Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 98/59/EZ – Usklađivanje zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 16. – Sloboda poduzetništva – Nacionalni propis koji ovlašćuje upravno tijelo na protivljenje kolektivnom otkazivanju nakon procjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva – Teška gospodarska kriza – Osobito visoka nacionalna stopa nezaposlenosti“

U predmetu C-201/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka), odlukom od 7. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 29. travnja 2015., u postupku

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

protiv

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

uz sudjelovanje:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (izvjestiteljica) i M. Vilaras, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. travnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, *dikigoroi*, F. Montag, *Rechtsanwalt*, i F. Hoseinian, odvjetnik,

* * Jezik postupka: grčki

— za Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, E. Tzovla, *dikigoros*,

— za vladu Helenske Republike, K. Georgiadis i A. Dimitrakopoulou, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, M. Kellerbauer i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

— za Nadzorno tijelo EFTA-e, C. Zatschler i M. Moustakali, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. lipnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive Vijeća 98/59/EZ od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL 1998., L 225, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 86.) i članaka 49. i 63. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) i Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministar rada, socijalne sigurnosti i socijalne solidarnosti, u daljnjem tekstu: ministar) u vezi s odlukom kojom je potonji odlučio ne odobriti provođenje kolektivnog otkazivanja društvu AGET Iraklis.

Pravni okvir

Direktiva 98/59

3 Uvodne izjave 1. do 4. i 7. Direktive 98/59 glase kako slijedi:

„(1) budući da bi zbog preglednosti i jasnoće trebalo konsolidirati Direktivu Vijeća 75/129/EEZ od 17. veljače 1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje [SL 1975., L 48, str. 29.];

(2) budući da je važno radnicima pružiti veću zaštitu u slučaju kolektivnog otkazivanja, uzimajući u obzir potrebu za uravnoteženim ekonomskim i socijalnim razvojem unutar Zajednice;

(3) budući da, usprkos sve većoj usklađenosti, još uvijek postoje razlike između odredaba koje su na snazi u državama članicama u pogledu praktičnih rješenja i postupaka pri kolektivnom otkazivanju, te mjera određenih za ublažavanje posljedica od takvoga otkazivanja za radnike;

(4) budući da ove razlike mogu imati izravni učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta;

[…]

(7) budući da se ovo usklađivanje stoga mora razvijati uz zadržavanje poboljšanja u smislu članka 117. Ugovora.”

4 Odjeljak II. Direktive 98/59, naslovljen „Obavješćivanje i savjetovanje”, sadržava članak 2., koji glasi:

„1. Kada poslodavac ima namjeru provesti kolektivno otkazivanje, on pravodobno započinje savjetovanje s predstavnicima radnika s ciljem postizanja sporazuma.

2. Ta savjetovanja obvezno obuhvaćaju načine i sredstva za izbjegavanje kolektivnog otkazivanja ili smanjenje njihovog broja, te ublažavanje posljedica traženjem rješenja u popratnim socijalnim mjerama koje imaju za cilj, među ostalim, olakšati premještaj na drugo radno mjesto ili prekvalifikaciju radnika koji su postali viškom.

[…]

3. Da bi se predstavnicima radnika omogućilo da daju konstruktivne prijedloge, poslodavci su dužni pravodobno tijekom savjetovanja:

(a) dati sve potrebne podatke; i

(b) u svakom slučaju obavijestiti ih pisanim putem o:

i. razlozima planiranog kolektivnog otkazivanja;

ii. broju i kategoriji radnika kojima se otkazuje;

iii. broju i kategoriji radnika koji su inače u radnom odnosu;

iv. razdoblju kroz koje će se provesti planirano kolektivno otkazivanje;

v. predloženim kriterijima za odabir radnika kojima se otkazuje kao višku u onoj mjeri u kojoj nacionalno zakonodavstvo i/ili praksa daju za to ovlast poslodavcu;

vi. načinu izračuna svih isplata naknada otpuštenim radnicima osim onih koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva i/ili prakse.

Poslodavac je dužan dostaviti nadležnom tijelu javne vlasti primjerak pisanog priopćenja koje barem sadrži podatke iz prvog podstavka, točke (b), podtoč[aka] i. do v.

[…]”

5 Odjeljak III. Direktive 98/59, naslovljen „Postupak kolektivnog otkazivanja”, sadržava članke 3. i 4.

6 Članak 3. te direktive propisuje:

„1. Poslodavci priopćuju pisanim putem nadležnom tijelu javne vlasti svako planirano kolektivno otkazivanje.

[…]

Ovo priopćenje sadrži sve relevantne podatke vezane za predviđeno kolektivno otkazivanje i savjetovanje s predstavnicima radnika iz članka 2., a posebno razloge za kolektivno otkazivanje, broj radnika kojima se otkazuje, broj radnika koji su inače u radnom odnosu, te razdoblje u kojem će se provesti kolektivno otkazivanje.

2. Poslodavci predstavnicima radnika upućuju primjerak priopćenja predviđenog u stavku 1.

Predstavnici radnika mogu nadležnom tijelu javne vlasti uputiti svoje moguće primjedbe.”

7 Članak 4. stavci 1. do 3. Direktive 98/59 propisuje:

„1. Planirano kolektivno otkazivanje priopćeno nadležnom tijelu javne vlasti proizvodi učinke najranije 30 dana nakon priopćenja iz članka 3. stavka 1. i ne utječe na odredbe kojima se uređuju pojedinačna prava s obzirom na obavijest o otkazu.

Države članice mogu ovlastiti nadležno tijelo javne vlasti da skrati rok iz prethodnog podstavka.

2. Rok iz stavka 1. nadležno tijelo javne vlasti koristi za traženje rješenja problema nastalih planiranim kolektivnim otkazivanjem.

3. Kada je početni rok iz stavka 1. kraći od 60 dana, države članice mogu ovlastiti nadležno tijelo javne vlasti da produlji početni rok na 60 dana od primitka priopćenja ako nije izgledno da će problemi nastali predviđenim kolektivnim otkazivanjem biti riješeni unutar početnog roka.

Države članice mogu nadležnom tijelu javne vlasti dati šire ovlasti za produljenje.

Poslodavac mora biti obaviješten o produljenju i njegovim razlozima prije isteka početnog roka iz stavka 1.”

8 Odjeljak IV. Direktive 98/59, naslovljen „Završne odredbe”, sadržava članak 5., koji glasi:

„Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da primijene ili donesu zakone ili druge propise povoljnije za radnike ili da promiču ili omoguće primjenu kolektivnih ugovora koji su povoljniji za radnike.”

Grčko pravo

9 Članak 3. Nomosa n° 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Zakon br. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnim otkazivanjem i druge odredbe), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 1387/1983), naslovljen „Obveze poslodavca u pogledu obavješćivanja i savjetovanja”, glasi:

„1. Prije kolektivnog otkazivanja, poslodavac se mora savjetovati s predstavnicima radnika kako bi se istražila mogućnost izbjegavanja ili smanjivanja broja otkaza i njihovih štetnih posljedica.

2. Poslodavac mora:

(a) predstavnicima radnika pružiti sve relevantne informacije i

(b) pisano ih obavijestiti o:

(aa) razlozima planiranog otkazivanja;

(bb) broju i kategoriji radnika kojima se otkazuje;

(cc) broju i kategorijama radnika koji su inače u radnom odnosu;

(dd) razdoblju tijekom kojeg će se provesti planirano kolektivno otkazivanje;

(ee) kriterijima za odabir radnika kojima se otkazuje.

