Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

21. Dezember 2016*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Richtlinie 98/59/EG — Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen — Art. 49 AEUV — Niederlassungsfreiheit — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Art. 16 — Unternehmerische Freiheit — Nationale Regelung, die einer Verwaltungsbehörde die Befugnis verleiht, nach Würdigung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und der Belange der nationalen Wirtschaft Massenentlassungen zu untersagen — Schwere Wirtschaftskrise — Besonders hohe nationale Arbeitslosenquote“

In der Rechtssache C-201/15

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland) mit Entscheidung vom 7. April 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 29. April 2015, in dem Verfahren

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

gegen

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

Beteiligte:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça und E. Juhász, der Kammerpräsidentinnen M. Berger und A. Prechal (Berichterstatterin) und des Kammerpräsidenten M. Vilaras sowie der Richter A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby und E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 2016,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Griechisch.

— der Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), vertreten durch C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, dikigoroi, sowie durch Rechtsanwalt F. Montag und durch F. Hoseinian, avocat,

— der Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, vertreten durch E. Tzovla, dikigoros,

— der griechischen Regierung, vertreten durch K. Georgiadis und A. Dimitrakopoulou als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Kellerbauer und H. Tserepa-Lacombe als Bevollmächtigte,

— der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch C. Zatschler und M. Moustakali als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. Juni 2016

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. 1998, L 225, S. 16) sowie der Art. 49 und 63 AEUV.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits der Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) gegen den Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Minister für Arbeit, soziale Sicherheit und Solidarität der Gesellschaft, im Folgenden: Minister) über dessen Weigerung, AGET Iraklis die Genehmigung zur Vornahme von Massenentlassungen zu erteilen.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 98/59

3 In den Erwägungsgründen 1 bis 4 und 7 der Richtlinie 98/59 heißt es:

„(1) Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Klarheit empfiehlt es sich, die Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen [(ABl. 1975, L 48, S. 29)] zu kodifizieren.

(2) Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft ist es wichtig, den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen zu verstärken.

(3) Trotz einer konvergierenden Entwicklung bestehen weiterhin Unterschiede zwischen den in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens für Massenentlassungen sowie hinsichtlich der Maßnahmen, die die Folgen dieser Entlassungen für die Arbeitnehmer mildern könnten.

(4) Diese Unterschiede können sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes unmittelbar auswirken.

…

(7) Daher muss auf diese Angleichung auf dem Wege des Fortschritts im Sinne des Artikels 117 EG-Vertrag hingewirkt werden."

4 Teil II („Information und Konsultation") der Richtlinie 98/59 besteht aus deren Art. 2, in dem es heißt:

„(1) Beabsichtigt ein Arbeitgeber, Massenentlassungen vorzunehmen, so hat er die Arbeitnehmervertreter rechtzeitig zu konsultieren, um zu einer Einigung zu gelangen.

(2) Diese Konsultationen erstrecken sich zumindest auf die Möglichkeit, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern.

…

(3) Damit die Arbeitnehmervertreter konstruktive Vorschläge unterbreiten können, hat der Arbeitgeber ihnen rechtzeitig im Verlauf der Konsultationen

a) die zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und

b) in jedem Fall schriftlich Folgendes mitzuteilen:
   i) die Gründe der geplanten Entlassung;
   ii) die Zahl und die Kategorien der zu entlassenden Arbeitnehmer;
   iii) die Zahl und die Kategorien der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer;
   iv) den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen;
   v) die vorgesehenen Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, soweit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken dem Arbeitgeber die Zuständigkeit dafür zuerkennen;
   vi) die vorgesehene Methode für die Berechnung etwaiger Abfindungen, soweit sie sich nicht aus den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken ergeben.

Der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde eine Abschrift zumindest der in Unterabsatz 1 Buchstabe b) Ziffern i) bis v) genannten Bestandteile der schriftlichen Mitteilung zu übermitteln.

…"

5 Teil III („Massenentlassungsverfahren") der Richtlinie 98/59 besteht aus deren Art. 3 und 4.

6 Art. 3 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen.

…

Die Anzeige muss alle zweckdienlichen Angaben über die beabsichtigte Massenentlassung und die Konsultationen der Arbeitnehmervertreter gemäß Artikel 2 enthalten, insbesondere die Gründe der Entlassung, die Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, die Zahl der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer und den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen.

(2) Der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmervertretern eine Abschrift der in Absatz 1 genannten Anzeige zu übermitteln.

Die Arbeitnehmervertreter können etwaige Bemerkungen an die zuständige Behörde richten."

7 Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie 98/59 sieht vor:

„(1) Die der zuständigen Behörde angezeigten beabsichtigten Massenentlassungen werden frühestens 30 Tage nach Eingang der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Anzeige wirksam; die im Fall der Einzelkündigung für die Kündigungsfrist geltenden Bestimmungen bleiben unberührt.

Die Mitgliedstaaten können der zuständigen Behörde jedoch die Möglichkeit einräumen, die Frist des Unterabsatzes 1 zu verkürzen.

(2) Die Frist des Absatzes 1 muss von der zuständigen Behörde dazu benutzt werden, nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen.

(3) Soweit die ursprüngliche Frist des Absatzes 1 weniger als 60 Tage beträgt, können die Mitgliedstaaten der zuständigen Behörde die Möglichkeit einräumen, die ursprüngliche Frist auf 60 Tage, vom Zugang der Anzeige an gerechnet, zu verlängern, wenn die Gefahr besteht, dass die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme innerhalb der ursprünglichen Frist nicht gelöst werden können.

Die Mitgliedstaaten können der zuständigen Behörde weiter gehende Verlängerungsmöglichkeiten einräumen.

Die Verlängerung ist dem Arbeitgeber vor Ablauf der ursprünglichen Frist des Absatzes 1 mitzuteilen und zu begründen."

8 Art. 5 der Richtlinie 98/59 in deren Teil IV („Schlussbestimmungen") lautet:

„Diese Richtlinie lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder für die Arbeitnehmer günstigere tarifvertragliche Vereinbarungen zuzulassen oder zu fördern."

Griechisches Recht

9 Art. 3 („Verpflichtung des Arbeitgebers zu Information und Konsultation") des Nomos Nr. 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Gesetz Nr. 1387/1983 zur Kontrolle von Massenentlassungen und andere Vorschriften) in der auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung (im Folgenden: Gesetz Nr. 1387/1983) sieht vor:

„1. Vor der Vornahme von Massenentlassungen hat der Arbeitgeber die Vertreter der Arbeitnehmer zu konsultieren, um die Möglichkeit zu prüfen, die Entlassungen zu vermeiden oder zu beschränken oder ihre negativen Folgen zu mildern.

2. Der Arbeitgeber hat

a) den Vertretern der Arbeitnehmer sämtliche zweckdienlichen Informationen zur Verfügung zu stellen und

b) ihnen schriftlich Folgendes mitzuteilen:
   aa) die Gründe der geplanten Entlassung,
   bb) die Zahl und die Kategorien der zu entlassenden Arbeitnehmer,
   cc) die Zahl und die Kategorien der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer,
   dd) den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen,
   ee) die Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer.

…

3. Abschriften dieser Unterlagen werden vom Arbeitgeber beim Präfekten und dem Arbeitsinspektor eingereicht. Wenn das Unternehmen oder der Produktionsbetrieb Niederlassungen in mehreren Präfekturen hat, werden die genannten Abschriften beim [Minister] und beim Arbeitsinspektor am Ort des Produktionsbetriebs oder der Niederlassung eingereicht, an dem die Entlassungen oder die meisten dieser Entlassungen geplant sind.

