Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 98/59/EF — tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser — artikel 49 TEUF — etableringsfrihed — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 16 — frihed til at oprette og drive egen virksomhed — national lovgivning, der giver en administrativ myndighed beføjelse til at modsætte sig kollektive afskedigelser efter en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi — alvorlig økonomisk krise — særdeles høj arbejdsløshed«

I sag C-201/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) ved afgørelse af 7. april 2015, indgået til Domstolen den 29. april 2015, i sagen:

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

mod

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis

procesdeltager:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (refererende dommer) og M. Vilaras samt dommerne A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. april 2016,

* * Processprog: græsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

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

— Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas ved dikigoros E. Tzovla

— den græske regering ved K. Georgiadis og A. Dimitrakopoulou, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved C. Zatschler og M. Moustakali, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT 1998, L 225, s. 16) og af artikel 49 TEUF og 63 TEUF.

2 Denne anmodning er indgivet under en sag anlagt af Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) mod Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministeren for arbejde, social sikkerhed og social solidaritet, herefter »ministeren«) vedrørende en afgørelse, hvorved sidstnævnte har besluttet ikke at tillade AGET Iraklis at gennemføre en kollektiv afskedigelse.

Retsforskrifter

Direktiv 98/59

3 Første til fjerde og syvende betragtning til direktiv 98/59 har følgende ordlyd:

»(1) For at dets bestemmelser kan fremtræde klart og rationelt, bør Rådets direktiv 75/129/EØF af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser [(EFT 1975, L 48, s. 29)] kodificeres.

(2) Det er vigtigt at øge beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser under hensyn til nødvendigheden af en afbalanceret økonomisk og social udvikling i Fællesskabet.

(3) Selv om udviklingen i medlemsstaterne går i samme retning, findes der stadig forskelle mellem de gældende bestemmelser om reglerne for og fremgangsmåden ved kollektive afskedigelser samt de foranstaltninger, der kan afbøde følgerne af kollektive afskedigelser for arbejdstagerne.

(4) Nævnte forskelle kan indvirke direkte på det indre markeds funktion.

[…]

(7) Det er derfor nødvendigt at fremskynde denne tilnærmelse på et stadigt stigende niveau i henhold til artikel 117 i traktaten.«

4 Afdeling II i direktiv 98/59 med overskriften »Information og konsultation« består af direktivets artikel 2, hvori det hedder:

»1. Når arbejdsgiveren påtænker at foretage kollektive afskedigelser, er vedkommende forpligtet til i tilstrækkelig god tid at indlede konsultationer med arbejdstagernes repræsentanter med henblik på at nå frem til en aftale.

2. Konsultationerne skal i det mindste dreje sig om mulighederne for at undgå eller begrænse de kollektive afskedigelser samt for at afbøde følgerne af disse ved hjælp af sociale ledsageforanstaltninger, der navnlig tager sigte på støtte til omplacering eller omskoling af de afskedigede arbejdstagere.

[…]

3. For at gøre det muligt for arbejdstagernes repræsentanter at fremsætte konstruktive forslag er arbejdsgiveren forpligtet til i tilstrækkelig god tid under konsultationerne:

a) at give dem alle relevante oplysninger og

b) under alle omstændigheder at give dem skriftlig meddelelse om:

i) årsagerne til de påtænkte afskedigelser

ii) hvor mange arbejdstagere der skal afskediges, og hvilke kategorier de tilhører

iii) hvor mange arbejdstagere der normalt beskæftiges, og hvilke kategorier de tilhører

iv) i hvilket tidsrum de påtænkte afskedigelser skal finde sted

v) hvilke kriterier der tænkes anvendt til at udvælge de arbejdstagere, der skal afskediges, for så vidt det ifølge national lovgivning og/eller praksis er arbejdsgiveren, der har beføjelse hertil

vi) efter hvilken metode en eventuel afskedigelsesgodtgørelse tænkes beregnet, når der er tale om en anden godtgørelse end den, der er fastsat i national lovgivning og/eller praksis.

Arbejdsgiveren skal sende en genpart af i det mindste den i første afsnit, litra b), nr. i) til v), nævnte skriftlige meddelelse til den kompetente offentlige myndighed.

[…]«

5 Afdeling III i direktiv 98/59 med overskriften »Fremgangsmåde for kollektiv afskedigelse« består af dettes artikel 3 og 4.

6 Dette direktivs artikel 3 bestemmer:

»1. Arbejdsgiveren er forpligtet til skriftligt at meddele den kompetente offentlige myndighed enhver plan om kollektiv afskedigelse.

[…]

Meddelelsen skal indeholde alle relevante oplysninger om den planlagte kollektive afskedigelse og om de i artikel 2 fastsatte forhandlinger med arbejdstagernes repræsentanter, navnlig årsagerne til afskedigelserne, antallet af arbejdstagere, der skal afskediges, antallet af arbejdstagere, der normalt beskæftiges, samt over hvilken periode det forudses, at afskedigelserne skal finde sted.

2. Arbejdsgiveren er forpligtet til at fremsende en genpart af den i stk. 1 nævnte meddelelse til arbejdstagernes repræsentanter.

Arbejdstagernes repræsentanter kan fremsende deres eventuelle bemærkninger til den kompetente offentlige myndighed.«

7 Artikel 4, stk. 1-3, i direktiv 98/59 bestemmer:

»1. Planlagte kollektive afskedigelser, som er meddelt den kompetente offentlige myndighed, får virkning tidligst 30 dage efter den i artikel 3, stk. 1, fastsatte meddelelse, med forbehold af de bestemmelser, der gælder for individuelle rettigheder med hensyn til opsigelsesvarsler.

Medlemsstaten kan give den kompetente offentlige myndighed mulighed for at forkorte den i første afsnit omhandlede frist.

2. Den kompetente offentlige myndighed skal benytte den i stk. 1 omhandlede frist til at søge løsninger på de problemer, som de påtænkte kollektive afskedigelser rejser.

3. Er den i stk. 1 omhandlede oprindelige frist kortere end 60 dage, kan medlemsstaten give den kompetente offentlige myndighed mulighed for at forlænge den oprindelige frist indtil 60 dage efter meddelelsen, når der er risiko for, at der ikke inden for den oprindelige frist kan findes en løsning på de problemer, som de planlagte kollektive afskedigelser rejser.

Medlemsstaterne kan give den kompetente offentlige myndighed mulighed for yderligere forlængelser.

Arbejdsgiveren skal underrettes om forlængelsen og om begrundelsen herfor inden udløbet af den i stk. 1 fastsatte oprindelige frist.«

8 Direktivets artikel 5, som indgår i afdeling IV i direktiv 98/59 med overskriften »Afsluttende bestemmelser«, fastsætter:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes mulighed for at anvende eller indføre love eller administrative bestemmelser, som er gunstigere for arbejdstagerne, eller at tillade eller fremme anvendelsen af overenskomstmæssige bestemmelser, der er mere gunstige for arbejdstagerne.«

Græsk ret

9 Artikel 3 i Nomos nº 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (lov nr. 1387/1983 om godkendelse af kollektive afskedigelser og andre bestemmelser), i den version, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov nr. 1387/1983«), som har overskriften »Arbejdsgiverens forpligtelser med hensyn til information og konsultation«, bestemmer:

»1. Forud for gennemførelsen af en kollektiv afskedigelse skal arbejdsgiveren føre konsultationer med arbejdstagernes repræsentanter for at undersøge mulighederne for at undgå eller afbøde de kollektive afskedigelser og de negative følger af disse.