[…]

3. Poslodavac je dužan primjerke tih dokumenata dostaviti prefektu i inspektoru rada. Ako poduzeće ili radna jedinica ima pogone u više od jedne prefekture, navedeni dokumenti moraju se dostaviti [ministru] i inspektoratu rada nadležnom za područje na kojem se nalazi radna jedinica ili pogon u kojima se imaju provesti sva ili većina otkazivanja."

10 Članak 5. Zakona br. 1387/1983, naslovljen „Postupak kolektivnog otkazivanja", propisuje:

„1. Razdoblje savjetovanja između radnika i poslodavca iznosi 20 dana počevši od datuma na koji je poslodavac uputio poziv za savjetovanje predstavnicima radnika […]. Ishod savjetovanja navest će se u zapisniku koji potpisuju obje stranke te koji poslodavac dostavlja prefektu ili [ministru], u skladu s odredbama članka 3. stavka 3.

2. Ako između stranaka postoji sporazum, kolektivno otkazivanje provest će se u skladu sa sadržajem sporazuma […]

3. Ako između stranaka ne postoji sporazum, prefekt ili [ministar] može, na temelju obrazložene odluke donesene u roku od 10 dana od datuma na koji je navedeni zapisnik dostavljen te nakon uzimanja u obzir dokumenata u spisu i ocjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva, produljiti savjetovanje za dodatnih 20 dana na temelju zahtjeva jedne od zainteresiranih stranaka ili ne odobriti neka ili sva planirana otkazivanja. Prije donošenja navedene odluke, prefekt ili [ministar] može zatražiti mišljenje od odbora Ministarstva rada, koji ima sjedište u svakoj prefekturi, odnosno od Vrhovnog vijeća za rad. Ta savjetodavna tijela, prefekt ili [ministar] može pozvati i saslušati predstavnike radnika u smislu članka 4. i zainteresiranog poslodavca kao i osobe sa specijaliziranim znanjem o pojedinim relevantnim tehničkim pitanjima.

4. Poslodavac može kolektivno otkazivanje provesti u mjeri navedenoj u odluci prefekta ili [ministra]. Ako se takva odluka ne donese u predviđenom roku, kolektivno otkazivanje provodi se u mjeri na koju je poslodavac pristao tijekom savjetovanja."

11 Članak 6. stavak 1. Zakona br. 1387/1983 propisuje da je „kolektivno otkazivanje koje je provedeno u suprotnosti s odredbama ovog Zakona ništetno".

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Društvo AGET Iraklis, čiji je glavni dioničar francuska multinacionalna grupa Lafarge, proizvodi cement u trima tvornicama smještenima u Agria Volouu, Aliveriju i Chalkidi (Grčka).

13 U razdoblju od studenoga 2011. do prosinca 2012. društvo AGET Iraklis u više je navrata pozvalo na sastanke radnike svoje tvornice u Chalkidi kako bi se djelatnost te tvornice prilagodila padu potražnje za cementom, a izbjegavajući pritom kolektivno otkazivanje.

14 Pozivajući se, među ostalim, na smanjenje građevinskih djelatnosti na području Atike (Grčka), višak proizvodnih kapaciteta i nužnost očuvanja održivosti poduzeća i razvojnih uvjeta djelatnosti grupe na grčkom i inozemnom tržištu, uprava društva AGET Iraklis odlukom od 25. ožujka 2013. odobrila je plan restrukturiranja koji je predviđao trajno zatvaranje tvornice u Chalkidi, u kojoj je bilo zaposleno 236 radnika, i usmjeravanje proizvodnje na druge dvije tvornice povećanjem njihove produktivnosti.

15 Dopisima od 26. ožujka i 1. travnja 2013. društvo AGET Iraklis pozvalo je Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindikat koji predstavlja radnike tvornice u Chalkidi, u daljnjem tekstu: sindikat) na sastanke koji su se trebali održati, redom, 29. ožujka i 4. travnja 2013. radi priopćavanja informacija o razlozima koji su doveli do donošenja gore navedenog plana i o predviđenim načinima otkazivanja kao i radi savjetovanja o mogućnostima izbjegavanja otkazivanja ili smanjenja njihova broja te izbjegavanja ili smanjenja njihovih štetnih posljedica.

16 Budući da se sindikat nije odazvao ni na jedan od tih dvaju poziva, društvo AGET Iraklis 16. travnja 2013. podnijelo je ministru zahtjev za odobrenje planiranog kolektivnog otkazivanja o kojem je riječ.

17 Uprava za rad Ministarstva rada izradila je izvješće u kojem su uzeti u obzir uvjeti na tržištu rada, stanje poduzeća i interes nacionalnog gospodarstva te je preporučeno odbijanje tog zahtjeva jer nije sadržavao plan uključivanja dotičnih radnika u druge tvornice društva AGET Iraklis te zato što su statistički podaci helenskog Ureda za zapošljavanje upućivali na sve veću stopu nezaposlenosti.

18 Vrhovno vijeće za rad, nakon saslušanja društva AGET Iraklis i sindikata, u svojem mišljenju donesenom na zahtjev ministra nije odobrilo planirano kolektivno otkazivanje smatrajući ga nedovoljno obrazloženim, osobito zato što nužnost predviđenih otkazivanja nije bila potkrijepljena konkretnim i obrazloženim dokazima te zato što su se argumenti na koje se pozivalo društvo AGET Iraklis činili previše neodređeni.

19 Na temelju navedenog mišljenja, ministar je 26. travnja 2013. odlučio ne odobriti planirano kolektivno otkazivanje.

20 Društvo AGET Iraklis u prilog tužbi za poništenje te odluke, koja je podnesena pred Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka), navodi, među ostalim, da članak 5. stavak 3. Zakona br. 1387/1983, na temelju kojeg je donesena navedena odluka, povređuje Direktivu 98/59 i članke 49. i 63. UFEU-a, u vezi s člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

21 Navedeni sud smatra da, iako Direktivom 98/59 nije predviđen sustav upravnog odobrenja poput onoga koji je uspostavljen navedenom nacionalnom odredbom, ta bi se mjera mogla temeljiti na članku 5. te direktive, s obzirom na to da je povoljnija za radnike nego što su to njome propisane mjere.

22 Pod pretpostavkom da je to tako, taj sud ipak izražava sumnje u odnosu na pitanje je li činjenica da davanje takvog odobrenja ovisi o kriterijima kao što su to uvjeti na tržištu rada i interes nacionalnog gospodarstva spojiva s ciljevima i korisnim učinkom Direktive 98/59, s obzirom na to da takvi kriteriji, čak i ako su povezani s važnim razlozima u općem interesu, odnosno borbom protiv nezaposlenosti i razvojem nacionalnog gospodarstva, mogu istodobno dovesti do razlika između država članica, do zamjene postupaka obavješćivanja i savjetovanja predviđenih direktivom postupkom odobrenja i do neproporcionalnog ograničenja poslodavčeve slobode poduzetništva.

23 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da se, uzimajući u obzir prekogranično obilježje situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje proizlazi iz okolnosti da je društvo AGET Iraklis dio francuske multinacionalne grupe, u ovom slučaju također trebaju primjenjivati članci 49. i 63. UFEU-a. U tom bi pogledu nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku mogla znatno obeshrabriti ostvarivanje sloboda koje su tim člancima zajamčene subjektima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama zbog važnosti ograničenja koje ta odredba sadržava u odnosu na slobodu upravljanja poduzećima. Navedeni sud također navodi da se odredbe Povelje, a osobito njezin članak 16., koji propisuje slobodu poduzetništva, trebaju primjenjivati u svim situacijama koje su uređene pravom Unije.

