49 ja/või kapitali vaba liikumist puudutava ELTL artikli 63 kohaldatavus ning ühe ja/või teise nimetatud vabaduse piirangu olemasolu

45 Liikmesriikide kodanikele ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabadus, mis hõlmab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid samadel tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle liikmesriigi õigus, kus niisugune asutamine toimub, hõlmab ELTL artikli 54 kohaselt äriühingute, mis on asutatud vastavalt mõne liikmesriigi seadusele ja millel on liidu piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht, õigust tegutseda vastavas liikmesriigis tütarettevõtja, filiaali või esinduse kaudu (vt eelkõige kohtuotsus, 13.12.2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Asutamisvabaduse kohaldamisalasse kuulub eelkõige see, kui ühes liikmesriigis asuv äriühing asutab teises liikmesriigis tütarettevõtja. Järjepideva kohtupraktika kohaselt on tegemist samasuguse olukorraga siis, kui selline äriühing või liikmesriigi kodanik omandab teises liikmesriigis asuva äriühingu kapitalis osaluse, mis võimaldab tal selgelt mõjutada selle äriühingu otsuseid ja määrata viimase tegevust (vt selle kohta kohtuotsused, 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 8.11.2012, komisjon *vs.* Kreeka, C-244/11, EU:C:2012:694, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

47 Sellega on tegemist ka põhikohtuasjas, sest eelotsusetaotlusest nähtuvalt kuulub hargmaiste ettevõtete kontsernile Lafarge, mille asukoht on Prantsusmaal, ettevõtjas AGET Iraklis osalus, millega ta on viimase enamusaktsionär ning AGET Iraklis täpsustas selle kohta vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele kohtuistungil, et osalus moodustas kollektiivse koondamise kava väljatöötamise ajal 89% tema kapitalist.

48 Järjepideva kohtupraktika kohaselt puudutab mõiste „piirang“ ELTL artikli 49 tähenduses eelkõige meetmeid, mis ka juhul, kui need on kohaldatavad ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, takistavad asutamisvabaduse teostamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (vt eelkõige kohtuotsused, 21.4.2005, komisjon *vs.* Kreeka, C-140/03, EU:C:2005:242, punkt 27, ja 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 54).

49 See mõiste hõlmab eelkõige liikmesriigi meetmeid, mis on küll ühetaoliselt kohaldatavad, kuid mõjutavad teiste liikmesriikide ettevõtjate sisenemist turule ja takistavad seega ühendusesisest kaubandust (vt eelkõige kohtuotsus, 28.4.2009, komisjon *vs.* Itaalia, C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Mis puudutab ligipääsu liikmesriigi turule, mis tuleb samuti tagada, siis tuleb meenutada, et järjepideva kohtupraktika kohaselt on ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabaduse eesmärk võimaldada liikmesriigi kodanikul või liikmesriigis asuval juriidilisel isikul rajada teise liikmesriiki seal tegutsemiseks alluv üksus ning seeläbi soodustada füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise majanduslikku ja sotsiaalset põimumist liidus. Selleks võimaldab asutamisvabadus liidu kodanikul või juriidilisel isikul osaleda püsivalt ja järjepidevalt mõne teise liikmesriigi kui päritoluliikmesriigi majanduselus ning seeläbi tulu saada, teostades sihtliikmesriigis tegelikku majandustegevust püsiva tegevuskoha kaudu määramata ajavahemikul (vt eelkõige kohtuotsus, 23.2.2016, komisjon *vs.* Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 148 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Asutamise mõiste eeldab seega kõnealuse äriühingu tegelikku kohalolu ning majandustegevuse tegelikku teostamist selles liikmesriigis (vt eelkõige kohtuotsus, 12.7.2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Asutamisvabaduse tõhus kasutamine eeldab seega vajaliku täiendusena, et teises liikmesriigis asuva juriidilise isiku asutatud tütarettevõtja, esindus või filiaal võib vajaduse korral ja juhul, kui seda nõuab tegevus, millega ta soovib tegeleda teises liikmesriigis, võtta selles teises liikmesriigis tööle töötajaid (vt selle kohta kohtuotsus, 10.7.1986, 79/85, EU:C:1986:308, punkt 15).