2. Arbejdsgiveren skal

a) give arbejdstagernes repræsentanter alle relevante oplysninger og

b) give dem skriftlig meddelelse om

aa) årsagerne til de påtænkte afskedigelser

bb) hvor mange arbejdstagere der skal afskediges, og hvilke kategorier de tilhører

cc) hvor mange arbejdstagere der normalt beskæftiges, og hvilke kategorier de tilhører

dd) i hvilket tidsrum de påtænkte afskedigelser skal finde sted

ee) kriterierne for udvælgelse af de arbejdstagere, der skal afskediges.

[…]

3. Arbejdsgiveren sender genparter af disse dokumenter til præfekten og arbejdsinspektoratet. Hvis virksomheden eller driftsstedet har afdelinger i flere administrative distrikter, sendes førnævnte dokumenter til [ministeren] og til arbejdsinspektoratet på det sted, hvor det driftssted eller den afdeling, hvor afskedigelserne eller hovedparten af dem er påtænkt at finde sted, er beliggende.«

10 Artikel 5 i lov nr. 1387/1983 med overskriften »Fremgangsmåde for kollektiv afskedigelse« bestemmer:

»1. Varigheden af konsultationerne mellem arbejdstagerne og arbejdsgiveren er 20 dage fra arbejdsgiverens indkaldelse af arbejdstagernes repræsentanter til at deltage i konsultationer […] Resultatet af konsultationerne indføres i et referat, som skal underskrives af de to parter og sendes af arbejdsgiveren til præfekten eller til [ministeren] i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 3.

2. Hvis der opnås en aftale mellem parterne, gennemføres de kollektive afskedigelser i overensstemmelse med aftalen […].

3. Hvis der ikke opnås en aftale mellem parterne, kan præfekten eller [ministeren] ved en begrundet afgørelse, som træffes inden for en frist af 10 dage fra tidspunktet for fremsendelsen af det førnævnte referat, og efter at have gennemgået sagens akter og foretaget en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation samt hensynet til den nationale økonomi forlænge konsultationerne med yderligere 20 dage efter anmodning fra en af de berørte parter eller helt eller delvist undlade at godkende de påtænkte afskedigelser. Før vedtagelsen af denne afgørelse kan præfekten eller [ministeren] anmode om en udtalelse fra det af [ministeren] i hvert enkelt administrativt distrikt nedsatte nævn eller arbejdsmarkedsrådet. Disse rådgivende organer, præfekten eller [ministeren] kan indkalde og høre såvel arbejdstagerrepræsentanterne, jf. artikel 4, og den berørte arbejdsgiver som personer med særlig sagkundskab vedrørende relevante tekniske spørgsmål.

4. Arbejdsgiveren kan gennemføre kollektive afskedigelser inden for de grænser, som er fastsat i præfektens eller [ministerens] afgørelse. Hvis der ikke træffes en sådan afgørelse inden for de fastsatte frister, gennemføres de kollektive afskedigelser inden for de grænser, som arbejdsgiveren har accepteret under konsultationerne.«

11 Artikel 6, stk. 1, i lov nr. 1387/1983 bestemmer, at »kollektive afskedigelser, der foretages i strid med denne lov, er ugyldige«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 AGET Iraklis, hvis hovedaktionær er den franske multinationale koncern Lafarge, fremstiller cement i tre fabrikker i henholdsvis Agria Volou, Aliveri og Chalkida (Grækenland).

13 I tidsrummet fra november 2011 til december 2012 indkaldte AGET Iraklis ved flere lejligheder arbejdstagerne på fabrikken i Chalkida til møder med henblik på at drøfte en tilpasning af fabrikkens aktiviteter på grund af nedgangen i efterspørgslen på cement og undgå kollektive afskedigelser i den forbindelse.

14 Med henvisning til navnlig afmatningen inden for byggesektoren i regionen Attika (Grækenland) og overskydende produktionskapacitet samt nødvendigheden af at sikre selskabets fremtidige levedygtighed og at sikre forudsætningerne for udviklingen af koncernens aktiviteter, såvel på det græske marked som i udlandet, godkendte bestyrelsen for AGET Iraklis ved afgørelse af 25. marts 2013 en omstruktureringsplan, der omfattede permanent lukning af fabrikken i Chalkida, som på daværende tidspunkt beskæftigede 236 arbejdstagere, og koncentration af produktionen i de to andre fabrikker gennem en forøgelse af deres produktivitet.

15 Ved skrivelser af 26. marts og 1. april 2013 indkaldte AGET Iraklis Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (fagforening for arbejdstagerne på fabrikken i Chalkida, herefter »fagforeningen«) til møder, der skulle afholdes henholdsvis den 29. marts og den 4. april 2013 med henblik på videregivelse af oplysninger om de grunde, der havde ført til vedtagelsen af førnævnte plan, og om den nærmere fremgangsmåde for de påtænkte afskedigelser samt konsultation med hensyn til mulighederne for at undgå eller begrænse disse afskedigelser og de negative følger heraf.

16 Da fagforeningen ikke efterkom nogen af disse to indkaldelser, indgav AGET Iraklis den 16. april 2013 en anmodning til ministeren om godkendelse af den omhandlede plan om kollektiv afskedigelse.

17 Arbejdsministeriets beskæftigelsesdirektorat udarbejdede en rapport, hvori det, henset til forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation samt hensynet til den nationale økonomi, anbefalede, at denne anmodning blev afslået, fordi der ikke forelå nogen plan for integration af de berørte arbejdstagere i andre af AGET Iraklis' fabrikker, og det græske beskæftigelseskontors statistikker viste en stadigt stigende arbejdsløshed.

18 Det øverste arbejdsmarkedsråd afgav på ministerens anmodning en udtalelse, hvori det, efter at have hørt AGET Iraklis og fagforeningen, anbefalede, at den omhandlede plan om kollektiv afskedigelse ikke blev godkendt, henset til, at begrundelsen herfor ikke var tilstrækkelig, navnlig fordi nødvendigheden af de påtænkte afskedigelser ikke var underbygget af konkret og udførlig dokumentation, og AGET Iraklis' argumenter fremstod som for vage.

19 På grundlag af denne udtalelse besluttede ministeren den 26. april 2013 ikke at godkende denne plan om kollektiv afskedigelse.

20 AGET Iraklis anlagde sag med påstand om annullation af denne afgørelse ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland), idet selskabet til støtte herfor navnlig gjorde gældende, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983, på grundlag af hvilken bestemmelse nævnte afgørelse blev vedtaget, tilsidesætter såvel direktiv 98/59 som artikel 49 TEUF og 63 TEUF, sammenholdt med artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

21 Nævnte ret er af den opfattelse, at en ordning med administrativ godkendelse som den, der er indført ved nævnte nationale bestemmelse, selv om en sådan foranstaltning ikke er fastsat i direktiv 98/59, vil kunne finde grundlag i dettes artikel 5, eftersom den er mere fordelagtig for arbejdstagerne end de foranstaltninger, der er fastsat i dette direktiv.