24 Postavlja se pitanje može li se, unatoč tom mogućem učinku na navedene slobode i slobodu poduzetništva, takva zapreka ipak opravdati važnim razlozima u općem interesu, osobito na temelju politike zapošljavanja, u kojoj države članice zadržavaju široku marginu prosudbe, a imajući prije svega u vidu prisutnost teške gospodarske krize praćene neuobičajeno visokom stopom nezaposlenosti, koja u Grčkoj iznosi oko 27%.

25 U tim je okolnostima Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li odredba nacionalnog prava kao što je članak 5. stavak 3. Zakona br. 1387/1983, koja kolektivno otkazivanje u određenom poduzeću uvjetuje odobrenjem upravnih tijela koje se izdaje na temelju kriterija u pogledu: a) uvjeta na tržištu rada, b) stanja poduzeća i c) interesa nacionalnog gospodarstva, u skladu, posebno, s odredbama Direktive 98/59 i, općenito, s člancima 49. i 63. UFEU-a?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, je li odredba nacionalnog prava takvog sadržaja u skladu, posebno, s odredbama Direktive 98/59 i, općenito, s člancima 49. i 63. UFEU-a kada postoje ozbiljni socijalni razlozi, kao što su teška gospodarska kriza i posebno visok stupanj nezaposlenosti?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

26 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Direktive 98/59 i/ili odredbe članaka 49. i 63. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg poslodavac može, ako ne postoji sporazum s predstavnicima radnika o planiranom kolektivnom otkazivanju, provesti takvo otkazivanje samo pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo javne vlasti kojem se mora priopćiti to planirano kolektivno otkazivanje ne donese – u roku predviđenom navedenim propisom, a nakon ispitivanja spisa i procjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva – obrazloženu odluku kojom se ne odobrava provedba svih ili dijela planiranih otkazivanja.

Direktiva 98/59

27 Iz uvodne izjave 2. Direktive 98/59 proizlazi da se njome nastoji radnicima pružiti veća zaštita u slučaju kolektivnog otkazivanja. U skladu s uvodnim izjavama 3. i 7. te direktive, predmet usklađivanja zakonodavstava moraju osobito biti razlike između odredaba koje su na snazi u državama članicama u pogledu mjera određenih za ublažavanje posljedica kolektivnih otkazivanja (vidjeti, među ostalim, presudu od 12. listopada 2004., Komisija/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, t. 52.).

28 Kad je riječ o glavnom cilju Direktive 98/59, odnosno savjetovanju s predstavnicima radnika i obavješćivanju nadležnog tijela javne vlasti prije kolektivnog otkazivanja, valja podsjetiti, s jedne strane, da u skladu s člankom 2. stavkom 2. te direktive savjetovanja obvezno obuhvaćaju načine i sredstva za izbjegavanje kolektivnog otkazivanja ili smanjenje njihova broja te ublažavanje njegovih posljedica traženjem rješenja u popratnim socijalnim mjerama koje imaju za cilj, među ostalim, olakšati premještaj na drugo radno mjesto ili prekvalifikaciju radnika koji su postali višak. S druge strane, u skladu s člankom 2. stavkom 3. i člankom 3. stavkom 1. navedene direktive, poslodavac je dužan priopćiti pisanim putem tijelu javne vlasti svako planirano kolektivno otkazivanje i dostaviti mu podatke navedene u tim odredbama (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2009., Rodríguez Mayor i dr., C-323/08, EU:C:2009:770, t. 43. i 44.).

29 Na taj način Direktiva 98/59, kao i ranije Direktiva 75/129 koju je zamijenila prvonavedena, osigurava samo djelomično usklađivanje pravila o zaštiti radnika u slučaju kolektivnog otkazivanja, odnosno utvrđuje postupak koji se mora slijediti prilikom takvih otkazivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2009., Rodríguez Mayor i dr., C-323/08, EU:C:2009:770, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

30 Tako ni Direktiva 98/59 ni, ranije, Direktiva 75/129 ne ugrožavaju slobodu poslodavca da provede odnosno ne provede kolektivno otkazivanje (vidjeti u vezi s Direktivom 75/129 presude od 12. veljače 1985., Dansk Metalarbejderforbund i Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, t. 10. i od 7. rujna 2006., Agorastoudis i dr., C-187/05 do C-190/05, EU:C:2006:535, t. 35.).

31 Navedene direktive ne propisuju, među ostalim, okolnosti u kojima poslodavac mora provesti kolektivno otkazivanje i ne utječu na njegovu slobodu procjene mora li i kada izraditi planove za kolektivno otkazivanje (vidjeti u vezi s Direktivom 75/129 presudu od 12. veljače 1985., Dansk Metalarbejderforbund i Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, t. 15.).

32 Iako je zakonodavac Unije usklađivanjem pravila primjenjivih na kolektivno otkazivanje namjeravao istodobno osigurati usporedivu razinu zaštite radnikâ u različitim državama članicama i ujednačiti troškove koje takva pravila zaštite uzrokuju poduzetnicima Europske unije (vidjeti, među ostalim, presudu od 9. srpnja 2015., Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, t. 32. i navedenu sudsku praksu), iz članka 1. stavka 1. i članka 5. Direktive 98/59 ipak proizlazi da ona u tom pogledu nastoji uspostaviti minimalnu zaštitu u vezi s obavješćivanjem i savjetovanjem radnika u slučaju kolektivnog otkazivanja te da države članice ostaju slobodne donijeti nacionalne mjere koje su povoljnije za navedene radnike (vidjeti, među ostalim, presudu od 18. siječnja 2007., Confédération générale du travail i dr., C-385/05, EU:C:2007:37, t. 44.).

33 Iz prethodno navedenoga proizlazi, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, da materijalni uvjeti kojima je podvrgnuta mogućnost poslodavca da provede ili ne provede kolektivno otkazivanje u načelu nisu obuhvaćeni primjenom Direktive 98/59, nego, posljedično, ostaju u nadležnosti država članica.

34 Iz toga također slijedi da se navedena direktiva u načelu ne može tumačiti na način da joj se protivi nacionalni sustav koji tijelu javne vlasti daje ovlast da obrazloženom odlukom donesenom nakon razmatranja spisa i uzimanja u obzir prethodno utvrđenih materijalnih kriterija zabrani takvo otkazivanje.

35 Međutim, u tom pogledu treba pojasniti da bi odgovor iznimno bio drukčiji ako bi takav nacionalni sustav, s obzirom na svoje detaljnije oblike ili način na koji ga konkretno provodi nadležno tijelo javne vlasti, oduzimao koristan učinak člancima 2. do 4. Direktive 98/59.

36 Naime, kao što je to Sud u više navrata presudio, iako Direktiva 98/59 osigurava samo djelomično usklađivanje pravila o zaštiti radnika u slučaju kolektivnog otkazivanja, posljedica takvog ograničenog usklađivanja ne može biti oduzimanje korisnog učinka odredbama te direktive (vidjeti u tom smislu, kad je riječ o Direktivi 75/129, presudu od 8. lipnja 1994., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-383/92, EU:C:1994:234, t. 25. i, kad je riječ o Direktivi 98/59, presudu od 16. srpnja 2009., Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, t. 35.).