10 Art. 5 („Verfahren bei Massenentlassungen“) des Gesetzes Nr. 1387/1983 bestimmt:

„1. Die Frist für die Konsultationen zwischen den Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber beträgt 20 Tage und beginnt mit der Ladung der … Vertreter der Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber zu den Konsultationen. Das Ergebnis der Konsultationen wird in einem Protokoll festgehalten, das von beiden Parteien unterzeichnet und vom Arbeitgeber gemäß Art. 3 Abs. 3 dem Präfekten oder dem [Minister] übermittelt wird.

2. Einigen sich die Parteien, werden die Massenentlassungen entsprechend dem Inhalt der Vereinbarung durchgeführt …

3. Kommt es zu keiner Einigung zwischen den Parteien, kann der Präfekt oder der [Minister] mit einer begründeten, innerhalb von zehn Tagen nach dem Datum der Übermittlung des oben genannten Protokolls zu erlassenden Entscheidung, nachdem er von den Bestandteilen der Akte Kenntnis genommen und die Bedingungen des Arbeitsmarkts, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens sowie die Belange der nationalen Wirtschaft berücksichtigt hat, entweder auf Antrag einer der interessierten Parteien, die Konsultationen um weitere zwanzig Tage verlängern oder die Durchführung aller geplanten Entlassungen oder eines Teils davon nicht genehmigen. Vor Erlass der oben genannten Entscheidung können der Präfekt oder der [Minister] die Stellungnahme der Kommission des Ministeriums für Arbeit, die in jeder Präfektur sitzt, bzw. des Anotato Symvoulio Ergasias [(Oberster Rat für Arbeit)] einholen. Diese Stellungnahmen abgebenden Organe, der Präfekt oder der [Minister] können sowohl die Arbeitnehmervertreter nach Art. 4 und den interessierten Arbeitgeber als auch Personen, die über spezielle Kenntnisse der entsprechenden technischen Themen verfügen, laden und anhören.

4. Der Arbeitgeber kann Massenentlassungen in dem Umfang vornehmen, der in der Entscheidung des Präfekten oder des [Ministers] festgelegt ist. Ergeht eine solche Entscheidung nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen, werden die Massenentlassungen in dem Umfang vorgenommen, den der Arbeitgeber bei den Konsultationen akzeptiert hat.“

11 Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1387/1983 sieht vor, dass „Massenentlassungen, die entgegen den Bestimmungen dieses Gesetzes erfolgen, … unwirksam [sind]“.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

12 AGET Iraklis, deren Hauptaktionär der französische multinationale Konzern Lafarge ist, stellt in drei Fabriken, die sich in Agria Volou, in Aliveri und in Chalkida (Griechenland) befinden, Zement her.

13 In der Zeit von November 2011 bis Dezember 2012 lud AGET Iraklis die Arbeitnehmer seiner Fabrik in Chalkida mehrmals zu Zusammenkünften ein, um zur Vermeidung von Massenentlassungen Anpassungen der Tätigkeiten dieser Fabrik wegen einer verminderten Nachfrage nach Zement in Erwägung zu ziehen.

14 Unter Berufung u. a. auf einen Rückgang der Bautätigkeit in der Region Attika (Griechenland) und eine Überschussproduktion sowie die Notwendigkeit, die Lebensfähigkeit des Unternehmens und die Voraussetzungen für die Entwicklung der Tätigkeiten des Konzerns sowohl auf dem griechischen Markt als auch im Ausland zu sichern, genehmigte der Verwaltungsrat von AGET Iraklis mit Beschluss vom 25. März 2013 einen Umstrukturierungsplan, der die endgültige Schließung der Fabrik in Chalkida, die damals 236 Arbeitnehmer beschäftigte, sowie eine Verlagerung der Produktion in die beiden anderen Fabriken durch Steigerung der dortigen Produktivität vorsah.

15 Mit Schreiben vom 26. März und 1. April 2013 lud AGET Iraklis die Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (Arbeitnehmervereinigung der Fabrik in Chalkida, im Folgenden: Arbeitnehmervereinigung) zu Zusammenkünften am 29. März und am 4. April 2013 zur Information über die Gründe für den Beschluss des vorstehend genannten Plans und die Modalitäten der beabsichtigten Entlassungen und zur Konsultation zu den Möglichkeiten, diese Entlassungen und ihre negativen Folgen zu vermeiden oder zu beschränken, ein.

16 Da die Arbeitnehmervereinigung keiner der beiden Einladungen folgte, stellte AGET Iraklis am 16. April 2013 beim Minister einen Antrag auf Genehmigung der in Rede stehenden beabsichtigten Massenentlassung.

17 Die Direktion für Beschäftigung des Arbeitsministeriums erstellte einen Bericht, der den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, den wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens und den Belangen der nationalen Wirtschaft Rechnung trug und die Ablehnung des Antrags empfahl, da es an einem Plan zur Aufnahme der betroffenen Arbeitnehmer in anderen Fabriken der AGET Iraklis fehlte und die Statistiken der griechischen Arbeitsagentur eine immer höhere Arbeitslosenquote verzeichneten.

18 Der Oberste Rat für Arbeit sprach sich nach Anhörung der AGET Iraklis und der Arbeitnehmervereinigung in seiner auf Antrag des Ministers abgegebenen Stellungnahme gegen die Genehmigung des Massenentlassungsprogramms aus, weil dieses nicht hinreichend begründet sei, da insbesondere die Notwendigkeit der geplanten Entlassungen nicht durch konkrete und fundierte Beweismittel untermauert sei und die von AGET Iraklis herangezogenen Argumente als zu vage erschienen.

19 Auf der Grundlage dieser Stellungnahme erging am 26. April 2013 der Beschluss des Ministers, die beabsichtigte Massenentlassung nicht zu genehmigen.

20 Zur Begründung ihrer beim Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland) erhobenen Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses machte AGET Iraklis u. a. geltend, dass Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983, der diesem Beschluss zugrunde liege, sowohl gegen die Richtlinie 98/59 als auch die Art. 49 und 63 AEUV in Verbindung mit Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoße.

21 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass eine solche Maßnahme, obwohl eine Regelung zur Erteilung einer Genehmigung durch die Verwaltung, wie sie durch diese nationale Vorschrift eingeführt werde, in der Richtlinie 98/59 nicht vorgesehen sei, eine Grundlage in deren Art. 5 finden könne, da sie für die Arbeitnehmer günstiger sei als die Richtlinie.

22 Unterstellt, dies sei der Fall, hegt es jedoch auch Zweifel daran, ob es mit den Zielen und der nützlichen Wirkung der Richtlinie 98/59 vereinbar sei, die Erteilung einer solchen Genehmigung von Kriterien wie den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und den Belangen der nationalen Wirtschaft abhängig zu machen, da solche Kriterien, auch wenn sie den berechtigten Zielen von allgemeinem Interesse, wie es die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die nationale wirtschaftliche Entwicklung seien, zuzuordnen seien, gleichzeitig zu Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, zu einer

Ersetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Informations- und Konsultationsverfahren durch ein Genehmigungsverfahren und zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der unternehmerischen Freiheit des Arbeitgebers führen könnten.