53 Selline kasutamine tähendab põhimõtteliselt ka vabadust kindlaks määrata vastuvõtvas liikmesriigis kavandatava majandustegevuse laad ja ulatus ning eelkõige püsiva tegevuskoha suurus ja selles töötavate isikute arv, ja nagu märkis ka kohtujurist enda ettepaneku punktis 65, tähendab see samamoodi ka vabadust kahandada seejärel enda tegevuse mahtu või see vajaduse korral lõpetada ja likvideerida tegevuskoht.

54 Nimetatud eri aspektide kohta tuleb rõhutada, et põhikohtuasjas vaidlusaluste õigusnormide kohaselt on justnimelt sellise tegevuskoha võimalus teostada kollektiivset koondamist allutatud tingimusele, et puudub pädeva asutuse vastuseis. Kuid otsus viia läbi kollektiivne koondamine kujutab endast põhimõttelise tähtsusega otsust selle ettevõtja tegevuses (vt analoogia alusel seoses otsustega tegevuse vabatahtliku lõpetamise, jagunemise või ühinemise kohta kohtuotsus, 13.5.2003, komisjon *vs.* Hispaania, C-463/00, EU:C:2003:272, punkt 79).

55 Siinkohal tuleb nentida, et sellised siseriiklikud õigusnormid kujutavad endast olulist sekkumist teatud vabadustesse, mis on üldiselt ettevõtjatele antud (vt analoogia alusel kohtuotsus, 28.4.2009, komisjon *vs.* Itaalia, C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 66). See puudutab ettevõtjate vabadust sõlmida töölepinguid töötajatega, et enda tegevust ellu viia, või vabadust lõpetada vastavate põhjuste esinemisel enda tegevuskoha tegevus, samuti nende vabadust otsustada, kas ja millal tuleks kavandada kollektiivset koondamist, eelkõige juhul, kui ettevõtte tegevus on katkenud või vähenenud, nõudlus tema toodete järele on vähenenud või ka juhul, kui see osutub vajalikuks temast sõltumatu ettevõtja ümberkorraldamise tagajärjel (vt selle kohta kohtuotsused, 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund ja Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punkt 15, ning 8.6.1994, komisjon *vs.* Ühendkuningriik, C-383/92, EU:C:1994:234, punktid 29 ja 32).

56 Sellised siseriiklikud õigusnormid, mis on vaidluse all põhikohtuasjas, võivad seega muuta vähem atraktiivseks Kreeka turule sisenemise ja, juhul kui sellele turule on juba sisenetud, vähendada oluliselt või isegi ära võtta teistest liikmesriikidest pärit ettevõtjatelt, kes on otsustanud asuda uuele turule, võimalused enda tegevust seejärel sellel turul kohandada või tegevust lõpetada, lõpetades eelnevalt tööle võetud töötajate töölepingud.

57 Neil asjaoludel tuleb nentida, et sellised siseriiklikud õigusnormid võivad oluliselt takistada asutamisvabaduse kasutamist Kreekas.

58 Mis puudutab kapitali vaba liikumist käsitlevat ELTL artiklit 63, siis selle kohaldamisalasse kuuluvad eelkõige otseinvesteeringud, mis tehakse äriühingus aktsiate kujul osaluse omamisena, mis annab võimaluse ettevõtja juhtimises ja kontrollimises tegelikult osaleda, ning portfelliinvesteeringud, mis tähendab kapitaliturul väärtpaberite omandamist ainsa kavatsusega teha finantspaigutus, kavatsemata mõjutada ettevõtja juhtimist ja kontrolli (vt kohtuotsus, 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Põhikohtuasjas ei vaielda aga selle üle, et äriühing, mis soovib teostada kollektiivset koondamist, on äriühing, mille kapitalis kuulub enamusosalus teises liikmesriigis asuvate hargmaiste ettevõtete kontsernile ja see osalus võimaldab viimasel mõjutada teatud määral selle äriühingu otsuseid ja kindlaks määrata tegevusi ning selline juhtum kuulub, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, asutamisvabaduse kohaldamisalasse. Isegi kui eeldada, et põhikohtuasjas vaidlusalused õigusnormid avaldavad piiravat mõju kapitali vabale liikumisele, on selline mõju käesolevas kohtuasjas asutamisvabaduse võimaliku piirangu vältimatu tagajärg ega õigusta seega eraldi kontrollimist ELTL artikli 63 seisukohast (vt selle kohta kohtuotsused, 26.3.2009, komisjon *vs*. Itaalia, C-326/07, EU:C:2009:193, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 8.11.2012, komisjon *vs*. Kreeka, C-244/11, EU:C:2012:694, punkt 30).