37 Stoga država članica ne može, među ostalim, donijeti nacionalnu mjeru koja bi, iako jamči pojačanu razinu zaštite prava radnika protiv kolektivnog otkazivanja, imala za posljedicu oduzimanje korisnog učinka člancima 2. do 4. navedene direktive.

38 To bi bilo tako u slučaju postojanja nacionalnog propisa koji kolektivno otkazivanje podvrgava prethodnom odobrenju tijela javne vlasti ako bi u praksi bila isključena svaka stvarna mogućnost da poslodavac provede takvo kolektivno otkazivanje zbog, primjerice, kriterija u odnosu na koje je navedeno tijelo pozvano donijeti odluku odnosno zbog načina na koji ih ono tumači i konkretno primjenjuje.

39 Naime, kao što je to Sud već naveo, članak 2. Direktive 98/59 nalaže obvezu pregovaranja (presuda od 27. siječnja 2005., Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, t. 43.). Iz izričaja te odredbe proizlazi da se obvezno savjetovanje mora provoditi s ciljem postizanja sporazuma, mora se odnositi barem na mogućnosti

izbjegavanja kolektivnog otkazivanja ili smanjenje njihova broja kao i na ublažavanje njegovih posljedica traženjem rješenja u popratnim socijalnim mjerama te mora omogućiti predstavnicima radnika davanje konstruktivnih prijedloga na temelju niza podataka koje su im poslodavci dužni pružiti.

40 Članci 3. i 4. Direktive 98/59 propisuju da se planirano kolektivno otkazivanje mora priopćiti nadležnom tijelu javne vlasti i da proizvodi učinke tek nakon isteka određenog roka koji to tijelo mora odrediti radi traženja rješenja problema nastalih planiranim kolektivnim otkazivanjem.

41 Takve odredbe kojima se osobito nastoji ojačati zaštita radnika, usklađujući pritom terete koje ta pravila zaštite uzrokuju poduzećima, kao što se na to podsjeća u točkama 27. i 32. ove presude, očito počivaju na pretpostavci da kolektivno otkazivanje mora ostati barem moguće i nakon što se iscrpe postupci koji su uspostavljeni tim odredbama, uključujući slučaj kada savjetovanja ne omoguće postizanje sporazuma, pa čak i pod uvjetom da se usto moraju ispuniti određeni objektivni zahtjevi koji su, ovisno o slučaju, utvrđeni u primjenjivom nacionalnom propisu.

42 U tom je pogledu društvo AGET Iraklis pred Sudom navelo, među ostalim, da se nadležno tijelo javne vlasti sustavno protivilo planiranom kolektivnom otkazivanju koje mu je bilo priopćeno, što je najčešće imalo za posljedicu to da su se predstavnici radnika suzdržavali, kao što je to bio slučaj i u kontekstu glavnog predmeta, od sudjelovanja u savjetovanjima kojima se nastojalo pronaći sporazum o mogućnostima izbjegavanja kolektivnog otkazivanja ili smanjenja njihova broja i ublažavanja njegovih posljedica.

43 Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev, koji jedini raspolaže korisnim informacijama u tom pogledu, da provjeri je li zbog postojanja triju kriterija procjene, na koje se podsjeća u točki 26. ove presude, u odnosu na koje je navedeno tijelo pozvano donijeti odluku o planiranom kolektivnom otkazivanju koje mu je priopćeno i zbog načina na koji ih ono konkretno primjenjuje posljedica propisa o kojem je riječ ta da je u praksi isključena svaka stvarna mogućnost poslodavca da provede kolektivno otkazivanje, a čime bi odredbama Direktive 98/59 bio oduzet koristan učinak.

44 S obzirom na prethodno navedeno, na prvi dio prvog pitanja valja odgovoriti tako da Direktivu 98/59 treba tumačiti na način da joj se u načelu ne protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg poslodavac može, ako ne postoji sporazum s predstavnicima radnika o planiranom kolektivnom otkazivanju, provesti takvo otkazivanje samo pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo javne vlasti kojem se mora priopćiti to planirano kolektivno otkazivanje ne donese – u roku predviđenom navedenim propisom, a nakon razmatranja spisa i procjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva – obrazloženu odluku kojom se ne odobrava provedba svih ili dijela planiranih otkazivanja. Međutim, to nije slučaj ako se pokaže, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri ovisno o slučaju, da je s obzirom na tri kriterija procjene na koje upućuje taj propis i način na koji navedeno tijelo javne vlasti konkretno primjenjuje te kriterije pod nadzorom nadležnih sudova posljedica navedenog propisa ta da odredbama te direktive oduzima njihov koristan učinak.

Članci 49. i 63. UFEU-a

– Primjenjivost članka 49. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana, i/ili članka 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala, i postojanje ograničenja jedne i/ili druge slobode

45 Sloboda poslovnog nastana – koju članak 49. UFEU-a priznaje državljanima država članica i koja uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti u svojstvu samozaposlenih osoba te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima sukladno uvjetima koje zakonodavstvo države članice u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane – obuhvaća pravo da, sukladno članku 54. UFEU-a, trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište,

središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije, obavljaju svoju djelatnost u drugoj državi članici putem društva kćeri, podružnice ili zastupništva (vidjeti, među ostalim, presudu od 13. prosinca 2005., Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

46 Na taj je način situacija u kojoj društvo s poslovnim nastanom u državi članici osnuje društvo kćer u drugoj državi članici obuhvaćena, među ostalim, slobodom poslovnog nastana. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, isto vrijedi i kada takvo društvo odnosno državljanin države članice stekne udjel u kapitalu društva s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji mu omogućuje izvršavanje odlučujućeg utjecaja na odluke tog društva i određivanje njegovih djelatnosti (vidjeti u tom smislu presude od 21. listopada 2010., Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, t. 47. i navedenu sudsku praksu i od 8. studenoga 2012., Komisija/Grčka, C-244/11, EU:C:2012:694, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

47 To je slučaj u okviru glavnog predmeta, s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, multinacionalna grupa Lafarge, čije je sjedište u Francuskoj, ima u vlasništvu udjele u društvu AGET Iraklis koji je čine njegovim glavnim dioničarom te imajući u vidu činjenicu da je u tom pogledu društvo AGET Iraklis tijekom rasprave u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud navelo da su navedeni udjeli u vrijeme kada je bilo pripremljeno sporno planirano kolektivno otkazivanje iznosili 89% njegova kapitala.

48 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „ograničenje” u smislu članka 49. UFEU-a odnosi se, među ostalim, na mjere koje, čak i kada se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva, mogu otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana (vidjeti, među ostalim, presude od 21. travnja 2005., Komisija/Grčka, C-140/03, EU:C:2005:242, t. 27. i od 21. listopada 2010., Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, t. 54.).