22 Antages det, at dette er tilfældet, nærer samme ret imidlertid tvivl med hensyn til, om det er foreneligt med målene med og den effektive virkning af direktiv 98/59 at lade udstedelsen af en sådan godkendelse afhænge af kriterier som forholdene på arbejdsmarkedet og hensynet til den nationale økonomi, for så vidt som sådanne kriterier, selv om de kan henføres til legitime mål af almen interesse, nemlig bekæmpelse af arbejdsløshed og den nationale økonomiske udvikling, på én gang vil

kunne føre til forskelle mellem medlemsstaterne, erstatning af de i dette direktiv fastsatte informations- og konsultationsprocedurer med en godkendelsesprocedure og en uforholdsmæssig restriktion af arbejdsgiverens frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

23 Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at artikel 49 TEUF og 63 TEUF, henset til den grænseoverskridende karakter af den i hovedsagen omhandlede situation som følge af, at AGET Iraklis indgår i en fransk multinational koncern, også finder anvendelse i den foreliggende sag. I denne henseende vil en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, på grund af rækkevidden af den restriktion, som den indebærer med hensyn til virksomhedernes frie ledelsesret, være egnet til, potentielt i betydelig grad, at afholde erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater fra at udøve de i disse artikler sikrede friheder. Nævnte ret har også bemærket, at chartrets bestemmelser og navnlig dets artikel 16, der fastslår retten til at oprette og drive egen virksomhed, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten.

24 Imidlertid opstår spørgsmålet, om ikke en sådan hindring, til trods for denne potentielle indvirkning på de nævnte friheder og på friheden til at oprette og drive egen virksomhed, især hvor der foreligger en alvorlig økonomisk krise med usædvanligt høj arbejdsløshed, i Grækenland på ca. 27%, vil kunne begrundes med tvingende almene hensyn, særlig på det beskæftigelsespolitiske område, hvor medlemsstaterne har et vidt skøn.

25 På denne baggrund har Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en national retsforskrift som artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983, hvorefter gennemførelsen af kollektive afskedigelser i en virksomhed er betinget af en godkendelse fra en administrativ myndighed, som meddeles på grundlag af kriterier vedrørende a) forholdene på arbejdsmarkedet, b) virksomhedens situation og c) hensynet til den nationale økonomi, i overensstemmelse med særligt bestemmelserne i direktiv 98/59 og mere generelt med artikel 49 TEUF og 63 TEUF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er en national retsforskrift med det anførte indhold da i overensstemmelse med særligt bestemmelserne i direktiv 98/59 og mere generelt med artikel 49 TEUF og 63 TEUF, når der foreligger vægtige samfundsmæssige hensyn, såsom en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

26 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i direktiv 98/59 og/eller bestemmelserne i artikel 49 TEUF og 63 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken en arbejdsgiver, hvis der ikke foreligger en aftale med arbejdstagernes repræsentanter om en plan om kollektiv afskedigelse, kun kan gennemføre en sådan afskedigelse på betingelse af, at den kompetente nationale offentlige myndighed, som skal meddeles en sådan plan, ikke inden for den frist, som er fastsat i nævnte lovgivning, og efter en gennemgang af sagens akter og en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi træffer en begrundet afgørelse om ikke at godkende gennemførelsen af alle eller en del af de påtænkte afskedigelser.

Direktiv 98/59

27 Det fremgår af anden betragtning til direktiv 98/59, at dette har til formål at øge beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser. Ifølge tredje og syvende betragtning til dette direktiv er det navnlig de forskelle mellem medlemsstaternes bestemmelser om foranstaltninger, der kan afbøde følgerne af kollektive afskedigelser, som stadig findes, der skal gøres til genstand for en tilnærmelse af lovgivningerne (jf. bl.a. dom af 12.10.2004, Kommissionen mod Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, præmis 52).

28 Hvad angår hovedmålet med direktiv 98/59, nemlig at arbejdstagernes repræsentanter konsulteres forud for kollektive afskedigelser, og at den kompetente offentlige myndighed informeres, skal der for det første henvises til, at konsultationerne i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 2, drejer sig om mulighederne for at undgå eller begrænse de kollektive afskedigelser samt mulighederne for at afbøde følgerne af disse ved hjælp af sociale ledsageforanstaltninger, der navnlig tager sigte på støtte til omplacering eller omskoling af de afskedigede arbejdstagere. For det andet skal arbejdsgiveren ifølge nævnte direktivs artikel 2, stk. 3, og artikel 3, stk. 1, meddele den kompetente offentlige myndighed enhver plan om kollektiv afskedigelse og tilsende denne de oplysninger, der er angivet i disse bestemmelser (jf. i denne retning dom af 10.12.2009, Rodríguez Mayor m.fl., C-323/08, EU:C:2009:770, præmis 43 og 44).

29 Direktiv 98/59 sikrer, ligesom tidligere direktiv 75/129, som det afløste, således alene en delvis harmonisering af reglerne om beskyttelse af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser, nemlig den fremgangsmåde, som skal følges ved sådanne afskedigelser (jf. i denne retning dom af 10.12.2009, Rodríguez Mayor m.fl., C-323/08, EU:C:2009:770, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

30 Hverken direktiv 98/59 eller, tidligere, direktiv 75/129 griber således ind i arbejdsgiverens ret til at foretage eller undlade at foretage kollektive afskedigelser (jf. vedrørende direktiv 75/129 dom af 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund og Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, præmis 10, og af 7.9.2006, Agorastoudis m.fl., C-187/05 – C-190/05, EU:C:2006:535, præmis 35).

31 Nævnte direktiver angiver navnlig ikke, under hvilke omstændigheder arbejdsgiveren bør påtænke kollektive afskedigelser, og berører ikke arbejdsgiverens frihed til at skønne over, om og hvornår denne bør udarbejde en plan om kollektive afskedigelser (jf. vedrørende direktiv 75/129 dom af 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund og Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, præmis 15).

32 Selv om EU-lovgiver ved således at harmonisere reglerne om kollektive afskedigelser har villet sikre såvel en sammenlignelig beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder i de forskellige medlemsstater som en tilnærmelse af de byrder, disse beskyttelsesregler indebærer for virksomhederne i Den Europæiske Union (jf. bl.a. dom af 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), fremgår det ikke desto mindre af artikel 1, stk. 1, og af artikel 5 i direktiv 98/59, at formålet med direktivet i denne henseende er at indføre en minimumsbeskyttelse for information og høring af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser, idet medlemsstaterne kan vedtage nationale foranstaltninger, som er gunstigere for arbejdstagerne (jf. bl.a. dom af 18.1.2007, Confédération générale du travail m.fl., C-385/05, EU:C:2007:37, præmis 44).

33 Det følger af det ovenstående, at de materielle betingelser for, at arbejdsgiveren kan gennemføre eller undlade at gennemføre kollektive afskedigelser som anført af generaladvokaten i punkt 30 i forslaget til afgørelse, principielt ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 98/59 og derfor henhører under medlemsstaternes kompetence.