23 Darüber hinaus ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situation, die sich aus der Zugehörigkeit der AGET Iraklis zu einem französischen multinationalen Konzern ergebe, im vorliegenden Fall auch die Art. 49 und 63 AEUV anzuwenden seien. Insoweit sei eine nationale Bestimmung, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede stehe, aufgrund der Bedeutung der Beschränkung, die sie für die unternehmerische Freiheit enthalte, geeignet sei, von der Ausübung der durch diese Artikel gewährleisteten Freiheiten durch die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer möglicherweise erheblich abzuschrecken. Das vorlegende Gericht weist auch darauf hin, dass die Bestimmungen der Charta, u. a. ihr Art. 16, der die unternehmerische Freiheit gewährleiste, in allen Situationen anzuwenden seien, die unter das Unionsrecht fielen.

24 Es stelle sich jedoch die Frage, ob ein solches Hindernis trotz dieser möglichen Auswirkungen auf die genannten Freiheiten und auf die unternehmerische Freiheit nicht einzig bei Vorliegen einer schweren Wirtschaftskrise, die mit einer ungewöhnlich hohen Arbeitslosenquote in Griechenland bei 27 % einhergehe, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, insbesondere in Bezug auf die Beschäftigungspolitik, in der den Mitgliedstaaten ein weiter Beurteilungsspielraum verbleibe, gerechtfertigt werden könne.

25 Unter diesen Umständen hat der Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist eine nationale Vorschrift wie Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983, wonach die Vornahme von Massenentlassungen bei einem konkreten Unternehmen von der gemäß den Kriterien a) der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, b) der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und c) der Belange der nationalen Wirtschaft erteilten Genehmigung dieser Entlassungen durch die Verwaltung abhängig ist, speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59 und allgemein mit den Art. 49 und 63 AEUV vereinbar?

2. Für den Fall der Verneinung der ersten Frage: Ist eine nationale Vorschrift mit dem oben genannten Inhalt speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59 oder allgemein den Art. 49 und 63 AEUV vereinbar, wenn ernste gesellschaftliche Gründe wie eine schwere Wirtschaftskrise und eine besonders hohe Arbeitslosenquote vorliegen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

26 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bestimmungen der Richtlinie 98/59 und/oder die Art. 49 und 63 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, nach der ein Arbeitgeber bei Fehlen einer Einigung mit den Arbeitnehmervertretern über eine beabsichtigte Massenentlassung eine solche Entlassung nur vornehmen kann, wenn die zuständige nationale Behörde, der dieses Vorhaben anzuzeigen ist, innerhalb der in dieser Regelung vorgesehenen Frist nach Prüfung der Akten und Abwägung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und der Belange der nationalen Wirtschaft keine mit Gründen versehene Entscheidung erlässt, alle oder einen Teil der beabsichtigten Entlassungen nicht zu genehmigen.

Zur Richtlinie 98/59

27 Die Richtlinie 98/59 soll gemäß ihrem zweiten Erwägungsgrund den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen verstärken. Nach den Erwägungsgründen 3 und 7 dieser Richtlinie müssen insbesondere die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Maßnahmen, die die Folgen von Massenentlassungen mildern könnten, Gegenstand einer Angleichung der Rechtsvorschriften sein (vgl. u. a. Urteil vom 12. Oktober 2004, Kommission/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, Rn. 52).

28 Was den Hauptzweck der Richtlinie 98/59 betrifft, nämlich Massenentlassungen Konsultationen mit Arbeitnehmervertretern und die Unterrichtung der zuständigen Behörde vorangehen zu lassen, ist darauf hinzuweisen, dass zum einen diese Konsultationen sich nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie auf die Möglichkeit erstrecken, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern. Zum anderen muss der Arbeitgeber nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen anzeigen und ihr die in diesen Bestimmungen aufgeführten Informationen übermitteln (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2009, Rodríguez Mayor u. a., C-323/08, EU:C:2009:770, Rn. 43 und 44).

29 Die Richtlinie 98/59 nimmt daher, ebenso wie zuvor die Richtlinie 75/129, an deren Stelle sie getreten ist, nur eine Teilharmonisierung der Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen, nämlich des Verfahrens, das bei solchen Entlassungen anzuwenden ist, vor (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2009, Rodríguez Mayor u. a., C-323/08, EU:C:2009:770, Rn. 51 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Daher greift weder die Richtlinie 98/59 noch zuvor die Richtlinie 75/129 in die freie Entscheidung des Arbeitgebers ein, Massenentlassungen vorzunehmen oder nicht (vgl. zur Richtlinie 75/129 Urteile vom 12. Februar 1985, Dansk Metalarbejderforbund und Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, Rn. 10, sowie vom 7. September 2006, Agorastoudis u. a., C-187/05 bis C-190/05, EU:C:2006:535, Rn. 35).

31 Die genannten Richtlinien enthalten nämlich keine Bestimmungen darüber, unter welchen Umständen der Arbeitgeber Massenentlassungen in Erwägung ziehen muss, und schränken seine Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Frage, ob und wann er einen Plan für Massenentlassungen aufstellen muss, in keiner Weise ein (vgl. zur Richtlinie 75/129 Urteil vom 12. Februar 1985, Dansk Metalarbejderforbund und Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, Rn. 15).

32 Auch wenn der Unionsgesetzgeber somit mit der Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Massenentlassungen sowohl einen vergleichbaren Schutz der Rechte der Arbeitnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleisten als auch die Belastungen, die für die Unternehmen in der Europäischen Union mit diesen Schutzvorschriften verbunden sind, einander angleichen wollte (vgl. u. a. Urteil vom 9. Juli 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung), ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 der Richtlinie 98/59 gleichwohl, dass diese insoweit ein Mindestmaß an Schutz in Bezug auf die Information und die Konsultation von Arbeitnehmern im Fall von Massenentlassungen schaffen soll und dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten sollen, für die Arbeitnehmer günstigere einzelstaatliche Maßnahmen zu erlassen (vgl. u. a. Urteil vom 18. Januar 2007, Confédération générale du travail u. a., C-385/05, EU:C:2007:37, Rn. 44).

33 Nach alledem fallen, wie der Generalanwalt in Nr. 30 seiner Schlussanträge festgestellt hat, die materiell-rechtlichen Voraussetzungen, unter denen der Arbeitgeber gegebenenfalls Massenentlassungen vornehmen kann oder nicht, grundsätzlich nicht in den Bereich der Richtlinie 98/59 und verbleiben daher im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

34 Daraus ergibt sich auch, dass diese Richtlinie grundsätzlich nicht dahin ausgelegt werden kann, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, die einer Behörde die Befugnis verleiht, solche Entlassungen durch eine mit Gründen versehene Entscheidung zu verhindern, die nach einer Prüfung der Akten und der Berücksichtigung im Voraus festgelegter sachlicher Kriterien getroffen wurde.

35 Es könnte jedoch ausnahmsweise auch anders sein, wenn eine solche nationale Regelung angesichts ihrer näheren Ausgestaltung oder der Art ihrer tatsächlichen Durchführung durch die zuständige Behörde die Wirkung hätte, den Bestimmungen der Art. 2 bis 4 der Richtlinie 98/59 ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.

36 Auch wenn nämlich, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, die Richtlinie 98/59 nur eine teilweise Harmonisierung der Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen vornimmt, kann die Begrenztheit dieser Harmonisierung jedoch nicht zur Folge haben, den Bestimmungen dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen (vgl. in diesem Sinne zur Richtlinie 75/129 Urteil vom 8. Juni 1994, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-383/92, EU:C:1994:234, Rn. 25, und hinsichtlich der Richtlinie 98/59 Urteil vom 16. Juli 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, Rn. 35).

37 Daher darf ein Mitgliedstaat u. a. keine nationale Maßnahme erlassen, die, auch wenn sie einen verstärkten Schutz der Rechte der Arbeitnehmer gegen Massenentlassungen gewährleisten könnte, gleichwohl zur Folge hätte, den Art. 2 bis 4 der Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.