60 Järelikult ei pea kontrollima põhikohtuasjas vaidlusaluseid õigusnorme eraldi EL toimimise lepingu kapitali vaba liikumist puudutavate sätete alusel.

– Võimalik õigustatus

61 Järjepideva kohtupraktika kohaselt on asutamisvabaduse piirang lubatud üksnes siis, kui seda õigustavad üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused. Lisaks peab see olema sobiv kõnealuse eesmärgi saavutamiseks ega tohi minna kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eelkõige kohtuotsused, 29.11.2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 23.2.2016, komisjon *vs*. Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 166).

62 Nagu meenutab käesoleva kohtuasja kontekstis eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuleb järjepideva kohtupraktika kohaselt hartas tagatud põhiõigusi kohaldada kõikides liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades ja neid tuleb seega kaitsta niipea, kui siseriiklik õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse (vt eelkõige kohtuotsus, 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 19–21).

63 Sellega on tegemist eelkõige juhul, kui siseriiklik õigusnorm on oma olemuselt selline, et piirab ühte või mitut aluslepingus tagatud põhivabadust ja asjaomane liikmesriik tugineb sellise piirangu õigustamisel üldisest huvist tulenevatele ülekaalukatele põhjustele. Niisugusel juhul saavad ette nähtud erandid kehtida asjaomaste siseriiklike õigusnormide suhtes üksnes siis, kui need õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab (vt kohtuotsused, 18.6.1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43, ja 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 35).

64 Nimelt kuulub see põhiõigustega kooskõlas olemise kohustus liidu õiguse ja seega harta kohaldamisalasse. Kui liikmesriik tugineb liidu õiguses ette nähtud eranditele, et õigustada aluslepinguga tagatud põhivabaduse piiramist, tuleb seda seetõttu pidada „liidu õiguse kohaldamiseks“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses (vt kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 36).

65 Kuid nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 54–57, kujutavad asjaomased siseriiklikud õigusnormid endast asutamisvabaduse piirangut. Kuna selle piirangu õigustamiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu käesoleva kohtuotsuse punktis 22 viidatud selgituste kohaselt tuginetud üldisest huvist tulenevatele ülekaalukatele põhjustele, saab neid õigusnorme selliselt õigustada ainult siis, kui need on kooskõlas põhiõigustega.

66 Nagu märkis ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuleb käesolevas asjas tõdeda, et sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas, piiravad harta artiklis 16 nimetatud ettevõtlusvabaduse kasutamist.

67 Euroopa Kohus on nimelt juba sedastanud, et selle sättega tagatud kaitse hõlmab majandus- või äritegevuse vabadust, lepinguvabadust ja vaba konkurentsi (kohtuotsus, 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 42).

68 Mis puudutab lepinguvabadust, siis on Euroopa Kohus seoses läbirääkimistega kollektiivlepingu üle leidnud, et harta artikli 16 kohaselt peab ettevõtjal olema võimalus lepingu sõlmimise protsessis, milles ta osaleb, enda huve tõhusalt maksma panna ning pidada oma töötajate töötingimuste muutmise osas määrava tähtsusega aspektide üle läbirääkimisi, lähtuvalt tema kavandatavast majandustegevusest (kohtuotsus, 18.7.2013, Alemo-Herron jt, C-426/11, EU:C:2013:521, punkt 33).

69 Nii ei ole võimalik kahelda selles, et selline kollektiivse koondamise kord, nagu sellega on tegemist põhikohtuasjas, kujutab endast sekkumist ettevõtlusvabadusse ja eelkõige lepinguvabadusse, mis on ettevõtjatel põhimõtteliselt eelkõige enda töötajatega seoses, sest vaidlust ei ole selle üle, et vastavalt sellele korrale võib siseriikliku asutuse vastuseis teatud kavandatavale kollektiivsele koondamisele tõkestada selle läbiviimist tööandja poolt.