34 Heraf følger også, at nævnte direktiv principielt ikke kan fortolkes således, at det er til hinder for en national ordning, der giver en offentlig myndighed beføjelse til at forhindre sådanne afskedigelser ved en begrundet afgørelse, som træffes efter en gennemgang af sagens akter og under hensyn til på forhånd fastsatte materielle kriterier.

35 Det skal herved imidlertid præciseres, at det, undtagelsesvis, ville forholde sig anderledes, såfremt en sådan national ordning, henset til dens nærmere udformning eller måden, hvorpå den konkret gennemføres af den kompetente offentlige myndighed, fratager bestemmelserne i artikel 2-4 i direktiv 98/59 deres effektive virkning.

36 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, forholder det sig således, at selv om direktiv 98/59 ganske vist kun sikrer en delvis harmonisering af reglerne om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af kollektive afskedigelser, gælder det ikke desto mindre, at en sådan begrænset harmonisering ikke kan fratage bestemmelserne i dette direktiv deres effektive virkning (jf. i denne retning vedrørende direktiv 75/129 dom af 8.6.1994, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-383/92, EU:C:1994:234, præmis 25, og vedrørende direktiv 98/59 dom af 16.7.2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, præmis 35).

37 En medlemsstat kan derfor navnlig ikke vedtage en national foranstaltning, der, skønt den er egnet til at sikre en øget beskyttelse af arbejdstagernes beskyttelse mod kollektive afskedigelser, ikke desto mindre fratager nævnte direktivs artikel 2-4 deres effektive virkning.

38 Dette ville være tilfældet for så vidt angår en national lovgivning, der undergiver kollektive afskedigelser en betingelse om forudgående samtykke fra en offentlig myndighed, hvis enhver reel mulighed for arbejdsgiveren for at gennemføre sådanne kollektive afskedigelser, eksempelvis på grund af de kriterier, på grundlag af hvilke nævnte myndighed skal træffe afgørelse, eller måden, hvorpå denne konkret fortolker og anvender disse kriterier, i praksis var udelukket.

39 Som Domstolen allerede har fastslået, pålægger artikel 2 i direktiv 98/59 således en forhandlingspligt (dom af 27.1.2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, præmis 43). Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at de konsultationer, som skal gennemføres, skal finde sted med henblik på at nå frem til en aftale, i det mindste skal dreje sig om mulighederne for at undgå eller begrænse de påtænkte kollektive afskedigelser samt for at afbøde følgerne af disse ved hjælp af sociale ledsageforanstaltninger og skal gøre det muligt for arbejdstagernes repræsentanter at fremsætte konstruktive forslag på grundlag af en række oplysninger, som skal stilles til rådighed for dem af arbejdsgiveren.

40 Artikel 3 og 4 i direktiv 98/59 fastsætter, at planer om kollektive afskedigelser skal meddeles den kompetente offentlige myndighed, og at sådanne afskedigelser først kan få virkning efter udløbet af en vis frist, som denne myndighed skal benytte til at søge løsninger på de problemer, som de således påtænkte kollektive afskedigelser rejser.

41 Sådanne bestemmelser, der, således som der er henvist til i denne doms præmis 27 og 32, navnlig tager sigte på at øge beskyttelsen af arbejdstagerne og samtidig sikre en tilnærmelse af de byrder, disse beskyttelsesregler indebærer for virksomhederne, bygger klart på en forudsætning om, at kollektive afskedigelser i det mindste fortsat er tænkelige, når de procedurer, som er indført ved disse bestemmelser, er udtømt, herunder i tilfælde, hvor konsultationerne ikke har gjort det muligt at nå frem til en aftale, om det så er på betingelse af, at der i øvrigt opfyldes visse objektive krav, som i givet fald er fastsat i den nationale lovgivning, der finder anvendelse.

42 I denne henseende har AGET Iraklis navnlig gjort gældende for Domstolen, at den kompetente nationale myndighed systematisk har modsat sig de planer om kollektiv afskedigelse, som er blevet meddelt den, hvilket bl.a. har haft til følge, at arbejdstagernes repræsentanter sædvanligvis, således

som det er sket i hovedsagens sammenhæng, afholder sig fra at deltage i konsultationer med henblik på at søge at nå frem til en aftale om mulighederne for at undgå eller begrænse de påtænkte afskedigelser og afbøde deres virkninger.

43 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret, som alene råder over de i denne henseende relevante oplysninger, om fornødent at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning, på grund af de tre bedømmelseskriterier, som der er henvist til i denne doms præmis 26, som den kompetente offentlige myndighed skal anvende, når den tager stilling til planer om kollektive afskedigelser, der er blevet meddelt den, og måden, hvorpå denne myndighed konkret anvender disse kriterier, indebærer, at enhver reel mulighed for arbejdsgiveren for at gennemføre kollektive afskedigelser i praksis er udelukket, således at bestemmelserne i direktiv 98/59 fratages deres effektive virkning.

44 På ovenstående baggrund skal det første spørgsmåls første led besvares med, at direktiv 98/59 skal fortolkes således, at det principielt ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken en arbejdsgiver, hvis der ikke foreligger en aftale med arbejdstagernes repræsentanter om en plan om kollektiv afskedigelse, kun kan gennemføre en sådan afskedigelse på betingelse af, at den kompetente nationale offentlige myndighed, som skal meddeles en sådan plan, ikke inden for den frist, som er fastsat i nævnte lovgivning, og efter en gennemgang af sagens akter og en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi træffer en begrundet afgørelse om ikke at godkende gennemførelsen af alle eller en del af de påtænkte afskedigelser. Dette gælder imidlertid ikke, hvis det viser sig, at denne lovgivning, henset til de tre bedømmelseskriterier, som nævnte lovgivning henviser til, og nævnte offentlige myndigheds konkrete anvendelse heraf, som er underlagt de kompetente retters efterprøvelse, indebærer, at bestemmelserne i dette direktiv fratages deres effektive virkning, hvilket det i givet fald tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Artikel 49 TEUF og 63 TEUF

– Spørgsmålet, om artikel 49 TEUF om etableringsfriheden og/eller artikel 63 TEUF om kapitalens frie bevægelighed finder anvendelse, og om der foreligger en restriktion af en af eller begge disse friheder

45 Den ret til frit at etablere sig, som medlemsstaternes statsborgere har i henhold til artikel 49 TEUF, og som indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som i etableringsmedlemsstatens lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere, omfatter i henhold til artikel 54 TEUF en ret for selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Unionen, til at udøve virksomhed i den pågældende medlemsstat via et datterselskab, en filial eller et agentur (jf. bl.a. dom af 13.12.2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

46 En situation, hvor et selskab med hjemsted i en medlemsstat opretter et datterselskab i en anden medlemsstat, henhører således også under etableringsfriheden. Det samme gælder ifølge fast retspraksis, når et sådant selskab eller en statsborger i en medlemsstat erhverver en andel af kapitalen i et selskab med hjemsted i en anden medlemsstat, der giver vedkommende selskab eller statsborger mulighed for at udøve en klar indflydelse på beslutningerne i dette selskab og for at træffe afgørelse om selskabets drift (jf. i denne retning dom af 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.11.2012, Kommissionen mod Grækenland, C-244/11, EU:C:2012:694, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

47 Dette er tilfældet i hovedsagen, eftersom den multinationale koncern Lafarge, der har sit hovedsæde i Frankrig, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, ejer så stor en andel af kapitalen i AGET Iraklis, at den er selskabets hovedaktionær, og AGET Iraklis i denne henseende i retsmødet, som svar på et spørgsmål fra Domstolen, præciserede, at denne andel på det tidspunkt, hvor planen om den anfægtede afskedigelse blev udarbejdet, udgjorde 89% af dets kapital.

