ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 98/59/EG — Aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag — Artikel 49 VWEU — Vrijheid van vestiging — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 16 — Vrijheid van ondernemerschap — Nationale regeling volgens welke een bestuursorgaan zich kan verzetten tegen collectief ontslag na afweging van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie — Acute economische crisis — Bijzonder hoge nationale werkloosheid”

In zaak C-201/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) bij beslissing van 7 april 2015, ingekomen bij het Hof op 29 april 2015, in de procedure

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

tegen

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

in tegenwoordigheid van:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (rapporteur) en M. Vilaras, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2016,

* Procestaal: Grieks.

gelet op de opmerkingen van:

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

— Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, vertegenwoordigd door E. Tzovla, dikigoros,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Georgiadis en A. Dimitrakopoulou als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door C. Zatschler en M. Moustakali als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 juni 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB 1998, L 225, blz. 16) en van de artikelen 49 en 63 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) en de Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (minister van Arbeid, Sociale Zekerheid en Voorzorg; hierna: „minister”) over diens besluit AGET Iraklis geen goedkeuring te geven om over te gaan tot collectief ontslag.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 98/59

3 De overwegingen 1 tot en met 4 en 7 van richtlijn 98/59 luiden:

„(1) Overwegende dat zowel om redenen van rationele ordening van de tekst als om redenen van duidelijkheid richtlijn 75/129/EEG van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag [PB 1975, L 48, blz. 29] dient te worden gecodificeerd;

(2) Overwegende dat het dienstig is de werknemers bij collectief ontslag meer bescherming te bieden waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak van een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling in de Gemeenschap;

(3) Overwegende dat niettegenstaande een convergente ontwikkeling er nog verschillen zijn blijven bestaan tussen de in de lidstaten geldende voorschriften wat de modaliteiten en de procedure voor collectief ontslag, alsmede wat de maatregelen die de gevolgen van dit ontslag voor de werknemers kunnen verzachten, betreft;

(4) Overwegende dat deze verschillen rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de interne markt;

[…]

(7) Overwegende dat bijgevolg deze onderlinge aanpassing op de weg van de vooruitgang, in de zin van artikel 117 van het Verdrag, dient te worden bevorderd".

4 Afdeling II van richtlijn 98/59, met als opschrift „Voorlichting en raadpleging", bestaat uit één enkel artikel, namelijk artikel 2, dat bepaalt:

„1. Wanneer een werkgever overweegt tot collectief ontslag over te gaan, is hij verplicht de vertegenwoordigers van de werknemers tijdig te raadplegen teneinde tot een akkoord te komen.

2. De raadpleging moet ten minste betrekking hebben op de mogelijkheden om collectief ontslag te voorkomen of om de omvang ervan te verminderen alsook op de mogelijkheid de gevolgen ervan te verzachten door het nemen van sociale begeleidingsmaatregelen, meer bepaald om bij te dragen tot herplaatsing of omscholing van de ontslagen werknemers.

[…]

3. Teneinde de vertegenwoordigers van de werknemers in staat te stellen constructieve voorstellen te doen, is de werkgever verplicht hun tijdig in de loop van het overleg:

a) alle nuttige gegevens te verstrekken, en

b) in elk geval schriftelijk mededeling te doen van:
   i) de redenen van het plan voor ontslag;
   ii) het aantal en de categorieën van voor ontslag in aanmerking komende werknemers;
   iii) het aantal en de categorieën werknemers die hij gewoonlijk in dienst heeft;
   iv) de periode die voor het doen plaatsvinden van de ontslagen wordt overwogen;
   v) de criteria die aangelegd zouden worden bij het selecteren van de voor ontslag in aanmerking komende werknemers, voor zover de werkgever krachtens de nationale wetgevingen en/of gebruiken daartoe de bevoegdheid heeft gekregen;
   vi) de wijze van berekening die zou worden toegepast voor elke eventuele afvloeiingsuitkering buiten die welke uit de nationale wetgevingen en/of gebruiken voortvloeit.

De werkgever is verplicht de bevoegde overheidsinstantie een afschrift te doen toekomen van ten minste de in de eerste alinea, onder b), i) tot en met v), genoemde, schriftelijk medegedeelde gegevens.