70 Seoses sellega tuleb siiski meenutada, et harta artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib hartaga tunnustatud õiguste teostamist piirata ainult siis, kui piirangud on ette nähtud seaduses, arvestatud on nimetatud õiguste ja vabaduste olemust, järgitud on proportsionaalsuse põhimõtet ja piirangud on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (vt eelkõige kohtuotsus, 31.1.2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 61).

– Üldisest huvist tulenevad ülekaalukad põhjused

71 Siseriiklikud õigusnormid, mis annavad liikmesriigi pädevale asutusele juhul, kui tööandja ja töötajate esindajad ei jõua kokkuleppele kavandatava kollektiivse koondamise osas, võimaluse mitte lubada kavandatud kollektiivset koondamist, tuginedes seejuures kolmele kriteeriumile, mida see asutus peab talle esitatud toimikus olevate dokumentide uurimisel arvesse võtma ja mis on nimelt tööturuolud, ettevõtja olukord ja riigi majandushuvid. Eeltoodust nähtub, nagu on rõhutanud ka eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses, et nende õigusnormidega käesolevas asjas taotletavad üldist huvi pakkuvad eesmärgid puudutavad nii töötajate kaitset ja tööpuudusega võitlemist kui ka riigi majandushuvide kaitsmist.

72 Mis puudutab riigi majandushuvide kaitsmist, siis vastavalt järjepidevale kohtupraktikale ei saa puhtmajanduslike kaalutlustega, nagu eelkõige liikmesriigi majanduse ja selle toimimise edendamine, õigustada aluslepingus keelatud piiranguid (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused, 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, punktid 22 ja 23; 6.6.2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, punktid 47 ja 48, ning 4.6.2002, komisjon *vs.* Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

73 Euroopa Kohtu poolt tunnustatud üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste hulgas on aga töötajate kaitse (vt eelkõige kohtuotsused, 23.11.1999, Arblade jt, C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, punkt 36; 13.12.2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, punkt 28, ning 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 77).

74 Sama kehtib tööhõive ja töölevõtmise edendamise kohta, mille eesmärk on eelkõige vähendada tööpuudust ja mis kujutab endast sotsiaalpoliitika õiguspärast eesmärki (vt selle kohta kohtuotsused, 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punktid 38 ja 39; 18.1.2007, Confédération générale du travail jt, C-385/05, EU:C:2007:37, punkt 28, ning 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punkt 51).

75 Euroopa Kohus on nimelt juba nentinud, et töökohtade säilitamise kaalutlused võivad teatud olukorras ja teatud tingimustel õigustada asutamisvabadust piiravaid siseriiklikke õigusnorme (vt selle kohta kohtuotsus, 25.10.2007, Geurts ja Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punkt 26).

76 Üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste kohta, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 73–75, tuleb lisada, et nagu nähtub EL lepingu artikli 3 lõikest 3, siis liit ei raja mitte üksnes siseturgu, vaid taotleb ka Euroopa säästvat arengut, mis põhineb eelkõige kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik töövõime ja sotsiaalne progress ning ta edendab eelkõige sotsiaalkaitset (vt seoses EÜ asutamislepinguga kohtuotsus, 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 78).

77 Liidu eesmärgid ei ole ainult majanduslikud, vaid ka sotsiaalsed, ning seetõttu peab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist käsitlevatest aluslepingu sätetest tulenevate õiguste puhul võtma arvesse sotsiaalpoliitika eesmärke, mille hulgas on vastavalt ELTL artikli 151 esimesele lõigule tööhõive edendamine ning parandatud elamis- ja töötingimused, et võimaldada nende ühtlustamist samal ajal jätkuva parandamisega, piisav sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoog, inimressursside arendamine, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist (vt selle kohta EÜ asutamislepingu vastavate sätetega seoses kohtuotsus, 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 79).