48 Det følger af fast retspraksis, at der ved begrebet »restriktion« som omhandlet i artikel 49 TEUF bl.a. skal forstås foranstaltninger, der, selv om de finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt at udøve etableringsfriheden (jf. bl.a. dom af 21.4.2005, Kommissionen mod Grækenland, C-140/03, EU:C:2005:242, præmis 27, og af 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, præmis 54).

49 Nævnte begreb omfatter således foranstaltninger truffet af en medlemsstat, som, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

50 Hvad angår adgangen til en medlemsstats marked, som derved burde være sikret, skal der henvises til, at målet med den ved artikel 49 TEUF sikrede etableringsfrihed ifølge fast retspraksis er at åbne mulighed for, at en statsborger i en medlemsstat eller en juridisk person med hjemsted i en medlemsstat kan foretage en sekundær etablering i en anden medlemsstat for at udøve sin virksomhed dér, og således inden for Unionen at begunstige det økonomiske og sociale samarbejde inden for området selvstændig erhvervsvirksomhed. Etableringsfriheden har i denne henseende til formål at give en sådan statsborger eller en sådan juridisk person mulighed for på stabil og vedvarende måde at kunne deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf ved i værtsmedlemsstaten rent faktisk at udøve erhvervsmæssig virksomhed ved hjælp af en fast indretning i et ikke nærmere angivet tidsrum (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).

51 Etableringsbegrebet forudsætter derfor, at det pågældende selskab faktisk befinder sig i denne stat og faktisk udøver erhvervsmæssig virksomhed i denne (jf. bl.a. dom af 12.7.2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

52 Den faktiske udøvelse af etableringsfriheden indebærer således navnlig, som et nødvendigt supplement til denne, at et datterskab, et agentur eller en filial, som er oprettet af en juridisk person med hjemsted i en anden medlemsstat, i givet fald, og såfremt de aktiviteter, denne agter at udøve i værtsmedlemsstaten, kræver det, kan ansætte arbejdstagere i denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 10.7.1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, præmis 15).

53 En sådan udøvelse indebærer i princippet også frihed til at fastlægge arten og omfanget af den økonomiske aktivitet, som vil blive udøvet i værtsmedlemsstaten, herunder størrelsen af de faste indretninger og det fornødne antal arbejdstagere til dette formål, såvel som, således som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, friheden til senere at indskrænke omfanget af denne aktivitet eller i givet fald opgive aktiviteten og nævnte etablering.

54 Det skal i disse forskellige henseender fremhæves, at det i medfør af den i hovedsagen omhandlede lovgivning er selve muligheden for, at et sådant driftssted kan gennemføre en kollektiv afskedigelse, som i det foreliggende tilfælde er underlagt et krav om, at den kompetente offentlige myndighed ikke modsætter sig det. En beslutning om at gennemføre en kollektiv afskedigelse udgør imidlertid en grundlæggende beslutning i virksomhedens tilværelse (jf. analogt vedrørende beslutninger om frivillig opløsning, spaltning eller fusion dom af 13.5.2003, Kommissionen mod Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, præmis 79).

55 Det skal i denne henseende fastslås, at en sådan national lovgivning udgør et væsentligt indgreb i visse friheder, som erhvervsdrivende generelt er i besiddelse af (jf. analogt dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 66). Dette gælder sådanne erhvervsdrivendes frihed til at indgå aftaler med arbejdstagere med henblik på at kunne udøve deres virksomhed eller friheden til af grunde, som er specifikke for dem, at bringe deres driftssteds aktivitet til ophør samt deres frihed til at afgøre, om og hvornår de bør udarbejde en plan om kollektiv afskedigelse, under hensyn til faktorer såsom ophør eller indskrænkning af virksomhedens aktivitet, nedgang i efterspørgslen på det produkt, de fremstiller, eller som følge af en reorganisering af virksomheden, der ikke er betinget af dens aktivitetsniveau (jf. i denne retning dom af 12.2.1985, Dansk Metalarbejderforbund og Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, præmis 15, og af 8.6.1994, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-383/92, EU:C:1994:234, præmis 29 og 32).

56 En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er således egnet til at gøre adgang til det græske marked mindre attraktiv og, i tilfælde af adgang til markedet, til i betydelig grad at begrænse eller at fjerne mulighederne for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der således har valgt at etablere sig på et nyt marked, for senere at foretage ændringer af deres aktivitet på dette marked eller opgive den og med henblik herpå afskedige de arbejdstagere, som de tidligere har ansat.

57 På denne baggrund skal en sådan national lovgivning anses for at være egnet til at udgøre en alvorlig hindring for udøvelse af etableringsfriheden i Grækenland.

58 Hvad angår artikel 63 TEUF om kapitalens frie bevægelighed omfatter denne bestemmelse direkte investeringer ved erhvervelse af kapitalinteresser i en virksomhed i form af aktiebesiddelse, som giver mulighed for faktisk at deltage i driften af og kontrollen med selskabet, såvel som porteføljeinvesteringer, dvs. erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, med det ene formål at investere uden at ville opnå indflydelse på virksomhedens drift og kontrollen med den (jf. dom af 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

59 Hvad hovedsagen angår er det imidlertid ubestridt, at det selskab, der i det foreliggende tilfælde påtænker at gennemføre kollektive afskedigelser, er et selskab, i hvis kapital en multinational koncern med hjemsted i en anden medlemsstat besidder en majoritetsandel, der sætter den i stand til at udøve en klar indflydelse på beslutningerne i dette selskab og træffe afgørelse om dets drift, og at et sådant tilfælde, som anført i denne doms præmis 47, henhører under etableringsfriheden. Selv om det således antages, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning har restriktive virkninger for de frie kapitalbevægelser, er sådanne virkninger i en sådan sag uundgåelige konsekvenser af en eventuel hindring for etableringsfriheden og kan ikke begrunde en selvstændig undersøgelse af den nævnte lovgivning i henhold til artikel 63 TEUF (jf. i denne retning dom af 26.3.2009, Kommissionen mod Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.11.2012, Kommissionen mod Grækenland, C-244/11, EU:C:2012:694, præmis 30).

60 Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en særskilt prøvelse af den i hovedsagen omhandlede lovgivning i lyset af traktatens bestemmelser kapitalens frie bevægelighed.

– Eventuel begrundelse

61 Det følger af fast retspraksis, at en restriktion for etableringsfriheden kun vil være tilladt, hvis den er begrundet i tvingende almene hensyn. Hvis dette er tilfældet, kræves det desuden, at den er egnet til at sikre gennemførelsen af det omhandlede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 29.11.2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 166).

62 Som den forelæggende ret i forbindelse med den foreliggende sag har erindret om, følger det også af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde (jf. bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19-21).