38 Das wäre bei einer nationalen Regelung der Fall, nach der Massenentlassungen von der vorherigen Zustimmung einer Behörde abhingen, wenn z. B. aufgrund der Kriterien, die diese Behörde ihrer Entscheidung zugrunde legen muss, oder der Art ihrer Auslegung oder tatsächlichen Durchführung durch die Behörde, jede tatsächliche Möglichkeit des Arbeitgebers, solche Massenentlassungen vorzunehmen, in der Praxis ausgeschlossen wäre.

39 Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, begründet Art. 2 der Richtlinie 98/59 nämlich eine Verpflichtung zu Verhandlungen (Urteil vom 27. Januar 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, Rn. 43). Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass die vorzunehmenden Konsultationen mit dem Ziel, zu einer Einigung zu gelangen, stattgefunden haben müssen, sich zumindest auf die Möglichkeiten, die geplanten Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeiten, deren Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen zu mildern, erstrecken müssen und den Arbeitnehmervertretern ermöglichen müssen, konstruktive Vorschläge auf der Grundlage einer Reihe von Informationen, die ihnen vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden müssen, zu unterbreiten.

40 Die Art. 3 und 4 der Richtlinie 98/59 sehen ihrerseits vor, dass die beabsichtigten Massenentlassungen der zuständigen Behörde anzuzeigen sind und dass solche Entlassungen erst nach Ablauf einer bestimmten Frist wirksam werden können, die von dieser Behörde dazu benutzt werden muss, nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen.

41 Solche Bestimmungen, die, wie in den Rn. 27 und 32 des vorliegenden Urteils festgestellt, u. a. den Schutz der Arbeitnehmer verstärken sollen, indem sie die Belastungen, die für die Unternehmen mit diesen Schutzvorschriften verbunden sind, einander angleichen, beruhen offenkundig auf der Annahme, dass Massenentlassungen, sobald die durch diese Bestimmungen eingeführten Verfahren erschöpft sind, und zwar auch in dem Fall, dass die Konsultationen nicht zu einer Einigung führen konnten, zumindest denkbar bleiben müssen, und sei es unter der Bedingung, dass darüber hinaus bestimmten objektiven Anforderungen genügt wird, die gegebenenfalls im geltenden nationalen Recht festgelegt werden.

42 Insoweit hat AGET Iraklis vor dem Gerichtshof u. a. geltend gemacht, dass die zuständige Behörde sich systematisch gegen ihr angezeigte beabsichtigte Massenentlassungen ausgesprochen habe, was u. a. zur Folge gehabt habe, dass die Arbeitnehmervertreter meist, wie es im Zusammenhang mit der Rechtssache des Ausgangsverfahrens der Fall gewesen sei, nicht an den Konsultationen teilgenommen hätten, die zu einer Einigung darüber führen sollten, wie die beabsichtigten Massenentlassungen vermieden oder beschränkt und ihre Folgen gemildert werden könnten.

43 Es ist jedoch letztlich Sache des vorlegenden Gerichts, das allein über die insoweit notwendigen Informationen verfügt, zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung wegen der drei in Rn. 26 des vorliegenden Urteils genannten Beurteilungskriterien, auf deren Grundlage die zuständige Behörde zu ihr angezeigten beabsichtigten Massenentlassungen Stellung nehmen muss, und der Art, wie die Behörde die Kriterien im konkreten Fall anwendet, dazu führt, dass für den Arbeitgeber jede tatsächliche Möglichkeit, Massenentlassungen vorzunehmen, praktisch ausgeschlossen ist, so dass den Bestimmungen der Richtlinie 98/59 ihre praktische Wirksamkeit genommen wird.

44 Nach alledem ist auf den ersten Teil der ersten Frage zu antworten, dass die Richtlinie 98/59 dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen, nach der ein Arbeitgeber bei Fehlen einer Einigung mit den Arbeitnehmervertretern über eine beabsichtigte Massenentlassung eine solche Entlassung nur vornehmen kann, wenn die zuständige nationale Behörde, der dieses Vorhaben anzuzeigen ist, innerhalb der in dieser Regelung vorgesehenen Frist nach Prüfung der Akten und Abwägung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und der Belange der nationalen Wirtschaft keine mit Gründen versehene Entscheidung erlässt, alle oder einen Teil der beabsichtigten Entlassungen nicht zu genehmigen, grundsätzlich nicht entgegensteht. Anders verhält es sich jedoch, wenn diese Regelung – was gegebenenfalls zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist – in Anbetracht der drei Beurteilungskriterien, auf die sie Bezug nimmt, und deren Anwendung durch diese Behörde im konkreten Fall unter der Kontrolle der zuständigen Gerichte dazu führt, dass den Bestimmungen dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit genommen wird.

Zu den Art. 49 und 63 AEUV

– Zur Anwendbarkeit von Art. 49 AEUV über die Niederlassungsfreiheit und/oder Art. 63 AEUV über den freien Kapitalverkehr und zum Vorliegen einer Beschränkung einer der oder beider Freiheiten

45 Mit der Niederlassungsfreiheit, die Art. 49 AEUV den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zuerkennt und die für sie die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen unter den gleichen Bedingungen wie den im Recht des Niederlassungsstaats für dessen eigene Angehörigen festgelegten umfasst, ist gemäß Art. 54 AEUV für die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben, das Recht verbunden, ihre Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat durch eine Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder Agentur auszuüben (vgl. u. a. Urteil vom 13. Dezember 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, Rn. 30 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Daher unterfällt der Sachverhalt, dass eine Gesellschaft, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat hat, eine Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat gründet, u. a. der Niederlassungsfreiheit. Dies gilt nach ständiger Rechtsprechung auch, wenn eine solche Gesellschaft oder ein Angehöriger eines Mitgliedstaats eine Beteiligung am Kapital einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Gesellschaft erwirbt, die es ihr oder ihm ermöglicht, einen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 8. November 2012, Kommission/Griechenland, C-244/11, EU:C:2012:694, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Das ist im Ausgangsverfahren der Fall, da, wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, der multinationale Konzern Lafarge, der seinen Sitz in Frankreich hat, an AGET Iraklis Beteiligungen hält, die ihn zu deren Hauptaktionär machen, und AGET Iraklis insoweit in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichtshofs klargestellt hat, dass diese Beteiligungen sich zu der Zeit, als sie beschlossen habe, die streitigen Entlassungen vorzunehmen, auf 89 % ihres Kapitals belaufen hätten.