[…]"

5 Afdeling III van richtlijn 98/59, met als opschrift „Procedure voor collectief ontslag", bestaat uit de artikelen 3 en 4.

6 Artikel 3 luidt:

„1. De werkgever is verplicht van elk plan voor collectief ontslag schriftelijk kennis te geven aan de bevoegde overheidsinstantie.

[…]

Deze kennisgeving moet alle nuttige gegevens bevatten betreffende het plan voor collectief ontslag en de in artikel 2 bedoelde raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers, met name de redenen van het ontslag, het aantal voor ontslag in aanmerking komende werknemers, het aantal werknemers dat gewoonlijk in dienst is en de periode die wordt overwogen voor het doen plaatsvinden van de ontslagen.

2. De werkgever is verplicht aan de vertegenwoordigers van de werknemers een afschrift van de in lid 1 bedoelde kennisgeving te doen toekomen.

De vertegenwoordigers van de werknemers kunnen hun eventuele opmerkingen aan de bevoegde overheidsinstantie richten."

7 Artikel 4 van richtlijn 98/59 bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. Het collectieve ontslag waarvan het plan ter kennis van de bevoegde overheidsinstantie is gebracht, gaat niet eerder in dan 30 dagen na ontvangst van de in artikel 3, lid 1, bedoelde kennisgeving, onverminderd de geldende bepalingen betreffende de individuele rechten inzake de opzeggingstermijn.

De lidstaten kunnen de bevoegde overheidsinstantie de bevoegdheid verlenen om de in de eerste alinea bedoelde termijn te verkorten.

2. De in lid 1 bedoelde termijn wordt door de bevoegde overheidsinstantie gebruikt om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectieve ontslag voortvloeien.

3. Voor zover de in lid 1 bedoelde oorspronkelijke termijn minder dan 60 dagen bedraagt, kunnen de lidstaten de bevoegde overheidsinstantie de bevoegdheid verlenen om de oorspronkelijke termijn te verlengen tot 60 dagen na de kennisgeving, wanneer voor de uit het overwogen collectieve ontslag voortvloeiende problemen binnen de oorspronkelijke termijn geen oplossing dreigt te worden gevonden.

De lidstaten kunnen de bevoegde overheidsinstantie ruimere bevoegdheden tot verlenging verlenen.

De werkgever dient vóór het verstrijken van de in lid 1 bedoelde oorspronkelijke termijn van de verlenging en van de redenen daarvoor in kennis te worden gesteld."

8 Artikel 5, dat behoort tot afdeling IV van richtlijn 98/59, met als opschrift „Slotbepalingen", luidt:

„Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers of om de toepassing van voor de werknemers gunstiger contractuele bepalingen te bevorderen of toe te staan."

Grieks recht

9 Artikel 3 van Nomos nº 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (wet nr. 1387/1983 inzake het toezicht op collectief ontslag en houdende overige bepalingen), in de versie die van toepassing was op de feiten van het hoofdgeding, draagt het opschrift „Verplichting van de werkgever tot voorlichting en raadpleging" en bepaalt:

„1. Alvorens tot collectief ontslag over te gaan, moet de werkgever de vertegenwoordigers van de werknemers raadplegen teneinde de mogelijkheden te onderzoeken om de ontslagen te vermijden, de omvang ervan te verminderen dan wel de nadelige gevolgen ervan te verzachten.

2. De werkgever moet:

a) de vertegenwoordigers van de werknemers alle nuttige gegevens verstrekken, en

b) hun schriftelijk mededeling doen van:
   aa) de redenen van de voorgenomen ontslagen;
   bb) het aantal en de categorieën van voor ontslag in aanmerking komende werknemers;
   cc) het aantal en de categorieën werknemers die hij gewoonlijk in dienst heeft;
   dd) de periode die voor het doen plaatsvinden van de ontslagen wordt overwogen;
   ee) de criteria voor de selectie van de voor ontslag in aanmerking komende werknemers.