63 Dette er navnlig tilfældet, når en national lovgivning er egnet til at hindre en eller flere af de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en sådan hindring. I en sådan situation kan den omhandlede nationale lovgivning derfor kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. dom af 18.6.1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43, og af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 35).

64 Denne forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder henhører således under EU-rettens anvendelsesområde og følgelig under chartrets anvendelsesområde. En medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, skal derfor anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (jf. dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 36).

65 Som anført i denne doms præmis 54-57 udgør den i hovedsagen omhandlede lovgivning imidlertid en restriktion af etableringsfriheden. Eftersom der ifølge de i denne doms præmis 22 nævnte oplysninger fra den forelæggende ret påberåbes tvingende almene hensyn for at begrunde denne begrænsning, kan nævnte lovgivning kun begrundes på denne måde, hvis den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

66 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, således som anført af den forelæggende ret, indebærer en begrænsning af udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i chartrets artikel 16.

67 Domstolen har således allerede fastslået, at beskyttelsen i henhold til sidstnævnte bestemmelse omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42).

68 Hvad angår aftalefriheden har Domstolen således vedrørende forhandling af kollektive overenskomster fastslået, at chartrets artikel 16 bl.a. indebærer, at en virksomhed skal have mulighed for effektivt at varetage sine interesser under kontraktforhandlinger, som den deltager i, og for at forhandle de faktorer, som afgør udviklingen af arbejdsvilkårene for dens ansatte, med henblik på dens fremtidige erhvervsaktivitet (dom af 18.7.2013, Alemo-Herron m.fl., C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 33).

69 Det kan således ikke bestrides, at indførelse af en ordning med regulering af kollektive afskedigelser som den i hovedsagen omhandlede udgør et indgreb i udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed og særlig af virksomhedernes principielle aftalefrihed, navnlig i forhold til de arbejdstagere, som de beskæftiger, eftersom det er ubestridt, at i medfør af denne ordning kan den omstændighed, at den nationale myndighed modsætter sig visse planer om kollektive afskedigelser, føre til, at arbejdsgiveren forhindres i at gennemføre disse.

70 I denne henseende skal der ikke desto mindre henvises til, at chartrets artikel 52, stk. 1, giver mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat heri, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. bl.a. dom af 31.1.2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 61).

– Tvingende almene hensyn

71 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som i tilfælde, hvor der ikke er opnået en aftale mellem arbejdsgiveren og arbejdstagernes repræsentanter om en plan om kollektiv afskedigelse, giver den kompetente nationale myndighed beføjelse til ikke at godkende den påtænkte kollektive afskedigelse, angiver tre kriterier, som denne myndighed skal tage hensyn til ved gennemgangen af akterne i den sag, der er forelagt den, nemlig forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi. Heraf følger, at de mål af almen interesse, som i det foreliggende tilfælde forfølges med denne lovgivning, således som fremhævet af den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen, vedrører såvel beskyttelse af arbejdstagerne og bekæmpelse af arbejdsløshed som beskyttelse af hensynet til den nationale økonomi.

72 Hvad angår beskyttelsen af hensynet til den nationale økonomi fremgår det af fast retspraksis, at rent økonomiske hensyn, såsom navnlig fremme af den nationale økonomi eller sikring af en velfungerende national økonomi, ikke kan begrunde hindringer, som traktaten forbyder (jf. i denne i retning bl.a. dom af 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, præmis 22 og 23, af 6.6.2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, præmis 47 og 48, og af 4.6.2002, Kommissionen mod Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

73 Derimod er beskyttelse af arbejdstagerne blandt de tvingende almene hensyn, som Domstolen allerede har anerkendt (jf. bl.a. dom af 23.11.1999, Arblade m.fl., C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 36, af 13.12.2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, præmis 28, og af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 77).

74 Det samme gælder for fremme af beskæftigelse og ansættelse, der navnlig tager sigte på at reducere arbejdsløsheden og dermed udgør et legitimt socialpolitisk mål (jf. i denne retning dom af 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 38 og 39, af 18.1.2007, Confédération générale du travail m.fl., C-385/05, EU:C:2007:37, præmis 28, og af 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, præmis 51).

75 Domstolen har således allerede anerkendt, at betragtninger vedrørende bevarelse af arbejdspladser under visse omstændigheder og på visse betingelser kan betragtes som acceptable begrundelser for en national lovgivning, der indebærer en hindring for etableringsfriheden (jf. i denne retning dom af 25.10.2007, Geurts og Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, præmis 26).

76 Det skal, for så vidt angår de tvingende almene hensyn, som således er fremdraget i denne doms præmis 73-75, tilføjes, at Unionen, således som det fremgår af artikel 3, stk. 3, TEU, ikke blot opretter et indre marked, men også arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og den fremmer bl.a. den sociale beskyttelse (jf. vedrørende EF-traktaten dom af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 78).

77 Da Unionen således ikke blot har et økonomisk formål, men ligeledes et socialt og arbejdsmarkedsmæssigt formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, afbalanceres i forhold til de mål, der forfølges med social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder, således som det fremgår af artikel 151, stk. 1, TEUF, at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse (jf. i denne retning vedrørende de tilsvarende bestemmelser i EF-traktaten dom af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 79).

78 Der skal tilsvarende henvises til, at Unionen i henhold til artikel 147, stk. 1, TEUF bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger, samtidig med at den i den forbindelse respekterer medlemsstaternes kompetence. Artikel 147, stk. 2, TEUF fastslår, at målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau skal tages med i overvejelserne ved udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktiviteter. Endelig præciserer artikel 9 TEUF, at Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter bl.a. tager hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse.

– Proportionalitet

79 Det skal herefter undersøges, om de restriktioner af etableringsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede indebærer, vil kunne begrundes med de almene hensyn, som er identificeret i denne doms præmis 73-75, nemlig beskyttelse af arbejdstagerne og af beskæftigelsen.

80 Som det fremgår af den retspraksis, som der er henvist til i denne doms præmis 61, er det, for at dette er tilfældet, nødvendigt, at nævnte restriktioner er egnede til at sikre gennemførelsen af det mål af almen interesse, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

81 I denne henseende skal der ligeledes henvises til, at selv om medlemsstaterne, således som Domstolen gentagne gange har fremhævet, råder over et vidt skøn ved valget af foranstaltninger til gennemførelse af målene med deres social- og arbejdsmarkedspolitik, kan dette skøn imidlertid ikke tjene som begrundelse for, at de rettigheder, som borgerne har i medfør af traktatens bestemmelser, hvori deres grundrettigheder er forankret, tilsidesættes (jf. i denne retning dom af 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 39 og 40, af 18.1.2007, Confédération générale du travail m.fl., C-385/05, EU:C:2007:37, præmis 28 og 29, og af 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, præmis 51 og 52).

82 Endvidere, og således som der er henvist til i denne doms præmis 70, skal begrænsninger af den frie udøvelse af de rettigheder og grundlæggende friheder, som er sikret ved chartret, i det foreliggende tilfælde retten til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i dettes artikel 16, også respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold.