48 Nach ständiger Rechtsprechung betrifft der Begriff „Beschränkung“ im Sinne von Art. 49 AEUV u. a. die Maßnahmen, die, selbst wenn sie hinsichtlich der Staatsangehörigkeit unterschiedslos angewandt werden, geeignet sind, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (vgl. u. a. Urteile vom 21. April 2005, Kommission/Griechenland, C-140/03, EU:C:2005:242, Rn. 27, und vom 21. Oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, Rn. 54

49 Dieser Begriff umfasst daher u. a. die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten betreffen und somit den innergemeinschaftlichen Handel behindern (vgl. u. a. Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Was den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats betrifft, der somit sicherzustellen ist, ist darauf hinzuweisen, dass das Ziel der durch Art. 49 AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit nach ständiger Rechtsprechung darin besteht, es den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats oder einer dort niedergelassenen juristischen Person zu erlauben, in einem anderen Mitgliedstaat eine Zweitniederlassung zu gründen, um dort ihren Tätigkeiten nachzugehen, und so die gegenseitige wirtschaftliche und soziale Durchdringung auf dem Gebiet der selbständigen Erwerbstätigkeit innerhalb der Union zu fördern. Zu diesem Zweck will die Niederlassungsfreiheit es solchen Staatsangehörigen oder juristischen Personen der Union ermöglichen, in stabiler und kontinuierlicher Weise am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen ihrer Herkunft teilzunehmen und daraus Nutzen zu ziehen, indem sie eine wirtschaftliche Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung im Aufnahmemitgliedstaat auf unbestimmte Zeit tatsächlich ausüben (vgl. u. a. Urteil vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 148 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Der Begriff der Niederlassung setzt daher eine Ansiedlung der betreffenden Gesellschaft und die tatsächliche Ausübung einer wirklichen wirtschaftlichen Tätigkeit in diesem Staat voraus (vgl. u. a. Urteil vom 12. Juli 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsfreiheit gewährleistet daher als ihre notwendige Ergänzung, dass die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen juristischen Person gegründete Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder Agentur gegebenenfalls, wenn die Tätigkeit, die sie auf den Aufnahmemitgliedstaat ausweiten will, es verlangt, Arbeitnehmer in diesem Mitgliedstaat beschäftigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, Rn. 15).

53 Eine solche Ausübung schließt grundsätzlich auch die Freiheit ein, die Art und den Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit, die auf den Aufnahmemitgliedstaat ausgeweitet wird, und vor allem die Größe der festen Einrichtungen und die Anzahl der zu diesem Zweck erforderlichen Arbeitnehmer zu bestimmen, sowie, wie der Generalanwalt in Nr. 65 seiner Schlussanträge festgestellt hat, das Recht, anschließend den Umfang dieser Tätigkeit zu verringern oder gegebenenfalls sogar diese und die Niederlassung aufzugeben.

54 Zu diesen verschiedenen Aspekten ist darauf hinzuweisen, dass nach der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung die Möglichkeit überhaupt, dass eine solche Niederlassung eine Massenentlassung vornimmt, im vorliegenden Fall davon abhängt, dass die zuständige Behörde sich dem nicht widersetzt. Die Entscheidung, Massenentlassungen vorzunehmen, stellt jedoch eine

grundlegende Entscheidung im Leben eines Unternehmens dar (vgl. entsprechend zur freiwilligen Auflösung, Spaltung oder Verschmelzung Urteil vom 13. Mai 2003, Kommission/Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, Rn. 79).

55 Es ist insoweit festzustellen, dass eine solche nationale Regelung eine erhebliche Einmischung in bestimmte Freiheiten darstellt, die den Wirtschaftsteilnehmern im Allgemeinen zustehen (vgl. entsprechend Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, Rn. 66). Dies gilt auch für die Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer, mit den Arbeitnehmern Verträge zur Durchführung ihrer Tätigkeiten zu schließen, oder auch ihre Freiheit, die Tätigkeit ihrer Niederlassung von sich aus zu beenden, sowie für ihre Freiheit, unter Berücksichtigung u. a. von Faktoren wie der Einstellung oder Einschränkung der Tätigkeit des Unternehmens, der Abnahme der Nachfrage für das von ihnen hergestellte Erzeugnis oder auch aufgrund einer Neuordnung des Unternehmens, die in keiner Beziehung zu dessen Geschäftsvolumen steht, zu beurteilen, ob und wann Massenentlassungen vorzunehmen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Februar 1985, Dansk Metalarbejderforbund und Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, Rn. 15, sowie vom 8. Juni 1994, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-383/92, EU:C:1994:234, Rn. 29 und 32).

56 Eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende ist daher geeignet, einen Zugang zum griechischen Markt weniger attraktiv zu machen und im Fall des Zugangs zu diesem Markt Wirtschaftsteilnehmer anderer Mitgliedstaaten, die beschlossen haben, sich auf einem neuen Markt niederzulassen, in ihren Möglichkeiten, ihre dortige Tätigkeit anschließend anzupassen oder aufzugeben, indem sie sich im Hinblick darauf von den zuvor eingestellten Arbeitnehmern trennen, erheblich zu beschränken.

57 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass eine solche nationale Regelung geeignet ist, ein ernsthaftes Hindernis für die Ausübung der Niederlassungsfreiheit in Griechenland darzustellen.

58 Was Art. 63 AEUV über den freien Kapitalverkehr betrifft, fallen unter diese Bestimmung Direktinvestitionen in Form der Beteiligung an einem Unternehmen durch Besitz von Aktien, die die Möglichkeit verschafft, sich tatsächlich an der Verwaltung dieser Gesellschaft und deren Kontrolle zu beteiligen, sowie Portfolioinvestitionen, d. h. der Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen (vgl. Urteil vom 21. Oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 In Bezug auf die Rechtssache des Ausgangsverfahrens steht jedoch fest, dass es sich bei der Gesellschaft, die im vorliegenden Fall Massenentlassungen vornehmen will, um eine Gesellschaft handelt, an deren Kapital ein multinationaler Konzern, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, eine Mehrheitsbeteiligung hält, die es ihm ermöglicht, einen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeit zu bestimmen, und dass eine solche Konstellation, wie sich aus Rn. 47 des vorliegenden Urteils ergibt, unter die Niederlassungsfreiheit fällt. Selbst unterstellt, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung beschränkende Auswirkungen auf den freien Kapitalverkehr hätte, wären diese im Rahmen einer solchen Rechtssache die unvermeidliche Konsequenz einer eventuellen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und rechtfertigten keine eigenständige Prüfung im Hinblick auf Art. 63 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. März 2009, Kommission/Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 8. November 2012, Kommission/Griechenland, C-244/11, EU:C:2012:694, Rn. 30).

60 Daher ist eine gesonderte Prüfung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung im Licht der Regeln des AEU-Vertrags zum freien Kapitalverkehr nicht erforderlich.

– Zur etwaigen Rechtfertigung

61 Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit ist nach ständiger Rechtsprechung nur statthaft, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. In diesem Fall muss die Beschränkung aber außerdem geeignet sein, die Erreichung des fraglichen Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. u. a. Urteile vom 29. November 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 166).

62 Wie das vorlegende Gericht im Rahmen der vorliegenden Rechtssache feststellt, finden nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung die durch die Charta garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung und sind daher auch zu beachten, wenn eine nationale Regelung in den Geltungsbereich dieses Rechts fällt (vgl. u. a. Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 19 bis 21).

63 Dies ist namentlich der Fall, wenn eine nationale Regelung geeignet ist, eine oder mehrere durch den Vertrag garantierte Grundfreiheiten zu beeinträchtigen, und der betreffende Mitgliedstaat sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine solche Beeinträchtigung zu rechtfertigen. Unter diesen Umständen können Ausnahmen für die betreffende nationale Regelung nur dann gelten, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (vgl. Urteile vom 18. Juni 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 43, und vom 30. April 2014, Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 35).

64 Diese Verpflichtung zur Beachtung der Grundrechte fällt nämlich in den Geltungsbereich des Unionsrechts und folglich der Charta. Nimmt ein Mitgliedstaat im Unionsrecht vorgesehene Ausnahmen in Anspruch, um eine Beschränkung einer durch den Vertrag garantierten Grundfreiheit zu rechtfertigen, muss dies daher als „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta angesehen werden (vgl. Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 36).