[…]

3. De werkgever doet een afschrift van deze documenten toekomen aan de prefect en aan de arbeidsinspectie. Wanneer de onderneming of vestiging in meerdere prefecturen over plaatselijke vestigingen beschikt, worden de bedoelde documenten ingediend bij de [minister] en de arbeidsinspectie van de plaats van de vestiging of de plaatselijke vestiging waar alle of de meeste voorgenomen ontslagen zullen plaatsvinden."

10 Artikel 5 van wet nr. 1387/1983, met als opschrift „Procedure voor collectief ontslag", bepaalt:

„1. De raadpleging van de werknemers door de werkgever moet plaatsvinden binnen 20 dagen na de uitnodiging die de werkgever aan de vertegenwoordigers van de werknemers heeft gestuurd […]. De uitkomst van deze raadpleging wordt vastgelegd in een verslag dat wordt ondertekend door beide partijen en wordt, overeenkomstig artikel 3, lid 3, overgelegd aan de prefect of aan de [minister].

2. Wanneer de partijen overeenstemming bereiken, vindt het collectieve ontslag plaats volgens de inhoud van deze overeenkomst […].

3. Wanneer geen overeenstemming is bereikt tussen de partijen, kan de prefect of de [minister] binnen tien dagen na de overlegging van genoemd verslag, gelet op het dossier en na afweging van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie, hetzij de termijn voor het overleg met twintig dagen verlengen indien een van de partijen daarom verzoekt, hetzij goedkeuring weigeren voor alle of een deel van de voorgenomen ontslagen. Alvorens een dergelijk besluit te nemen kan de prefect of de [minister] het advies vragen van respectievelijk de commissie van het ministerie van Arbeid, die zetelt in elke prefectuur, of de hoge arbeidsraad. Zowel deze adviesorganen als de prefect of de [minister] kunnen de in artikel 4 bedoelde vertegenwoordigers van de werknemers en de betrokken werkgever oproepen en horen, alsook personen die over speciale deskundigheid op technische deelonderwerpen beschikken.

4. De werkgever kan overgaan tot collectief ontslag in de omvang als aangegeven in het besluit van de prefect of de [minister]. Indien dit besluit niet binnen de voorgeschreven termijnen wordt genomen, wordt het collectieve ontslag doorgevoerd in de omvang die de werkgever tijdens het overleg heeft aanvaard."

11 Artikel 6, lid 1, van wet nr. 1387/1983 bepaalt dat „[c]ollectief ontslag dat plaatsvindt in strijd met de bepalingen van deze wet, […] ongeldig" is.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 AGET Iraklis, waarvan de Franse multinationale groep Lafarge hoofdaandeelhoudster is, produceert cement in drie fabrieken, die zijn gelegen in Agria Volou, Aliveri en Chalkida (Griekenland).

13 In de periode tussen november 2011 en december 2012 heeft AGET Iraklis de werknemers van haar fabriek in Chalkida verschillende malen op bijeenkomsten uitgenodigd om met hen te discussiëren over de aanpassing van de activiteiten binnen die vestiging aan de sterk dalende vraag naar cement en te zoeken naar mogelijkheden om collectief ontslag te voorkomen.

14 Onder verwijzing naar met name de inkrimping van de bouwactiviteit in de regio Attica (Griekenland), een overschot aan productiecapaciteit alsook de noodzaak het voortbestaan van de onderneming veilig te stellen en de voorwaarden voor ontwikkeling van de activiteiten van de groep zowel op de Griekse markt als in het buitenland te garanderen, heeft de raad van bestuur van AGET Iraklis bij besluit van 25 maart 2013 een herstructureringsplan goedgekeurd. Dat plan voorzag in de definitieve sluiting van de vestiging in Chalkida, die destijds 236 werknemers telde, en in de concentratie van de productie in de andere twee vestigingen, waarvan de productiviteit werd verhoogd.

15 Bij brieven van 26 maart en 1 april 2013 heeft AGET Iraklis de Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (werknemersvakbond van de vestiging in Chalkida; hierna: „vakbond") uitgenodigd op bijeenkomsten die waren gepland op 29 maart en 4 april 2013, teneinde hem informatie te verstrekken over de redenen waarom het voormelde plan er was gekomen en over de procedure die voor de voorgenomen ontslagen zou worden gevolgd, alsook om hem te raadplegen over mogelijkheden om die ontslagen te voorkomen of het aantal en de negatieve gevolgen ervan te beperken.