83 I disse forskellige henseender skal det i første række fastslås, at den blotte omstændighed, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning fastsætter, at planer om kollektiv afskedigelse, før de iværksættes, skal meddeles en national myndighed, som er udstyret med kontrolbeføjelser, der indebærer, at den under visse omstændigheder kan modsætte sig en sådan plan af grunde vedrørende beskyttelsen af arbejdstagerne og af beskæftigelsen, hverken kan anses for at være i strid med etableringsfriheden, som er sikret ved artikel 49 TEUF, eller med friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i chartrets artikel 16.

84 En mekanisme med regulering af kollektive afskedigelser som den, der er beskrevet i den foregående præmis, forekommer således principielt ikke at være egnet til at påvirke det væsentligste indhold af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i chartrets artikel 16.

85 Selv om indførelsen af en sådan reguleringsordning, således som anført i denne doms præmis 69, udgør et indgreb i udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, og særlig virksomhedernes aftalefrihed, navnlig i forhold til de arbejdstagere, som de beskæftiger, skal der i denne henseende henvises til, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke udgør en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet (jf. bl.a. dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

86 På baggrund af denne retspraksis, og henset til ordlyden af chartrets artikel 16, som adskiller sig fra formuleringen af de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved chartrets afsnit II, men dog samtidig ligner ordlyden af visse af bestemmelserne i chartrets afsnit IV, kan friheden til at oprette og drive egen virksomhed undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46).

87 Domstolen har ganske vist allerede vedrørende en national lovgivning, hvorefter visse virksomheder, der ikke havde nogen mulighed for at deltage i det kollektive forhandlingsorgan, der traf afgørelse vedrørende kollektive overenskomster, og dermed ikke havde adgang til effektivt at varetage deres interesser under kontraktforhandlinger eller for at forhandle de aspekter, som kunne ændre arbejdsvilkårene for virksomhedens ansatte, med henblik på deres fremtidige erhvervsaktivitet, fastslået, at nævnte virksomheders aftalefrihed i et sådant tilfælde var så alvorligt reduceret, at begrænsningen kunne gøre indgreb i selve substansen af deres frihed til at oprette og drive egen virksomhed (dom af 18.7.2013, Alemo-Herron m.fl., C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 34 og 35).

88 Det er imidlertid i den foreliggende sag tilstrækkeligt at bemærke, at en ordning som den, der er beskrevet i denne doms præmis 83, på ingen måde efter sin karakter udelukker enhver mulighed for virksomhederne for at gennemføre kollektive afskedigelser, eftersom den udelukkende tager sigte på at regulere en sådan mulighed. En sådan ordning kan derfor ikke anses for at påvirke det væsentligste indhold af friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

89 Der skal for det andet henvises til, at chartrets artikel 52, stk. 1, anerkender, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat heri, forudsat bl.a., at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til anerkendte mål af almen interesse eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Hvad sidstnævnte angår bemærkes, at chartrets artikel 30 fastslår, at enhver arbejdstager har ret til beskyttelse mod ubegrundet opsigelse i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

90 En national reguleringsordning som omhandlet i denne doms præmis 83 skal således, på dette følsomme område, tage sigte på at forene og skabe den rette balance mellem hensynene til beskyttelsen af arbejdstagerne og beskæftigelsen, herunder beskyttelse mod ubegrundede afskedigelser og mod følgerne af kollektive afskedigelser for arbejdstagerne, og hensynene til erhvervsdrivendes etableringsfrihed og frihed til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i artikel 49 TEUF og chartrets artikel 16.

91 De beslutninger, som der er tale om i den foreliggende sag, er økonomiske og forretningsmæssige beslutninger, der kan have indvirkning på et stort antal arbejdstageres beskæftigelse i en virksomhed (jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK m.fl., C-44/08, EU:C:2009:533, præmis 37).

92 Henset til det potentielle omfang af denne indvirkning kan en ordning med regulering af kollektive afskedigelser som den, der er beskrevet i denne doms præmis 83 og 90, særlig når der ikke findes EU-retlige regler, der tager sigte på at forhindre sådanne afskedigelser, og som går ud over de områder vedrørende information og konsultation, der dækkes af direktiv 98/59, vise sig at være egnet til at bidrage til at øge niveauet for den effektive beskyttelse af arbejdstagerne og deres beskæftigelse ved at opstille materielle regler for virksomhedernes økonomiske og forretningsmæssige beslutninger. En sådan ordning er dermed egnet til at sikre gennemførelsen af de således forfulgte mål af almen interesse.

93 Henset til det skøn, som medlemsstaterne råder over, når de fører deres social- og arbejdsmarkedspolitik, er de desuden principielt beføjede til at anse en sådan reguleringsmekanisme for nødvendig for at sikre et højt niveau for beskyttelsen af arbejdstagerne og deres beskæftigelse.

Navnlig forekommer foranstaltninger af mindre indgribende karakter ikke at ville sikre gennemførelsen af de således forfulgte mål på en lige så effektiv måde som indførelsen af en sådan regulering.

94 Således principielt betragtet vil en sådan regulering af de betingelser, hvorunder der kan gennemføres kollektive afskedigelser, kunne opfylde de krav, som proportionalitetsprincippet indebærer, og dermed, under denne synsvinkel, være forenelig med artikel 49 TEUF og chartrets artikel 16.

95 I anden række skal det undersøges, om de konkrete bestemmelser, der i det foreliggende tilfælde kendetegner den ordning med regulering af kollektive afskedigelser, som er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, og særlig de tre kriterier, som den kompetente offentlige myndighed skal tage hensyn til ved afgørelsen af, hvorvidt den skal modsætte sig en kollektiv afskedigelse, er egnede til at sikre en effektiv overholdelse af de krav, som der er henvist til i denne doms præmis 79-82.

96 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at kriteriet vedrørende »hensynet til den nationale økonomi«, som den nævnte lovgivning henviser til, ikke kan anerkendes.

97 Et forbud mod at gennemføre en kollektiv afskedigelse, som navnlig beror på hensynet til at undgå, at en økonomisk sektor, og dermed landets økonomi, ikke skal udsættes for de negative følger heraf, skal således anses for at forfølge et mål af økonomisk karakter, der, som allerede anført i denne doms præmis 72, og som generaladvokaten har henvist til i punkt 66 i forslaget til afgørelse, ikke kan betragtes som et alment hensyn, der berettiger en restriktion af en grundlæggende frihed, der sikres ved traktaten (jf. analogt dom af 5.6.1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, præmis 23).

98 Hvad derimod angår de to øvrige bedømmelseskriterier, som den i hovedsagen omhandlede lovgivning henviser til, nemlig »virksomhedens situation« og »forholdene på arbejdsmarkedet«, forekommer de ganske vist a priori at kunne henføres til de legitime almene hensyn, som udgøres af beskyttelsen af arbejdstagerne og af beskæftigelsen.