65 Wie aber in den Rn. 54 bis 57 des vorliegenden Urteils festgestellt, stellt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar. Da zur Rechtfertigung dieser Beschränkung nach den in Rn. 22 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Ausführungen des vorlegenden Gerichts zwingende Gründe des Allgemeininteresses geltend gemacht werden, kann für diese Regelung eine solche Rechtfertigung nur gelten, wenn sie mit den Grundrechten vereinbar ist.

66 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass, wie das vorlegende Gericht geltend macht, eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, mit einer Beschränkung der Ausübung der in Art. 16 der Charta verankerten Niederlassungsfreiheit verbunden ist.

67 Der Gerichtshof hat nämlich bereits entschieden, dass der durch diese Bestimmung gewährte Schutz die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb umfasst (Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 42).

68 In Bezug auf die Vertragsfreiheit hat der Gerichtshof somit zu Tarifverhandlungen entschieden, dass Art. 16 der Charta u. a. bedeutet, dass es einem Unternehmen möglich sein muss, im Rahmen eines zum Vertragsabschluss führenden Verfahrens, an dem es beteiligt ist, seine Interessen wirksam geltend zu machen und die die Entwicklung der Arbeitsbedingungen seiner Arbeitnehmer bestimmenden Faktoren mit Blick auf seine künftige wirtschaftliche Tätigkeit auszuhandeln (Urteil vom 18. Juli 2013, Alemo-Herron u. a., C-426/11, EU:C:2013:521, Rn. 33).

69 Es lässt sich daher nicht bestreiten, dass die Schaffung einer Rahmenregelung für Massenentlassungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der Ausübung der unternehmerischen Freiheit und insbesondere der Vertragsfreiheit darstellt, über die die Unternehmen grundsätzlich, insbesondere gegenüber den von ihnen beschäftigten Arbeitnehmern, verfügen, da nach dieser Regelung der Widerspruch der nationalen Behörde gegen eine beabsichtigte Massenentlassung offensichtlich dazu führen kann, deren Realisierung durch den Arbeitgeber zu verhindern.

70 Hierzu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 52 Abs. 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung der in der Charta verankerten Rechte zulässt, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (vgl. u. a. Urteil vom 31. Januar 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, Rn. 61).

– Zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses

71 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, die der zuständigen nationalen Behörde die Befugnis verleiht, bei Fehlen einer Einigung zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmervertretern über eine beabsichtigte Massenentlassung die geplante Massenentlassung nicht zu genehmigen, gibt drei Kriterien vor, die diese Behörde bei Prüfung der ihr vorgelegten Akten berücksichtigen muss, nämlich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens sowie die Belange der nationalen Wirtschaft. Wie das vorlegende Gericht in der Vorlageentscheidung ausgeführt hat, ergibt sich daraus, dass im vorliegenden Fall die dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen dieser Regelung sowohl den Schutz der Arbeitnehmer und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als auch die Wahrung der Belange der nationalen Wirtschaft betreffen.

72 Was die Wahrung der Belange der nationalen Wirtschaft betrifft, können nach ständiger Rechtsprechung rein wirtschaftliche Gründe, wie u. a. die Förderung der nationalen Wirtschaft oder deren gutes Funktionieren, keine Beeinträchtigungen rechtfertigen, die gemäß dem Vertrag verboten sind (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 5. Juni 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, Rn. 22 und 23, vom 6. Juni 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, Rn. 47 und 48, sowie vom 4. Juni 2002, Kommission/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Dagegen zählt der Schutz der Arbeitnehmer zu den vom Gerichtshof anerkannten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses (vgl. u. a. Urteile vom 23. November 1999, Arblade u. a., C-369/96 und C-376/96, EU:C:1999:575, Rn. 36, vom 13. Dezember 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, Rn. 28, sowie vom 11. Dezember 2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 77).

74 Das Gleiche gilt für die Förderung von Beschäftigung und Einstellungen, die, da sie u. a. die Arbeitslosigkeit verringern sollen, ein legitimes Ziel der Sozialpolitik darstellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, Rn. 38 und 39, vom 18. Januar 2007, Confédération générale du travail u. a., C-385/05, EU:C:2007:37, Rn. 28, sowie vom 13. Dezember 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, Rn. 51).

75 Der Gerichtshof hat daher bereits festgestellt, dass in bestimmten Fällen Erwägungen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Beschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen eine akzeptable Rechtfertigung für eine nationale Regelung darstellen können, die zu einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit führt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2007, Geurts und Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, Rn. 26).

76 Hinzuzufügen ist in Bezug auf die zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, auf die in den Rn. 73 bis 75 des vorliegenden Urteils hingewiesen wird, dass die Union, wie sich aus Art. 3 Abs. 3 EUV ergibt, nicht nur einen Binnenmarkt errichtet, sondern sich auch für die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft einsetzt, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, und u. a. den sozialen Schutz fördert (vgl. zum EG-Vertrag Urteil vom 11. Dezember 2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 78).

77 Da die Union somit nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Zielrichtung hat, müssen die sich aus den Bestimmungen des Vertrags über den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr ergebenden Rechte gegen die mit der Sozialpolitik verfolgten Ziele abgewogen werden, zu denen, wie aus Art. 151 Abs. 1 AEUV hervorgeht, die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen zählen (vgl. in diesem Sinne zu den dem EG-Vertrag entsprechenden Bestimmungen Urteil vom 11. Dezember 2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 79).

78 In diesem Sinne ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach Art. 147 Abs. 1 AEUV zu einem hohen Beschäftigungsniveau beiträgt, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in vollem Umfang beachtet wird. Art. 147 Abs. 2 AEUV seinerseits legt fest, dass das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt wird. Art. 9 AEUV schließlich schreibt vor, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen u. a. den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes Rechnung trägt.

– Zur Verhältnismäßigkeit

79 Es ist nunmehr zu prüfen, ob die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der unternehmerischen Freiheit, die mit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden verbunden sind, durch die in den Rn. 73 bis 75 des vorliegenden Urteils genannten Gründe des Gemeinwohls, nämlich den Schutz der Arbeitnehmer und der Beschäftigung, gerechtfertigt werden können.

80 Wie sich aus der in Rn. 61 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung ergibt, ist es, soweit dem so sein sollte, erforderlich, dass diese Beschränkungen geeignet sind, die mit ihnen verfolgten, im Allgemeininteresse liegenden Ziele zu gewährleisten, und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen.

81 Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass, wie der Gerichtshof wiederholt hervorgehoben hat, die Mitgliedstaaten bei ihrer Wahl der geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung ihrer sozialpolitischen Ziele zwar über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen, dieser Beurteilungsspielraum jedoch keine Beeinträchtigung der Rechte rechtfertigen kann, die der Einzelne aus den Bestimmungen des Vertrags herleiten kann, in denen seine Grundfreiheiten verankert sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, Rn. 39 und 40, vom 18. Januar 2007, Confédération générale du travail u. a., C-385/05, EU:C:2007:37, Rn. 28 und 29, sowie vom 13. Dezember 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, Rn. 51 und 52).

82 Darüber hinaus müssen, wie in Rn. 70 des vorliegenden Urteils festgestellt, die Beschränkungen der freien Ausübung der durch die Charta gewährleisteten Grundrechte und Grundfreiheiten und im vorliegenden Fall der in Art. 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit auch den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten.

83 Zu diesen verschiedenen Aspekten ist erstens festzustellen, dass der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat in seinen nationalen Vorschriften vorsieht, dass eine beabsichtige Massenentlassung vor ihrer Vornahme einer nationalen Behörde anzuzeigen ist, die mit einer Kontrollbefugnis ausgestattet ist, die es ihr ermöglicht, unter bestimmten Umständen ein solches Vorhaben aus Gründen zu untersagen, denen der Schutz der Arbeitnehmer und der Beschäftigung zugrunde liegt, nicht als Verstoß gegen die durch Art. 49 AEUV gewährleistete Niederlassungsfreiheit oder die in Art. 16 der Charta verankerte unternehmerische Freiheit angesehen werden kann.