78 Samamoodi tuleb meenutada, et ELTL artikli 147 lõike 1 kohaselt aitab liit kaasa kõrge tööhõivetaseme saavutamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning toetades ja vajaduse korral täiendades nende meetmeid, respekteerides seejuures liikmesriikide pädevust. ELTL artikli 147 lõikes 2 on omakorda märgitud, et liidu poliitika ja meetmete sõnastamisel ning rakendamisel võetakse arvesse eesmärki saavutada kõrge tööhõivetase. ELTL artiklis 9 on täpsustatud, et oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel võtab liit arvesse kõrge tööhõive taseme edendamise ja piisava sotsiaalse kaitse tagamisega seotud nõudeid.

– Proportsionaalsus

79 Siinkohal tuleb kontrollida, kas asutamisvabaduse ja ettevõtlusvabaduse piiranguid, mis tulenevad sellistest õigusnormidest nagu põhikohtuasjas, saab õigustada käesoleva kohtuotsuse punktides 73–75 toodud üldisest huvist tulenevate põhjustega, nimelt töötajate ja tööhõive kaitsmisega.

80 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 61 viidatud kohtupraktikast, mis kehtib ka siinkohal, siis need piirangud peavad olema sobilikud nendega järgitavate üldist huvi pakkuvate eesmärkide saavutamiseks ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

81 Selle kohta tuleb ühtlasi meenutada, nagu on ka Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud, et kuigi liikmesriikidel on lai kaalutlusruum nende meetmete valikul, millega oma sotsiaalpoliitika eesmärke täita, ei saa sellega siiski õigustada selliste õiguste riivamist, mis on isikutel nende põhivabadusi

käsitlevate aluslepingu sätete alusel (vt selle kohta kohtuotsused, 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punktid 39 ja 40; 18.1.2007, Confédération générale du travail jt, C-385/05, EU:C:2007:37, punktid 28 ja 29, ning 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punktid 51 ja 52).

82 Ühtlasi, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 70, peavad hartas tagatud õiguste ja põhivabaduste vaba kasutamise piirangud ja käesolevas asjas harta artiklis 16 toodud ettevõtlusvabaduse piirang samuti arvestama nimetatud õiguste ja vabaduste olemusega.

83 Nimetatud eri aspektide kohta tuleb esiteks nentida, et ainuüksi asjaolu, et liikmesriigi õigusaktides on ette nähtud, et kavandatavast kollektiivsest koondamisest tuleb enne selle teostamist teatada liikmesriigi asutusele, millele on antud õigus seda kontrollida võimalusega teatud tingimustel sellele vastu vaielda põhjustel, mis on seotud töötajate ja tööhõive kaitsega, ei ole vastuolus ELTL artiklis 49 tagatud asutamisvabadusega ega harta artiklis 16 nimetatud ettevõtlusvabadusega.

84 Esiteks ei näi selline kollektiivse koondamise puhul rakenduv mehhanism, nagu seda on kirjeldatud eelmises punktis, põhimõtteliselt mõjutavat harta artiklis 16 nimetatud ettevõtlusvabaduse olemust.

85 Kuigi käesoleva kohtuotsuse punktis 69 märgitu kohaselt piirab selline mehhanism ettevõtlusvabaduse kasutamist ja eelkõige lepinguvabadust, mis on ettevõtjatel eelkõige suhetes tööle võetud töötajatega, tuleb selle kohta meenutada, et ettevõtlusvabadus ei kujuta Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt endast absoluutset õigust, vaid sellega tuleb arvestada vastavalt selle ülesandele ühiskonnas (vt eelkõige kohtuotsus, 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 Selle kohtupraktika alusel ja arvestades harta artikli 16 sõnastust, mis eristub harta II jaotises sätestatud muude põhivabaduste omast, kuid on samas sarnane harta IV jaotise teatud sätete sõnastusega, võib ettevõtlusvabaduse suhtes olla lubatud lai valik avaliku võimu sekkumisi, millega võidakse üldistes huvides kehtestada piiranguid majandustegevusele (kohtuotsus, 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 46).

87 Euroopa Kohus on küll juba otsustanud seoses liikmesriigi õigusnormidega, mille kohaselt ei olnud teatud ettevõtjatel võimalik osaleda kollektiivlepingu väljatöötamiseks läbirääkimisi pidava organi töös ega järelikult ka võimalust edendada enda huve ja pidada oma töötajate töötingimuste muutmise osas määrava tähtsusega aspektide üle läbirääkimisi, lähtuvalt tema kavandatavast majandustegevusest, et sellisel juhul on nimetatud ettevõtja lepinguvabadus niivõrd tõsiselt piiratud, et selline piirang võib kahjustada tema ettevõtlusvabaduse olemust ennast (kohtuotsus, 18.7.2013, Alemo-Herron jt, C-426/11, EU:C:2013:521, punktid 34 ja 35).