99 Det skal imidlertid fastslås, at disse kriterier er formuleret meget generelt og upræcist. Som det fremgår af fast retspraksis, kan det, når en medlemsstats eller en offentlig myndigheds beføjelser til at gribe ind, såsom ministerens beføjelse i det foreliggende tilfælde til at modsætte sig kollektive afskedigelser, ikke er underlagt nogen betingelser med undtagelse af en henvisning til sådanne generelt formulerede kriterier uden nogen præcisering af de specifikke og objektive omstændigheder, hvorunder disse beføjelser udøves, indebære et alvorligt indgreb i den berørte frihed, som, når der som i det foreliggende tilfælde er tale om beslutninger, hvis grundlæggende betydning for virksomheden allerede er blevet fremhævet i denne doms præmis 54, kan føre til, at nævnte frihed ophæves (jf. i denne retning bl.a. dom af 4.6.2002, Kommissionen mod Frankrig, C-483/99, EU:C:2002:327, præmis 50 og 51, og af 26.3.2009, Kommissionen mod Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, præmis 51 og 52).

100 Selv om det i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er fastsat, at den offentlige myndigheds beføjelse i det foreliggende tilfælde til ikke at godkende den kollektive afskedigelse skal udøves på grundlag af en analyse af sagens akter, under hensyn til virksomhedens situation og forholdene på arbejdsmarkedet, og resultere i en begrundet afgørelse, skal det fastslås, at de berørte arbejdsgivere, når det ikke er præciseret, under hvilke konkrete omstændigheder den omhandlede beføjelse kan udøves, ikke ved, under hvilke specifikke og objektive omstændigheder denne beføjelse kan anvendes, idet der potentielt set er tale om mange uspecificerede og uspecificerbare situationer, hvor denne kan finde anvendelse, hvilket overlader den berørte myndighed et vidt skøn, som er vanskeligt at efterprøve. Sådanne kriterier, som ikke er præcise og dermed ikke baseret på objektive betingelser, der kan kontrolleres af domstolene, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de angivne mål, og kan derfor ikke opfylde de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 4.6.2002, Kommissionen mod Frankrig, C-483/99, EU:C:2002:327, præmis 51 og 53, af 26.3.2009, Kommissionen mod Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, præmis 66 og 72, og af 8.11.2012, Kommissionen mod Grækenland, C-244/11, EU:C:2012:694, præmis 74-77 og 86).

101 Endvidere bevirker den omstændighed, at udøvelsen af en sådan beføjelse kan efterprøves af de nationale domstole, selv om den ganske vist er nødvendig for beskyttelsen af virksomheder for så vidt angår anvendelsen af reglerne om etableringsfriheden, således som det også fremgår af Domstolens praksis, ikke i sig selv, at uoverensstemmelsen mellem disse regler og de to ovennævnte bedømmelseskriterier bringes til ophør (jf. i denne retning dom af 26.3.2009, Kommissionen mod Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, præmis 54 og 72), navnlig eftersom den omhandlede lovgivning heller ikke giver en national domstol tilstrækkeligt præcise kriterier, der gør det muligt for den at kontrollere den administrative myndigheds udøvelse af skønsbeføjelsen (jf. i denne retning dom af 13.5.2003, Kommissionen mod Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, præmis 79).

102 Heraf følger, at en ordning med kontrol og indsigelsesret som den, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, på grund af ordningens konkrete bestemmelser ikke opfylder de krav, som der er henvist til i denne doms præmis 61, og dermed tilsidesætter artikel 49 TEUF.

103 Af de samme grunde tilsidesætter en sådan lovgivning også det i chartrets artikel 52, stk. 1, fastslåede proportionalitetsprincip og dermed dettes artikel 16.

104 På ovenstående baggrund skal det første spørgsmåls andet led besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken en arbejdsgiver, hvis der ikke foreligger en aftale med arbejdstagernes repræsentanter om en plan om kollektiv afskedigelse, kun kan gennemføre en sådan afskedigelse på betingelse af, at den kompetente nationale offentlige myndighed, som skal meddeles en sådan plan, ikke inden for den frist, som er fastsat i nævnte lovgivning, og efter en gennemgang af sagens akter og en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi træffer en begrundet afgørelse om ikke at godkende gennemførelsen af alle eller en del af de påtænkte afskedigelser.

Det andet spørgsmål

105 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret, såfremt det første spørgsmål besvares med, at direktiv 98/59 og/eller artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, nærmere bestemt oplyst, om en sådan national lovgivning ikke desto mindre af vægtige samfundsmæssige hensyn kan være forenelig med disse bestemmelser i en kontekst, der er kendetegnet ved en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed.

106 Hvad for det første angår direktiv 98/59 skal det præciseres, at såfremt den nationale ret ved den efterprøvelse, som er omtalt i denne doms præmis 43 og 44, fastslår, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er egnet til at fratage dette direktivs bestemmelser deres effektive virkning, således at den tilsidesætter direktivet, giver den omstændighed, at den nationale kontekst er kendetegnet ved en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed, heller ikke en medlemsstat bemyndigelse til at fratage nævnte direktivs bestemmelser deres effektive virkning, idet dette ikke indeholder nogen beskyttelsesklausul, som giver bemyndigelse til, at de harmoniseringsbestemmelser, som det indeholder, kan fraviges, hvis der foreligger en sådan national kontekst.

107 Hvad for det andet angår artikel 49 TEUF skal der henvises til, at det, når bortses fra muligheden for, at visse hindringer for etableringsfriheden som følge af nationale foranstaltninger, i overensstemmelse med Domstolens praksis og på de betingelser, som der er henvist til i denne doms præmis 61, kan vise sig, henset til visse tvingende almene hensyn, at være begrundede, derimod ikke er fastsat i traktaterne, at denne primærretlige bestemmelse, ud over i de nævnte tilfælde, kan fraviges, eller at den, således som den forelæggende ret synes at antyde med det andet spørgsmål, ganske enkelt kan lades ude af betragtning, fordi der foreligger en national kontekst som den, der er nævnt i denne doms præmis 105.

108 På ovenstående baggrund skal det andet spørgsmål besvares med, at den eventuelle omstændighed, at der i en medlemsstat foreligger en kontekst, der er kendetegnet ved en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed, ikke kan påvirke de svar, der er givet på det første spørgsmål.

Sagens omkostninger

109 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser skal fortolkes således, at det principielt ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken en arbejdsgiver, hvis der ikke foreligger en aftale med arbejdstagernes repræsentanter om en plan om kollektiv afskedigelse, kun kan gennemføre en sådan afskedigelse på betingelse af, at den kompetente nationale offentlige myndighed, som skal meddeles en sådan plan, ikke inden for den frist, som er fastsat i nævnte lovgivning, og efter en gennemgang af sagens akter og en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi træffer en begrundet afgørelse om ikke at godkende gennemførelsen af alle eller en del af de påtænkte afskedigelser. Dette gælder imidlertid ikke, hvis det viser sig, at denne lovgivning, henset til de tre bedømmelseskriterier, som nævnte lovgivning henviser til, og nævnte offentlige myndigheds konkrete anvendelse heraf, som er underlagt de kompetente retters efterprøvelse, indebærer, at bestemmelserne i dette direktiv fratages deres effektive virkning, hvilket det i givet fald tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

   Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for en national lovgivning som den, der er beskrevet i det første punktum i dette punkts første afsnit.

2) **Den eventuelle omstændighed, at der i en medlemsstat foreligger en kontekst, der er kendetegnet ved en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed, kan ikke påvirke de svar, der er givet i denne domskonklusions punkt 1.**

Underskrifter