84 Zum einen erscheint nämlich eine Rahmenregelung für Massenentlassungen, wie sie in der vorstehenden Randnummer beschrieben wird, grundsätzlich nicht geeignet, den Wesensgehalt der in Art. 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit zu beeinträchtigen.

85 Wenn, wie in Rn. 69 des vorliegenden Urteils festgestellt, die Schaffung einer solchen Rahmenregelung einen Eingriff in die Ausübung der unternehmerischen Freiheit und insbesondere der Vertragsfreiheit der Unternehmen im Verhältnis zu den von ihnen beschäftigten Arbeitnehmern darstellt, ist insoweit darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die unternehmerische Freiheit nicht schrankenlos erscheint, sondern im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen ist (vgl. u. a. Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung und angesichts des Wortlauts von Art. 16 der Charta, der sich von dem der anderen grundrechtlich geschützten Freiheiten, die in ihrem Titel II verankert sind, unterscheidet und dabei dem Wortlaut einiger Bestimmungen ihres Titels IV ähnelt, kann die unternehmerische Freiheit einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden, die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken können (Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 46).

87 Der Gerichtshof hat zwar bereits in Bezug auf eine nationale Regelung, nach der es bestimmten Unternehmen verwehrt war, in dem für die Entscheidung über Tarifverträge zuständigen Tarifverhandlungsorgan mitzuwirken, und sie daher auch keine Möglichkeit hatten, im Rahmen eines zu einem Vertragsschluss führenden Verfahrens ihre Interessen wirksam geltend zu machen oder die die Entwicklung der Arbeitsbedingungen ihrer Arbeitnehmer bestimmenden Faktoren mit Blick auf ihre künftige wirtschaftliche Tätigkeit auszuhandeln, entschieden, dass in einem solchen Fall die Vertragsfreiheit dieser Unternehmen erheblich reduziert ist, so dass eine solche Einschränkung den Wesensgehalt ihres Rechts auf unternehmerische Freiheit beeinträchtigen kann (Urteil vom 18. Juli 2013, Alemo-Herron u. a., C-426/11, EU:C:2013:521, Rn. 34 und 35).

88 Jedoch genügt im vorliegenden Fall der Hinweis, dass eine Regelung wie die in Rn. 83 des vorliegenden Urteils beschriebene ihrerseits als solche nicht dazu führt, dass jede Möglichkeit der Unternehmen, Massenentlassungen vorzunehmen, ausgeschlossen wird, da sie lediglich einen Rahmen für eine solche Möglichkeit schaffen soll. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche Regelung den Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit beeinträchtigt.

89 Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 52 Abs. 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung der in der Charta verankerten Rechte zulässt, solange sie u. a. unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich

entsprechen. Was die Letzteren betrifft, bestimmt Art. 30 der Charta, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung hat.

90 Daher muss eine nationale Rahmenregelung wie die in Rn. 83 des vorliegenden Urteils genannte in diesem sensiblen Bereich darauf ausgerichtet sein, die im Zusammenhang mit dem Schutz der Arbeitnehmer und der Beschäftigung stehenden Interessen – u. a. vor ungerechtfertigter Entlassung und den Folgen von Massenentlassungen für die Arbeitnehmer – und die Interessen, die auf der Niederlassungsfreiheit und der in den Art. 49 AEUV und 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer beruhen, miteinander vereinbaren und gegeneinander abwägen.

91 Die Entscheidungen, um die es im vorliegenden Fall geht, sind wirtschaftliche und geschäftliche Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Beschäftigung einer erheblichen Anzahl von Arbeitnehmern in einem Unternehmen haben können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. September 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK u. a., C-44/08, EU:C:2009:533, Rn. 37).

92 Angesichts der potenziellen Größenordnung dieser Auswirkungen könnte jedoch eine Rahmenregelung für Massenentlassungen, wie sie in den Rn. 83 und 90 des vorliegenden Urteils beschrieben wird – ohne insbesondere eine unionsrechtliche Regelung, die solche Entlassungen verhindern soll und über die von der Richtlinie 98/59 erfassten Informationen und Konsultationen hinausginge –, geeignet sein, ein höheres Maß an tatsächlichem Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Beschäftigung zu erzielen, indem sie materiell die Vornahme solcher wirtschaftlichen und geschäftlichen Entscheidungen der Unternehmer regelt. Eine solche Regelung ist daher geeignet, die Verwirklichung der damit verfolgten Zielsetzungen des Gemeinwohls zu wahren.

93 Darüber hinaus dürfen die Mitgliedstaaten angesichts des Beurteilungsspielraums, über den sie bei der Wahrnehmung ihrer Sozialpolitik verfügen, das Vorliegen einer solchen Rahmenregelung grundsätzlich als erforderlich erachten, um einen verstärkten Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Beschäftigung zu gewährleisten. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass weniger einschneidende Maßnahmen die Verwirklichung der so verfolgten Ziele ebenso wirksam sicherstellen wie die Schaffung einer solchen Rahmenregelung.

94 Grundsätzlich ist eine solche Rahmenregelung für die Voraussetzungen, unter denen Massenentlassungen vorgenommen werden können, daher geeignet, die Anforderungen zu erfüllen, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben und daher unter diesem Blickwinkel mit den Art. 49 AEUV und 16 der Charta vereinbar zu sein.

95 Als Zweites ist zu prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rahmenregelung für Massenentlassungen und vor allem die drei Kriterien, die die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung berücksichtigen muss, ob sie eine Massenentlassung untersagt oder nicht, geeignet sind, die tatsächliche Einhaltung der in den Rn. 79 bis 82 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen sicherzustellen.

96 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Kriterium der „Belange der nationalen Wirtschaft“, auf das sich diese Regelung bezieht, nicht zugelassen werden kann.

97 Ein Verbot, eine Massenentlassung vorzunehmen, das u. a. von dem Bestreben getragen wäre, negative Auswirkungen auf einen Wirtschaftszweig und damit auf die Wirtschaft eines Landes zu verhindern, ist aber als wirtschaftliche Zielsetzung anzusehen, die, wie bereits in Rn. 72 des vorliegenden Urteils und vom Generalanwalt in Nr. 66 seiner Schlussanträge festgestellt, keinen Grund von allgemeinem Interesse darstellen kann, der eine Beschränkung einer durch den Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit rechtfertigen könnte (vgl. entsprechend Urteil vom 5. Juni 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, Rn. 23).

98 Was dagegen die beiden anderen Beurteilungskriterien betrifft, auf die sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung bezieht, nämlich die „wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens“ und die „Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt“, scheinen diese von vornherein zweifellos mit den berechtigten Zielen des Allgemeininteresses verknüpft zu sein, die der Schutz der Arbeitnehmer und der Beschäftigung darstellen.