16 Aangezien de vakbond op geen van beide uitnodigingen is ingegaan, heeft AGET Iraklis de minister op 16 april 2013 verzocht het betrokken plan voor collectief ontslag goed te keuren.

17 De directie werkgelegenheid van het ministerie van Arbeid heeft een rapport opgesteld waarin zij op basis van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie adviseerde dat verzoek af te wijzen omdat er geen plan was voor plaatsing van de betrokken werknemers in andere vestigingen van AGET Iraklis en de statistieken van het Grieks bureau voor werkgelegenheid een alsmaar toenemende werkloosheid lieten zien.

18 Op verzoek van de minister heeft ook de hoge arbeidsraad, na AGET Iraklis en de vakbond te hebben gehoord, een advies uitgebracht waarin hij de minister afried het betrokken plan voor collectief ontslag goed te keuren, op grond dat het onvoldoende was gemotiveerd, met name omdat niet concreet en omstandig was aangetoond dat de voorgenomen ontslagen noodzakelijk waren en omdat de door AGET Iraklis aangevoerde argumenten te vaag waren.

19 Op basis van dat advies heeft de minister op 26 april 2013 besloten het plan voor collectief ontslag niet goed te keuren.

20 AGET Iraklis heeft beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld bij de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland). Ter ondersteuning daarvan stelt zij met name dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, op basis waarvan dat besluit is genomen, zowel in strijd is met richtlijn 98/59 als met de artikelen 49 en 63 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

21 De Symvoulio tis Epikrateias zet uiteen dat richtlijn 98/59 weliswaar niet voorziet in een regeling inzake goedkeuring door een bestuursorgaan als die welke bij de voormelde nationale bepaling is ingesteld, maar dat een dergelijke maatregel zijn grondslag kan vinden in artikel 5 van die richtlijn, aangezien hij voor de werknemers gunstiger is dan de maatregelen waarin de richtlijn voorziet.

22 Gesteld dat dit het geval is, dan betwijfelt de verwijzende rechter evenwel of het verenigbaar is met de doelstellingen en de nuttige werking van richtlijn 98/59 dat een dergelijke goedkeuring afhankelijk wordt gesteld van criteria als de omstandigheden op de arbeidsmarkt en het belang van de nationale economie, aangezien dergelijke criteria weliswaar kunnen worden geacht verband te houden met

legitieme doelstellingen van algemeen belang als de werkloosheidsbestrijding en de nationale economische ontwikkeling, maar evenzeer kunnen leiden tot verschillen tussen de lidstaten, tot vervanging van de door de richtlijn voorgeschreven procedures van voorlichting en van overleg door een goedkeuringsprocedure en tot een onevenredige beperking van de vrijheid van ondernemerschap.

23 Voorts zijn volgens de verwijzende rechter in het onderhavige geval ook de artikelen 49 en 63 VWEU van toepassing, aangezien het hoofdgeding een grensoverschrijdende situatie betreft wegens het feit dat AGET Iraklis tot een Franse multinationale groep behoort. In dat verband kan een nationale bepaling als die waarover het in het hoofdgeding gaat een mogelijk sterk afschrikkend effect hebben op de uitoefening van de bij die artikelen geboden vrijheden door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen omdat er een verreikende beperking van de vrije bedrijfsuitoefening van uitgaat. De verwijzende rechter merkt verder op dat de bepalingen van het Handvest, en met name artikel 16 ervan, waarin de vrijheid van ondernemerschap is verankerd, toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst.

24 De vraag rijst echter of een dergelijke belemmering, ondanks de mogelijke impact ervan op die vrijheden en op de vrijheid van ondernemerschap, niet kan worden gerechtvaardigd – in het bijzonder wanneer er een acute economische crisis heerst die gepaard gaat met een ongebruikelijk hoge werkloosheid (de Griekse werkloosheid bedroeg destijds om en nabij 27 %) – door dwingende redenen van algemeen belang, met name in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, waarvoor de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken.