88 Piisab aga, kui märkida, et käesolevas asjas ei välista selline kord, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 83, iseenesest oma olemusest tulenevalt ettevõttes kollektiivset koondamist, kuna selle eesmärk on üksnes sellist võimalust reguleerida. Järelikult ei ole võimalik öelda, et selline kord mõjutab ettevõtlusvabaduse olemust.

89 Teiseks tuleb meenutada, et harta artikli 52 lõike 1 kohaselt võib hartas sätestatud õigusi piirata, tingimusel et need piirangud, mis, vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele, on vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Viimaste kohta tuleb märkida, et harta artikli 30 kohaselt on igal töötajal õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt.

90 Seega peab selline siseriiklik kord, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 83, nägema sellises tundlikus valdkonnas ette töötajate ja tööhõive kaitsega seotud huvide – eelkõige kaitsega ebaõiglase koondamise ja töötajatele kollektiivse koondamisega kaasnevate tagajärgede eest – ning ettevõtjate huvide, mis seisnevad neile ELTL artiklis 49 ja harta artiklis 16 antud asutamisvabaduse teostamises, omavahelisse kooskõlla viimise ja õiglase tasakaalustamise.

91 Põhikohtuasjas vaidlusalused otsused on majandus- ja äritegevust puudutavad otsused, mis võivad avaldada mõju olulisele osale ettevõtte töötajatest (vt selle kohta kohtuotsus, 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK jt, C-44/08, EU:C:2009:533, punkt 37).

92 Arvestades aga sellise mõju potentsiaalset ulatust, võib selline kollektiivse koondamise puhul rakenduv mehhanism, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 83 ja 90, eelkõige mis tahes liidu selliste õigusnormide puudumisel sellise koondamise ärahoidmiseks, mis läheksid kaugemale direktiiviga 98/59 hõlmatud teavitamisest ja konsulteerimisest, osutuda normiks, millega tugevdatakse töötajate ja nende töökohtade tegeliku kaitse taset, reguleerides sisuliselt ettevõttes selliste majandus- ja äritegevust puudutavate otsuste vastuvõtmist. Selline mehhanism on järelikult sobiv taotletavate üldist huvi pakkuvate eesmärkide saavutamise tagamiseks.

93 Arvestades liikmesriikide kaalutlusõigust sotsiaalpoliitika teostamisel, on neil põhimõtteliselt õigus pidada sellist mehhanismi vajalikuks töötajate ja nende töökohtade kaitse kõrgema taseme tagamiseks. Nimelt ei näi vähem piiravat liiki meetmed olevat selliste eesmärkide saavutamisel sama tõhusad, kui sellise mehhanismi puhul ette nähtud meetmed.

94 Seega võib selline kollektiivse koondamise tingimuste reguleerimine vastata proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele ja olla selles osas kooskõlas ELTL artikliga 49 ja harta artikliga 16.

95 Teiseks tuleb kontrollida, kas konkreetsed kollektiivset koondamist käsitleva korra normid, mis on ette nähtud põhikohtuasjas vaidlusalustes õigusnormides, ning eelkõige need kolm kriteeriumi, mida peab pädev asutus arvesse võtma, et otsustada, kas ta on kollektiivsele koondamisele vastu või mitte, võimaldavad tõhusalt järgida käesoleva kohtuotsuse punktides 79–82 meenutatud nõudeid.

96 Selle kohta tuleb kõigepealt tõdeda, et nendes siseriiklikes õigusnormides viidatud kriteeriumile „riigi majandushuvid“ ei ole võimalik tugineda.

97 Nimelt taotletakse sellise kollektiivse koondamise keeluga, mille eesmärk on vältida negatiivseid tagajärgi ühele majandussektorile ja seeläbi riigi majandusele, majanduslikku eesmärki, mille puhul, nagu on märgitud juba käesoleva kohtuotsuse punktis 72 ja mida meenutas ka kohtujurist enda ettepaneku punktis 66, ei ole tegemist üldisest huvist tuleneva põhjusega, millega saaks õigustada aluslepingus tagatud põhivabaduse piiramist (vt analoogia alusel kohtuotsus, 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, punkt 23).