99 Es ist jedoch festzustellen, dass diese Kriterien sehr allgemein und ungenau gefasst sind. Wie sich jedoch aus ständiger Rechtsprechung ergibt, folgt, wenn Eingriffsbefugnisse eines Mitgliedstaats oder einer Behörde wie die Einspruchsbefugnisse, die im vorliegenden Fall der Minister innehat, keiner Bedingung unterliegen, abgesehen von einer allgemeinen Bezugnahme auf solche allgemein formulierten Kriterien, die keinen Hinweis darauf enthalten, unter welchen konkreten objektiven Umständen diese Befugnisse ausgeübt werden, daraus eine schwerwiegende Beeinträchtigung der betreffenden Freiheit, die, was wie im vorliegenden Fall Entscheidungen betrifft, auf deren grundlegenden Charakter im Leben eines Unternehmens bereits in Rn. 54 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, zum Ausschluss dieser Freiheit führen kann (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 4. Juni 2002, Kommission/Frankreich, C-483/99, EU:C:2002:327, Rn. 50 und 51, sowie vom 26. März 2009, Kommission/Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, Rn. 51 und 52).

100 Auch wenn es in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung heißt, dass die im vorliegenden Fall der Behörde zustehende Befugnis, die Massenentlassung nicht zu genehmigen, auf der Grundlage einer Prüfung der Akten und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens sowie der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden und zu einer mit Gründen versehenen Entscheidung führen muss, ist festzustellen, dass die betroffenen Arbeitnehmer mangels näherer Angaben zu den Umständen des Einzelfalls, unter denen die in Rede stehende Befugnis wahrgenommen werden kann, nicht wissen, unter welchen konkreten objektiven Umständen diese Befugnis ausgeübt wird, da die Umstände, unter denen sie ausgeübt werden kann, potenziell zahlreich, unbestimmt und unbestimmbar sind und der betroffenen Behörde einen weiten Beurteilungsspielraum lassen, der schwer zu kontrollieren ist. Solche Kriterien, die nicht genau sind und somit nicht auf objektiven und nachprüfbaren Voraussetzungen beruhen, gehen daher über das hinaus, was zur Erreichung der angegebenen Ziele erforderlich ist, und können daher nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Juni 2002, Kommission/Frankreich, C-483/99, EU:C:2002:327, Rn. 51 und 53, vom 26. März 2009, Kommission/Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, Rn. 66 und 72, sowie vom 8. November 2012, Kommission/Griechenland, C-244/11, EU:C:2012:694, Rn. 74 bis 77 und 86).

101 Darüber hinaus ist ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Umstand, dass die Ausübung eines solchen Einspruchsrechts der Nachprüfung durch die nationalen Gerichte unterworfen werden kann, zwar im Hinblick auf die Anwendung der Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit für den Schutz von Unternehmen notwendig, kann jedoch für sich allein nicht ausreichen, um der Unvereinbarkeit der beiden vorstehend genannten Kriterien für die Anwendung mit diesen Bestimmungen abzuhelfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. März 2009, Kommission/Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, Rn. 54 und 72), da insbesondere die betreffende Regelung den nationalen Gerichten keine hinreichend genauen Kriterien liefert, um ihnen die Kontrolle der Ausübung des Ermessens der Verwaltungsbehörde zu gestatten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Mai 2003, Kommission/Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, Rn. 79).

102 Daraus folgt, dass eine Kontroll- und Einspruchsregelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche aufgrund ihrer konkreten Modalitäten die in Rn. 61 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen außer Acht lässt und daher gegen Art. 49 AEUV verstößt.

103 Aus denselben Gründen verstößt eine solche Regelung auch gegen den in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und daher gegen deren Art. 16.

104 Nach alledem ist auf den zweiten Teil der ersten Frage zu antworten, dass Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er unter Umständen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der ein Arbeitgeber bei Fehlen einer Einigung mit den Arbeitnehmervertretern über eine beabsichtigte Massenentlassung eine solche Entlassung nur vornehmen kann, wenn die zuständige nationale Behörde, der dieses Vorhaben anzuzeigen ist, innerhalb der in dieser Regelung vorgesehenen Frist nach Prüfung der Akten und Abwägung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und der Belange der nationalen Wirtschaft keine mit Gründen versehene Entscheidung erlässt, die vollständige oder teilweise Vornahme der beabsichtigten Entlassung nicht zu genehmigen.

Zur zweiten Frage

105 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob – sollte die erste Frage dahin zu beantworten sein, dass die Richtlinie 98/59 und/oder Art. 49 AEUV in der Weise auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen – eine solche nationale Regelung gleichwohl unter Rahmenbedingungen, die von einer schweren Wirtschaftskrise und einer besonders hohen Arbeitslosenquote gekennzeichnet sind, aus ernsten gesellschaftlichen Gründen mit diesen Bestimmungen vereinbar sein kann.

106 Erstens ist in Bezug auf die Richtlinie 98/59 darauf hinzuweisen, dass, sollte das nationale Gericht bei der in den Rn. 43 und 44 des vorliegenden Urteils angesprochenen Prüfung feststellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung geeignet ist, den Bestimmungen dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen, und somit gegen diese verstößt, auch der Umstand, dass die nationalen Rahmenbedingungen von einer schweren Wirtschaftskrise und einer besonders hohen Arbeitslosenquote gekennzeichnet sind, dem Mitgliedstaat zweifellos nicht gestattet, den Bestimmungen dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen, da nämlich die Richtlinie keine Schutzklausel enthält, nach der unter solchen nationalen Rahmenbedingungen ausnahmsweise von ihren Harmonisierungsvorschriften abgewichen würde.

107 Zweitens ist in Bezug auf Art. 49 AEUV festzustellen, dass die Verträge – abgesehen davon, dass bestimmte Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit durch nationale Maßnahmen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs und unter den in Rn. 61 des vorliegenden Urteils genannten Bedingungen im Hinblick auf bestimmte zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können – nicht vorsehen, dass über diese Fälle hinaus von dieser primärrechtlichen Vorschrift abgewichen werden kann oder dass von deren Anwendung, wie das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage nahezulegen scheint, wegen nationaler Rahmenbedingungen, wie sie in Rn. 105 des vorliegenden Urteils beschrieben werden, ganz einfach abgesehen werden kann.

108 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass es auf die Antworten auf die erste Frage keinen Einfluss haben kann, wenn in einem Mitgliedstaat Rahmenbedingungen vorliegen sollten, die von einer schweren Wirtschaftskrise und einer besonders hohen Arbeitslosenquote gekennzeichnet sind.

Kosten

109 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen, nach der ein Arbeitgeber bei Fehlen einer Einigung mit den Arbeitnehmervertretern über eine beabsichtigte Massenentlassung eine solche Entlassung nur vornehmen kann, wenn die zuständige nationale Behörde, der dieses Vorhaben anzuzeigen ist, innerhalb der in dieser Regelung vorgesehenen Frist nach Prüfung der Akten und Abwägung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und der Belange der nationalen Wirtschaft keine mit Gründen versehene Entscheidung erlässt, alle oder einen Teil der beabsichtigten Entlassungen nicht zu genehmigen, grundsätzlich nicht entgegensteht. Anders verhält es sich jedoch, wenn diese Regelung – was gegebenenfalls zu prüfen, Sache des vorlegenden Gerichts ist – in Anbetracht der drei Beurteilungskriterien, auf die sie Bezug nimmt, und deren Anwendung durch diese Behörde im konkreten Fall unter der Kontrolle der zuständigen Gerichte dazu führt, dass den Bestimmungen dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit genommen wird.**

   Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er unter Umständen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer nationalen Regelung wie der in Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 dieses Tenors genannten entgegensteht.

2. **Auf die in Nr. 1 dieses Tenors gegebenen Antworten kann es keinen Einfluss haben, wenn in einem Mitgliedstaat Rahmenbedingungen vorliegen sollten, die von einer schweren Wirtschaftskrise und einer besonders hohen Arbeitslosenquote gekennzeichnet sind.**

Unterschriften