49 Navedeni pojam također obuhvaća, među ostalim, mjere koje poduzima država članica koje, iako se istovjetno primjenjuju, utječu na pristup tržištu poduzetnikâ drugih država članica i na taj način sprečavaju trgovinu unutar Zajednice (vidjeti, među ostalim, presudu od 28. travnja 2009., Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

50 Kad je riječ o pristupu tržištu države članice, koji se mora na taj način jamčiti, valja podsjetiti da je u skladu s ustaljenom sudskom praksom cilj slobode poslovnog nastana zajamčen u članku 49. UFEU-a omogućiti državljaninu države članice ili pravnoj osobi koja u toj državi članici ima poslovni nastan da uspostavi sekundarni poslovni nastan u drugoj državi članici kako bi u njoj obavljao svoje aktivnosti i na taj način poticati gospodarsku i društvenu isprepletenost unutar Unije na području samostalnih aktivnosti. Slobodom poslovnog nastana želi se u tu svrhu omogućiti takvom državljaninu odnosno takvoj pravnoj osobi u Uniji da stalno i neprekinuto sudjeluje u gospodarskom životu države članice koja nije njegova država članica podrijetla i da iz toga stekne dobit stvarno obavljajući gospodarsku djelatnost u državi članici odredišta preko stalne poslovne jedinice i na neodređeno razdoblje (vidjeti, među ostalim, presudu od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 148. i navedenu sudsku praksu).

51 Posljedično, pojam poslovnog nastana pretpostavlja stvarni nastan predmetnog društva u toj državi i stvarno obavljanje gospodarske djelatnosti u njoj (vidjeti, među ostalim, presudu od 12. srpnja 2012., VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

52 Na taj način stvarno ostvarivanje slobode poslovnog nastana podrazumijeva kao svoju nužnu dopunu, među ostalim, mogućnost društva kćeri, zastupništva ili podružnice koju je osnovala pravna osoba s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da prema potrebi zapošljava radnike u državi članici domaćinu ako to zahtijeva djelatnost koju namjerava obavljati u toj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 1986., Segers, 79/85, EU:C:1986:308, t. 15.).

53 Takvo postupanje u načelu također podrazumijeva slobodu određivanja prirode i opsega gospodarske djelatnosti koja će se obavljati u državi članici domaćinu, veličinu stalnih poslovnih jedinica, broj radnika koji je potreban u tu svrhu i, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 65. svojeg mišljenja, slobodu naknadnog smanjenja obujma te djelatnosti, pa čak, ovisno o slučaju, i obustavljanja te djelatnosti i navedenog poslovnog nastana.

54 U odnosu na ta različita pitanja valja naglasiti da je u ovom slučaju, na temelju propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, sâma mogućnost da takav poslovni nastan provede kolektivno otkazivanje uvjetovana nepostojanjem protivljenja nadležnog tijela javne vlasti. Doista, odluka o provođenju kolektivnog otkazivanja jest temeljna odluka u životu poduzeća (vidjeti analogijom, u vezi s odlukama o dobrovoljnom prestanku, podjeli ili pripajanju i spajanju, presudu od 13. svibnja 2003., Komisija/Španjolska, C-463/00, EU:C:2003:272, t. 79.).

55 U tom pogledu valja navesti da takav nacionalni propis predstavlja bitno miješanje u određene slobode koje općenito uživaju gospodarski subjekti (vidjeti analogijom presudu od 28. travnja 2009., Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, t. 66.). To je slučaj sa slobodom tih subjekata da radi obavljanja svojih djelatnosti sklapaju ugovore s radnicima, slobodom da iz vlastitih razloga obustave djelatnost svojeg poslovnog nastana kao i slobodom prosudbe hoće li i kada izraditi planirano kolektivno otkazivanje, osobito s obzirom na čimbenike kao što su prestanak ili smanjenje djelatnosti poduzeća, smanjenje potražnje za proizvodom koji proizvode ili pak slijedom reorganizacije poduzeća neovisno o razini njegovih djelatnosti (vidjeti u tom smislu presude od 12. veljače 1985., Dansk Metalarbejderforbund i Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, t. 15. i od 8. lipnja 1994., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-383/92, EU:C:1994:234, t. 29. i 32.).

56 Na taj način nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku čini manje privlačnim pristup grčkom tržištu te u slučaju pristupa tom tržištu znatno smanjuje, pa čak i uklanja, mogućnosti subjekata iz drugih država članica koji su odabrali nastaniti se na novom tržištu da naknadno promijene svoju djelatnost na tom tržištu ili da je obustave, otkazujući u tim slučajevima prethodno zaposlenim radnicima.

57 U tim okolnostima valja smatrati da takav nacionalni propis može biti ozbiljna prepreka ostvarivanju slobode poslovnog nastana u Grčkoj.

58 Što se tiče članka 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala, valja navesti da ta odredba obuhvaća, među ostalim, izravna ulaganja u obliku udjela u poduzeću posjedovanjem dionica koje pružaju mogućnost stvarnog sudjelovanja u upravljanju poduzećem i njegovu nadzoru kao i portfeljna ulaganja, odnosno nabavu vrijednosnih papira na tržištu kapitala s isključivim ciljem provedbe financijskog ulaganja, bez ikakve namjere da se utječe na upravljanje poduzećem i njegov nadzor (vidjeti presudu od 21. listopada 2010., Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

59 Međutim, kad je riječ o glavnom predmetu, nesporno je da je društvo koje u ovom slučaju namjerava provesti kolektivno otkazivanje društvo u čijem kapitalu većinski udio ima multinacionalna grupa društava s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, koji joj omogućava izvršavanje odlučujućeg utjecaja na odluke navedenog društva i određivanje djelatnosti, te da je taj slučaj obuhvaćen, kao što je to navedeno u točki 47. ove presude, slobodom poslovnog nastana. U tim bi okolnostima ograničavajući učinci na slobodno kretanje kapitala, pod pretpostavkom da ih proizvodi propis o kojem je riječ u glavnom postupku, bili u okviru takvog predmeta neizbježna posljedica moguće prepreke slobodi poslovnog nastana te ne bi opravdavali samostalno ispitivanje u pogledu članka 63. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 26. ožujka 2009., Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, t. 39. i navedenu sudsku praksu i od 8. studenoga 2012., Komisija/Grčka, C-244/11, EU:C:2012:694, t. 30.).

60 Stoga propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije nužno zasebno razmatrati u vezi s pravilima UFEU-a o slobodnom kretanju kapitala.

– Moguće opravdanje

61 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je ograničavanje slobode poslovnog nastana dopušteno samo ako je opravdano važnim razlozima u općem interesu. Pod tom pretpostavkom, potrebno je također da je to ograničenje prikladno za jamčenje ostvarenja predmetnog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno da bi se postigao taj cilj (vidjeti, među ostalim, presude od 29. studenoga 2011., National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, t. 42. i navedenu sudsku praksu i od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 166.).

62 Kao što to u vezi s ovim predmetom podsjeća sud koji je uputio zahtjev, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se temeljna prava koja se jamče Poveljom primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije i na taj ih se način osobito mora poštovati kada nacionalni propis ulazi u područje primjene tog prava (vidjeti, među ostalim, presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. do 21.).

63 To je osobito slučaj kada je nacionalni propis prepreka jednoj ili više temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, a dotična se država članica poziva na važne razloge u općem interesu radi opravdanja takve prepreke. U takvom se slučaju na dotični nacionalni propis predviđene iznimke mogu primijeniti samo ako je on u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (vidjeti presude od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43. i od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 35.).

64 Naime, ta obveza usklađenosti s temeljnim pravima ulazi u područje primjene prava Unije te, posljedično, u područje primjene Povelje. Primjenu od strane jedne države članice iznimaka koje pravo Unije predviđa za opravdavanje prepreke temeljnoj slobodi zajamčenoj Ugovorom valja stoga smatrati „prov[edbom] prav[a] Unije” u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti presudu od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 36.).