98 Mis puudutab aga põhikohtuasjas vaidlusalustes õigusnormides nimetatud teist kahte hindamiskriteeriumi, nimelt „ettevõtja olukorda“ ja „tööturuolusid“, siis need näivad küll olema *a priori* seotud üldist huvi pakkuvate õiguspäraste eesmärkidega, mis on töötajate ja tööhõive kaitse.

99 Siiski tuleb nentida, et need kriteeriumid on formuleeritud üldsõnaliselt ja ebatäpselt. Nagu aga nähtub järjepidevast kohtupraktikast, et kui liikmesriigi või ametiasutuse selliste sekkumisvolituste suhtes – nagu käesolevas asjas ministrile antud vastu vaidlemise volitus – ei kuulu kohaldamisele mitte mingid tingimused, välja arvatud viide sellistele üldsõnaliselt formuleeritud kriteeriumidele, ning ilma, et oleks täpsustatud konkreetseid ja objektiivseid olukordi, mil asjaomaseid volitusi kasutatakse, siis kahjustavad need tõsiselt asjaomast vabadust, mis võib tähendada, et sellises asjas nagu käesolev on otsuste puhul, mille tähtsust ettevõtja tegevuse suhtes on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 54, selline

vabadus välistatud (vt selle kohta kohtuotsus, 4.6.2002, komisjon *vs*. Prantsusmaa, C-483/99, EU:C:2002:327, punktid 50 ja 51, ning 26.3.2009, komisjon *vs*. Itaalia, C-326/07, EU:C:2009:193, punktid 51 ja 52).

100 Isegi kui põhikohtuasjas vaidlusalustes siseriiklikes õigusnormides on ette nähtud, et käesolevas asjas ametiasutusele antud kollektiivseks koondamiseks loa andmata jätmise võimaluse kasutamisel tuleb analüüsida toimikus olevaid dokumente, võttes arvesse ettevõtja olukorda ja tööturuolusid, ning teha põhistatud otsus, tuleb siiski nentida, et kuna täpsustatud ei ole konkreetseid asjaolusid, millal sellist võimalust saab kasutada, siis ei tea asjaomased ettevõtjad, millistel konkreetsetel ja objektiivsetel asjaoludel võidakse sellist võimalust kasutada ning olukordi, millal sellist võimalust saab kasutada, võib olla palju, need on määratlemata ja määratlematud ning jätavad asjaomasele asutusele laia ja raskesti kontrollitava kaalutlusõiguse. Sellised kriteeriumid, mis ei ole täpsed ega vasta seega objektiivsuse ja kontrollitavuse kriteeriumidele, lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärkide saavutamiseks ega vasta seetõttu proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele (vt selle kohta kohtuotsused, 4.6.2002, komisjon *vs*. Prantsusmaa, C-483/99, EU:C:2002:327, punktid 51 ja 53; 26.3.2009, komisjon *vs*. Itaalia, C-326/07, EU:C:2009:193, punktid 66 ja 72, ning 8.11.2012, komisjon *vs*. Kreeka, C-244/11, EU:C:2012:694, punktid 74–77 ja 86).

101 Nagu nähtub samuti Euroopa Kohtu praktikast, siis ehkki asjaolu, et vastu vaidlemise volituste kasutamise kontrollimisel võib pöörduda siseriiklikusse kohtusse, on asutamisvabaduse valdkonna eeskirjade kohaldamisel ettevõtjate kaitseks vajalik, ei piisa siiski ainult sellest, et kõrvaldada eespool nimetatud kahe hindamiskriteeriumi vastuolu nende normidega (vt selle kohta kohtuotsus, 26.3.2009, komisjon *vs*. Itaalia, C-326/07, EU:C:2009:193, punktid 54 ja 72), eelkõige seetõttu, et asjaomased õigusnormid ei anna liikmesriigi kohtule piisavalt täpseid kriteeriume, mis võimaldaksid kontrollida kaalutlusõiguse kasutamist haldusasutuse poolt (vt selle kohta kohtuotsus, 13.5.2003, komisjon *vs*. Hispaania, C-463/00, EU:C:2003:272, punkt 79).