65 Doista, kao što je to navedeno u točkama 54. do 57. ove presude, propis o kojem je riječ u glavnom postupku jest ograničenje slobode poslovnog nastana. Budući da se radi opravdanja tog ograničenja, prema navodima suda koji je uputio zahtjev koji se spominju u točki 22. ove presude, poziva na važne razloge u općem interesu, na navedeni propis može se primijeniti takvo opravdanje samo ako je u skladu s temeljnim pravima.

66 U ovom slučaju valja navesti da nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ograničava, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, ostvarivanje slobode poduzetništva, koja je propisana u članku 16. Povelje.

67 Naime, Sud je već presudio da zaštita koju pruža ta potonja odredba obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presuda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.).

68 Kad je riječ o slobodi ugovaranja, Sud je u vezi s pregovorima o kolektivnim ugovorima o radu presudio da članak 16. Povelje osobito podrazumijeva da poduzeće mora imati mogućnost učinkovito ostvariti svoje interese u okviru postupka koji vodi ka sklapanju ugovora u kojem ono sudjeluje te mora moći pregovarati o čimbenicima koji određuju promjenu radnih uvjeta njegovih zaposlenika s obzirom na svoju gospodarsku djelatnost u budućnosti (presuda od 18. srpnja 2013., Alemo-Herron i dr., C-426/11, EU:C:2013:521, t. 33.).

69 Dakle, ne može se osporavati da je uspostava sustavnog okvira za kolektivno otkazivanje, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, miješanje u ostvarivanje slobode poduzetništva i, posebice, slobode ugovaranja kojom poduzeća u načelu osobito raspolažu u pogledu radnika koje zapošljavaju, s obzirom na to da je nesporno da na temelju tog sustava protivljenje nacionalnog tijela određenom planiranom kolektivnom otkazivanju može onemogućiti poslodavca da ga ostvari.

70 U tom je pogledu ipak važno podsjetiti da članak 52. stavak 1. Povelje dopušta da se ostvarivanje prava koja ona propisuje može podvrgnuti ograničenjima ako su ta ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda te ako su – podložno načelu proporcionalnosti – potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (vidjeti, među ostalim, presudu od 31. siječnja 2013., McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, t. 61.).

– Važni razlozi u općem interesu

71 Propis o kojem je riječ u glavnom postupku, koji u slučaju nepostojanja sporazuma između poslodavca i predstavnika radnika o planiranom kolektivnom otkazivanju daje nadležnom nacionalnom tijelu ovlast da ga ne odobri, sadržava tri kriterija koje je to tijelo pozvano uzeti u obzir prilikom razmatranja spisa koji mu je podnesen, odnosno, redom, uvjete na tržištu rada, stanje poduzeća i interes nacionalnog gospodarstva. Iz toga slijedi, kao što je to sud koji je uputio zahtjev naglasio u svojoj odluci o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, da se ciljevi u općem interesu koje u ovom slučaju nastoji ostvariti taj propis odnose na zaštitu radnika, borbu protiv nezaposlenosti i zaštitu interesa nacionalnog gospodarstva.

72 Što se tiče zaštite interesa nacionalnog gospodarstva, ustaljena je sudska praksa da ciljevi isključivo gospodarske prirode, kao što su to, među ostalim, promicanje nacionalnog gospodarstva ili njegovo dobro funkcioniranje, ne mogu opravdati prepreke zabranjene Ugovorom (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 5. lipnja 1997., SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, t. 22. i 23.; od 6. lipnja 2000., Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, t. 47. i 48. i od 4. lipnja 2002., Komisija/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

73 Nasuprot tomu, zaštita radnika nalazi se među važnim razlozima u općem interesu koje Sud priznaje (vidjeti, među ostalim, presude od 23. studenoga 1999., Arblade i dr., C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, t. 36.; od 13. prosinca 2005., SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, t. 28. i od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 77.).

74 Isto vrijedi i za promicanje zaposlenja i zapošljavanja, koje je, osobito nastojeći smanjiti nezaposlenost, legitiman cilj socijalne politike (vidjeti u tom smislu presude od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, t. 38. i 39.; od 18. siječnja 2007., Confédération générale du travail i dr., C-385/05, EU:C:2007:37, t. 28. i od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, t. 51.).

75 Na taj je način Sud već priznao da razmatranja koja se odnose na očuvanje zaposlenja mogu u određenim okolnostima i pod određenim uvjetima biti prihvatljivo opravdanje nacionalnog propisa čiji je učinak prepreka slobodi poslovnog nastana (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2007., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, t. 26.).

76 Što se tiče važnih razloga u općem interesu na koje se podsjeća u točkama 73. do 75. ove presude, valja dodati da, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 3. UEU-a, Unija ne uspostavlja samo unutarnje tržište nego također radi na održivom razvoju Europe koji se temelji, među ostalim, na visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka te osobito promiče socijalnu zaštitu (vidjeti u vezi s UEZ-om presudu od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 78.).

77 Budući da Unija nema samo gospodarski, nego i socijalni cilj, prava koja proizlaze iz odredaba Ugovora o slobodnom kretanju roba, osoba, usluga i kapitala moraju se uravnotežiti s ciljevima kojima teži socijalna politika, među kojima se nalaze, kao što to proizlazi iz članka 151. prvog podstavka UFEU-a, promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta kako bi se na putu napretka omogućilo njihovo usklađivanje, odgovarajuća socijalna zaštita, socijalni dijalog, razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti i borba protiv isključenosti (vidjeti u tom smislu, u vezi s odgovarajućim odredbama UEZ-a, presudu od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 79.).

78 U istom smislu valja podsjetiti da, u skladu s člankom 147. stavkom 1. UFEU-a, Unija pridonosi visokom stupnju zaposlenosti tako što potiče suradnju među državama članicama, podupire njihovo djelovanje i, ako je potrebno, dopunjuje ga, pri čemu se poštuju nadležnosti država članica. Što se tiče članka 147. stavka 2. UFEU-a, u njemu se navodi da se cilj postizanja visokog stupnja zaposlenosti uzima u obzir pri oblikovanju i provedbi politika i aktivnosti Unije. Naposljetku, članak 9. UFEU-a navodi da pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja i jamstvom dostatne socijalne zaštite.

– Proporcionalnost

79 Nadalje valja provjeriti mogu li se ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode poduzetništva koja sadržava nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku opravdati važnim razlozima u općem interesu koji su navedeni u točkama 73. do 75. ove presude, odnosno zaštitom radnika i zaposlenja.

80 Kao što to proizlazi iz sudske prakse na koju se podsjeća u točki 61. ove presude, da bi to bilo tako, navedena ograničenja moraju biti prikladna za jamčenje ostvarenja cilja u općem interesu i ne smiju prekoračivati ono što je nužno da bi se postigao taj cilj.

81 Kao što je to Sud u više navrata presudio, u tom pogledu također valja podsjetiti da, iako države članice raspolažu širokom marginom prosudbe prilikom odabira mjera kojima mogu ostvariti ciljeve svoje socijalne politike, ta margina prosudbe ipak ne može opravdati ugrožavanje prava koja pojedinci uživaju prema odredbama Ugovorâ kojima se propisuju njihove temeljne slobode (vidjeti u tom smislu presude od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, t. 39. i 40.; od 18. siječnja 2007., Confédération générale du travail i dr., C-385/05, EU:C:2007:37, t. 28. i 29. te od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, t. 51. i 52.).

82 Osim toga, kao što se na to podsjeća u točki 70. ove presude, ograničenja slobodnog ostvarivanja temeljnih prava i sloboda zajamčenih Poveljom, a u ovom slučaju slobode poduzetništva propisane u njezinu članku 16., također moraju poštovati bit navedenih prava i sloboda.

83 U vezi s tim različitim pitanjima, kao prvo, valja navesti da se ne može smatrati da je sâma činjenica da država članica u svojem nacionalnom zakonodavstvu propisuje da se planirano kolektivno otkazivanje mora prije svake provedbe priopćiti nacionalnom tijelu, kojemu je povjerena ovlast nadzora koja mu u određenim okolnostima dopušta protivljenje takvom planu zbog razloga koji se odnose na zaštitu radnika i zaposlenja, protivna slobodi poslovnog nastana zajamčenoj u članku 49. UFEU-a ni slobodi poduzetništva propisanoj u članku 16. Povelje.

84 Naime, s jedne strane, ne čini se da je sustavni okvir za kolektivno otkazivanje, poput onoga koji je opisan u prethodnoj točki, načelno takve prirode da utječe na bitan sadržaj slobode poduzetništva propisane u članku 16. Povelje.

85 Iako je, kao što je to navedeno u točki 69. ove presude, uspostava takvog sustavnog okvira miješanje u ostvarivanje slobode poduzetništva i, posebice, slobode ugovaranja kojom u načelu raspolažu poduzeća, osobito u pogledu radnika koje zapošljavaju, u tom pogledu valja podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo, nego se mora uzeti u obzir s obzirom na svoju ulogu u društvu (vidjeti, među ostalim, presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

86 Na temelju te sudske prakse i uzimajući u obzir tekst članka 16. Povelje, koji se razlikuje od teksta ostalih temeljnih sloboda ugrađenih u njezinu glavu II. i koji je sličan određenim odredbama njezine glave IV., sloboda poduzetništva može biti podvrgnuta širokom nizu zahvata javne vlasti kojima se u općem interesu može ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti (presuda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46.).

87 Doista, u odnosu na nacionalni propis na temelju kojeg određena poduzeća nisu imala nikakvu mogućnost sudjelovati u tijelu za kolektivno pregovaranje koje je pozvano odlučivati o kolektivnim ugovorima – pa stoga ni mogućnost učinkovito ostvarivati svoje interese u postupku sklapanja ugovora ili pregovaranja o čimbenicima koji određuju promjenu radnih uvjeta njihovih zaposlenika s obzirom na njihovu gospodarsku djelatnost u budućnosti – Sud je već presudio da je u takvom slučaju sloboda ugovaranja navedenih poduzeća ozbiljno smanjena, do mjere da takvo ograničenje može ugrožavati sâmo postojanje njihova prava na slobodu poduzetništva (presuda od 18. srpnja 2013., Alemo-Herron i dr., C-426/11, EU:C:2013:521, t. 34. i 35.).

88 Međutim, u ovom slučaju dostatno je navesti da sustav poput onoga koji je naveden u točki 83. ove presude nipošto nema za posljedicu to da po samoj svojoj prirodi isključuje svaku mogućnost da poduzeća provode kolektivno otkazivanje, s obzirom na to da taj sustav nastoji jedino uspostaviti pravila za takvu mogućnost. Stoga se ne može smatrati da takav sustav utječe na bitan sadržaj slobode poduzetništva.

89 S druge strane, valja podsjetiti da članak 52. stavak 1. Povelje dopušta da se ostvarivanje prava koja ona propisuje može podvrgnuti ograničenjima pod uvjetom načela proporcionalnosti ako su, među ostalim, potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Kad je riječ o potonjima, valja primijetiti da članak 30. Povelje navodi da svaki radnik ima pravo na zaštitu od neopravdanog otkaza u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

90 Na taj način, nacionalni sustav kojim se uspostavljaju pravila, poput onoga iz točke 83. ove presude, mora u tom osjetljivom području težiti pomirenju i pravednoj ravnoteži između interesa povezanih sa zaštitom radnika i zaposlenja od, među ostalim, neopravdanih otkazivanja i posljedica koje kolektivno otkazivanje ima za radnike te interesa koji se odnose na slobodu poslovnog nastana i slobodu poduzetništva gospodarskih subjekata, koje su propisane u članku 49. UFEU-a i članku 16. Povelje.

91 Odluke o kojima je riječ u ovom slučaju jesu gospodarske i poslovne odluke koje mogu utjecati na zaposlenje znatnog broja radnika u poduzeću (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2009., Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK i dr., C-44/08, EU:C:2009:533, t. 37.).

92 Doista, s obzirom na mogući opseg navedenog utjecaja, sustav kojim se uspostavljaju pravila za kolektivno otkazivanje poput onoga koji je naveden u točkama 83. do 90. ove presude može se osobito u slučaju nepostojanja bilo kakvih pravila prava Unije namijenjenih sprečavanju takvih otkazivanja i pravila koja bi nadilazila područja obavješćivanja i savjetovanja obuhvaćenih Direktivom 98/59 pokazati takve naravi da pridonosi jačanju razine djelotvorne zaštite radnika i njihova zaposlenja uređujući meritum u vezi s donošenjem takvih gospodarskih i poslovnih odluka poduzeća. Na taj je način takav sustav prikladan za jamčenje ostvarenja cilja u općem interesu koji se nastoji postići.

93 Osim toga, s obzirom na marginu prosudbe kojom raspolažu države članice u ostvarivanju svoje socijalne politike, one u načelu utemeljeno smatraju da je postojanje takvog sustava kojim se uspostavljaju pravila nužno kao jamstvo pojačane razine zaštite radnika i njihova zaposlenja. Ne čini se da bi manje obvezujuće mjere osigurale tako učinkovito ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići kao što to proizlazi iz uspostave takvog okvira.

94 Takav načelno zamišljen okvir uvjeta pod kojima se može provesti kolektivno otkazivanje može, dakle, ispuniti zahtjeve koji proizlaze iz načela proporcionalnosti i stoga u tom aspektu biti spojiv s člankom 49. UFEU-a i člankom 16. Povelje.

95 Kao drugo, valja provjeriti mogu li pojavni oblici koji su u ovom slučaju svojstveni sustavu kojim se uspostavljaju pravila za kolektivno otkazivanje, koji je predviđen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, i osobito tri kriterija koje je tijelo javne vlasti pozvano uzeti u obzir prilikom odlučivanja o protivljenju ili neprotivljenju kolektivnom otkazivanju osigurati djelotvorno poštovanje zahtjeva na koje se podsjeća u točkama 79. do 82. ove presude.

96 U tom pogledu valja odmah navesti da se kriterij „interesa nacionalnog gospodarstva”, na koji upućuje navedeni propis, ne može prihvatiti.

97 Naime, treba smatrati da zabrana provođenja kolektivnog otkazivanja koja bi osobito bila naložena radi izbjegavanja negativnih posljedica za gospodarski sektor i, dakle, gospodarstvo zemlje nastoji ostvariti gospodarski cilj koji ne može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom, a kao što je to već navedeno u točki 72. ove presude i kao što na to podsjeća nezavisni odvjetnik u točki 66. svojeg mišljenja (vidjeti analogijom presudu od 5. lipnja 1997., SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, t. 23.).