102 Eeltoodust nähtub, et selline kontrollimise ja keeldumise kord, mis kehtestati põhikohtuasjas siseriiklike õigusnormidega, ei ole tulenevalt selle konkreetsetest normidest kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktis 61 meenutatud nõuetega ja rikub järelikult ELTL artiklit 49.

103 Samal põhjusel ei ole sellised õigusnormid kooskõlas ka harta artikli 52 lõikes 1 ette nähtud proportsionaalsuse põhimõttega ja järelikult ka harta artikliga 16.

104 Kõike eeltoodut arvestades tuleb esimese küsimuse teisele osale vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas on sellega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt võib tööandja töötajate esindajate nõusoleku puudumisel kavandatavale kollektiivsele koondamisele sellise koondamise teostada ainult tingimusel, et siseriiklik pädev asutus, kellele tuleb sellest kavast teatada, ei tee nendes õigusnormides ette nähtud tähtajaks ja pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist põhistatud otsust mitte anda luba kavandatava koondamise täielikule või osalisele teostamisele.

Teine küsimus

105 Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse, et direktiivi 98/59 ja/või ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas, võivad need õigusnormid siiski olla kooskõlas nende sätetega olulistel sotsiaalsetel põhjustel olukorras, kus valitseb terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase.

106 Mis puudutab esiteks direktiivi 98/59, siis tuleb täpsustada, et kui siseriiklik kohus jõuab käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 44 näidatud kontrollimise tulemusel seisukohale, et põhikohtuasjas vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid võtavad selle direktiivi sätetelt kasuliku mõju, kuna need õigusnormid ei ole direktiiviga kooskõlas, siis asjaolu, et liikmesriigis valitseb terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase, ei tähenda, et liikmesriik võiks võtta selle direktiivi sätetelt kasuliku mõju – direktiiv ei sisalda nimelt ühtegi sätet selle kohta, et liikmesriigis kujunenud sellises olukorras oleks erandina võimalik kõrvale kalduda direktiivi ühtlustavatest normidest.

107 Mis puudutab teiseks ELTL artiklit 49, siis tuleb meenutada, et peale võimaluse, et teatud siseriiklikest meetmetest tulenevad asutamisvabaduse piirangud võivad kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga ja käesoleva kohtuotsuse punktis 61 meenutatud tingimustega olla õigustatud üldisest huvist tulenevatel teatud ülekaalukatel põhjustel, ei ole aluslepingutes aga ette nähtud, et sellest esmase õiguse sättest võiks teha erandi veel ka muudel juhtudel või et juhul, kui liikmesriigis esineb selline olukord, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 105, võiks need sätted üldse kohaldamata jätta, nagu seda näib soovitavat eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises küsimuses.

108 Eeltoodut arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et esimesele küsimusele antud vastuseid ei mõjuta see, kui liikmesriigis valitseb terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase.

Kohtukulud

109 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Nõukogu 20. juuli 1998. aasta direktiivi 98/59/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt võib tööandja töötajate esindajate nõusoleku puudumisel kavandatavale kollektiivsele koondamisele sellise koondamise teostada ainult tingimusel, et siseriiklik pädev asutus, kellele tuleb sellest kavast teatada, ei tee nendes õigusnormides ette nähtud tähtajaks ja pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja riigi majandushuvide hindamist põhistatud otsust mitte anda luba kavandatava koondamise täielikule või osalisele teostamisele. Olukord on siiski erinev siis, kui ilmneb – ja seda peab vajaduse korral kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et vastavalt nendes õigusnormides viidatud kolmele hindamiskriteeriumile ja üksikjuhtumil kohaldamisele, mida asutused teostavad vastava pädevusega kohtute kontrolli all, on nende õigusnormidega võetud direktiivi sätetelt nende kasulik mõju.**

   ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas on sellega vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid nagu need, mida on käsitletud käesoleva punkti esimese lõigu esimeses lauses.

2. **Käesoleva resolutsiooni esimeses punktis antud vastuseid ei mõjuta see, kui liikmesriigis valitseb terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase.**

Allkirjad