98 Nasuprot tomu, kad je riječ o drugim dvama kriterijima ocjene na koje upućuje propis o kojem je riječ u glavnom postupku, odnosno o „stanju poduzeća” i „uvjetima na tržištu rada”, za njih se *a priori* čini da mogu biti povezani s legitimnim ciljevima u općem interesu, to jest zaštitom radnika i zaposlenja.

99 Međutim, valja utvrditi da su ti kriteriji navedeni vrlo općenito i neprecizno. Doista, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, ako ovlasti djelovanja države članice ili tijela javne vlasti, poput ovlasti protivljenja koje u ovom slučaju ima ministar, nisu podložne nijednom uvjetu, osim upućivanju na takve općenito navedene kriterije, tada iz toga proizlazi ozbiljna povreda dotične slobode koja može dovesti do njezina isključenja kada je riječ o temeljnim odlukama u životu poduzeća, kao što je to ovdje slučaj i kao što je to već naglašeno u točki 54. ove presude (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 4. lipnja 2002., Komisija/Francuska, C-483/99, EU:C:2002:327, t. 50. i 51. i od 26. ožujka 2009., Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, t. 51. i 52.).

100 Iako nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku navodi da se ovlast neodobravanja kolektivnog otkazivanja, koja je u ovom slučaju povjerena tijelu javne vlasti, mora provoditi razmatranjem spisa uzimajući u obzir stanje poduzeća i uvjete na tržištu rada te rezultirati obrazloženom odlukom, nužno treba navesti da, u slučaju nepostojanja pojašnjenja o konkretnim okolnostima u kojima se predmetna ovlast može provoditi, dotični poslodavci ne znaju u kojim se specifičnim i objektivnim okolnostima ta ovlast može primijeniti, pri čemu su situacije koje omogućavaju provođenje te ovlasti potencijalno mnogobrojne, neodređene i neodredive te dotičnom tijelu ostavljaju široku marginu prosudbe koju je teško nadzirati. Takvi neprecizni kriteriji koji, dakle, ne počivaju na objektivnim uvjetima koje je moguće nadzirati prekoračuju ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva i stoga ne mogu ispuniti zahtjeve načela proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2002., Komisija/Francuska, C-483/99, EU:C:2002:327, t. 51. i 53.; od 26. ožujka 2009., Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, t. 66. i 72. te od 8. studenoga 2012., Komisija/Grčka, C-244/11, EU:C:2012:694, t. 74. do 77. i 86.).

101 Osim toga, kao što to također proizlazi iz sudske prakse Suda, iako je radi zaštite poduzeća u pogledu primjene pravila o slobodnom poslovnom nastanu nužno postojanje okolnosti da se provođenje takve ovlasti protivljenja može podvrgnuti nadzoru nacionalnog suda, ona ipak nije sama dostatna za otklanjanje nespojivosti dvaju gore navedenih kriterija ocjene s tim pravilima (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2009., Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, t. 54. i 72.) u slučaju kada dotični propis ne daje nacionalnom sudu dovoljno kriterija koji su dostatno precizni kako bi mu omogućili nadzor provođenja diskrecijske ovlasti upravnog tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 13. svibnja 2003., Komisija/Španjolska, C-463/00, EU:C:2003:272, t. 79.).

102 Iz toga slijedi da sustav nadzora i protivljenja poput onoga koji je uspostavljen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku zbog svojih pojavnih oblika povređuje zahtjeve na koje se podsjeća u točki 61. ove presude i stoga krši članak 49. UFEU-a.

103 Zbog istih razloga takav propis također povređuje načelo proporcionalnosti propisano u članku 52. stavku 1. Povelje i stoga njezin članak 16.

104 S obzirom na sve prethodno navedeno, na drugi dio prvog pitanja valja odgovoriti tako da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, protivi nacionalni propis na temelju kojeg poslodavac može, ako ne postoji sporazum s predstavnicima radnika o planiranom kolektivnom otkazivanju, provesti takvo otkazivanje samo pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo javne vlasti kojem se mora priopćiti to planirano kolektivno otkazivanje ne donese – u roku predviđenom navedenim propisom, a nakon razmatranja spisa i procjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva – obrazloženu odluku kojom se ne odobrava provedba svih ili dijela planiranih otkazivanja.

Drugo pitanje

105 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li, pod pretpostavkom da se na prvo pitanje odgovori da Direktivu 98/59 i/ili članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, takav nacionalni propis ipak biti spojiv s tim odredbama zbog ozbiljnih socijalnih razloga u kontekstu koji je obilježen teškom gospodarskom krizom i osobito visokom stopom nezaposlenosti.

106 Kao prvo, kad je riječ o Direktivi 98/59, valja pojasniti da, pod pretpostavkom da nacionalni sud prilikom ispitivanja pitanja iz točaka 43. i 44. ove presude utvrdi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku oduzima odredbama te direktive njihov koristan učinak na način da povređuje tu direktivu, okolnost da je nacionalni kontekst obilježen teškom gospodarskom krizom i osobito visokom stopom nezaposlenosti također zasigurno ne dopušta državi članici oduzimanje korisnog učinka odredbama navedene direktive, koja, naime, ne sadržava nijednu zaštitnu klauzulu koja bi dopustila iznimno odstupanje od njezinih odredaba o usklađivanju u slučaju postojanja takvog nacionalnog konteksta.

107 Kao drugo, što se tiče članka 49. UFEU-a, valja podsjetiti da, osim mogućnosti da se određene prepreke slobodi poslovnog nastana koje proizlaze iz nacionalnih mjera opravdaju određenim važnim razlozima u općem interesu, u skladu sa sudskom praksom Suda i pod uvjetima na koje se podsjeća u točki 61. ove presude, Ugovori, nasuprot tomu, ne predviđaju mogućnost da se izvan navedenih pretpostavki odstupi od te odredbe primarnog prava ili da se ona, kao što se čini da to sud koji je uputio zahtjev predlaže u svojem drugom pitanju, samo i jednostavno odbaci zbog postojanja nacionalnog konteksta poput onoga koji se navodi u točki 105. ove presude.

108 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da na odgovore dane na prvo pitanje ne utječe moguće postojanje konteksta teške gospodarske krize i osobito visoke stope nezaposlenosti u državi članici.

Troškovi

109 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu Vijeća 98/59/EZ od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje treba tumačiti na način da joj se u načelu ne protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg poslodavac može, ako ne postoji sporazum s predstavnicima radnika o planiranom kolektivnom otkazivanju, provesti takvo otkazivanje samo pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo javne vlasti kojem se mora priopćiti to planirano kolektivno otkazivanje ne donese – u roku predviđenom navedenim propisom, a nakon razmatranja spisa i procjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnog gospodarstva – obrazloženu odluku kojom se ne odobrava provedba svih ili dijela planiranih otkazivanja. Međutim, tomu nije tako ako se ovisno o slučaju pokaže, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, da je s obzirom na tri kriterija procjene na koje upućuje taj propis i način na koji navedeno tijelo javne vlasti konkretno primjenjuje te kriterije pod nadzorom nadležnih sudova posljedica navedenog propisa ta da odredbama te direktive oduzima njihov koristan učinak.**

   Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, protivi nacionalni propis poput onoga koji je naveden u prvoj rečenici prvog podstavka ove točke.

2. **Na odgovore navedene u točki 1. ove izreke ne utječe moguće postojanje konteksta teške gospodarske krize i osobito visoke stope nezaposlenosti u državi članici.**

Potpisi