25 Daarop heeft de Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is een nationale regeling als artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, die als vereiste voor collectief ontslag in een bepaalde onderneming stelt dat deze ontslagen worden goedgekeurd door een bestuursorgaan op basis van criteria verband houdend met a) de omstandigheden op de arbeidsmarkt, b) de situatie waarin de onderneming verkeert, en c) het belang van de nationale economie, verenigbaar met richtlijn 98/59 in het bijzonder en met de artikelen 49 en 63 VWEU in het algemeen?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, is een nationale regeling met de beschreven inhoud dan verenigbaar met richtlijn 98/59 in het bijzonder en met de artikelen 49 en 63 VWEU in het algemeen, wanneer er sprake is van ernstige maatschappelijke redenen, zoals een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 98/59 en/of de artikelen 49 en 63 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die waarop het hoofdgeding betrekking heeft, volgens welke een werkgever die met de vertegenwoordigers van de werknemers geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over een plan voor collectief ontslag, slechts kan overgaan tot dat ontslag voor zover de bevoegde nationale overheidsinstantie, die in kennis moet worden gesteld van dat plan, niet binnen de in die regeling gestelde termijn een gemotiveerd besluit tot weigering van goedkeuring voor alle of een deel van de voorgenomen ontslagen vaststelt na onderzoek van het dossier en na beoordeling van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie.

Richtlijn 98/59

27 Blijkens overweging 2 van richtlijn 98/59 heeft deze richtlijn tot doel de werknemers meer bescherming te bieden bij collectief ontslag. Volgens de overwegingen 3 en 7 ervan moeten met name de verschillen die zijn blijven bestaan tussen de in de lidstaten geldende voorschriften wat betreft de maatregelen die de gevolgen van collectief ontslag kunnen verzachten, het voorwerp zijn van een onderlinge aanpassing van de wetgevingen (zie met name arrest van 12 oktober 2004, Commissie/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, punt 52).

28 In verband met het hoofddoel van richtlijn 98/59 – namelijk verzekeren dat collectief ontslag wordt voorafgaan door raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers en kennisgeving aan de bevoegde overheidsinstantie – moet eraan worden herinnerd dat de raadplegingen volgens artikel 2, lid 2, van die richtlijn betrekking hebben op de mogelijkheden om de collectieve ontslagen te voorkomen of de omvang ervan te verminderen en op de mogelijkheid om de gevolgen ervan te verzachten door het treffen van sociale begeleidingsmaatregelen, meer bepaald om bij te dragen tot herplaatsing of omscholing van de ontslagen werknemers. Daarnaast moet de werkgever overeenkomstig de artikelen 2, lid 3, en 3, lid 1, ervan van elk plan voor collectief ontslag kennisgeven aan de overheidsinstantie en haar de in deze bepalingen vermelde elementen en inlichtingen meedelen (zie in die zin arrest van 10 december 2009, Rodríguez Mayor e.a., C-323/08, EU:C:2009:770, punten 43 en 44).

29 Richtlijn 98/59 en, voordien, richtlijn 75/129, in de plaats waarvan zij is gekomen, brengen bijgevolg slechts een gedeeltelijke harmonisatie tot stand van de regels betreffende de bescherming van de werknemers bij collectief ontslag, namelijk van de regels die zien op de bij een dergelijk ontslag te volgen procedure (zie in die zin arrest van 10 december 2009, Rodríguez Mayor e.a., C-323/08, EU:C:2009:770, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Richtlijn 98/59 en haar voorgangster, richtlijn 75/129, laten bijgevolg de vrijheid van de werkgever om al dan niet tot collectief ontslag over te gaan, onverlet (zie met betrekking tot richtlijn 75/129, arresten van 12 februari 1985, Dansk Metalarbejderforbund en Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punt 10, en 7 september 2006, Agorastoudis e.a., C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, punt 35).

31 Die richtlijnen noemen met name niet de omstandigheden waaronder de werkgever collectief ontslag moet overwegen, en tasten op geen enkele wijze zijn beoordelingsvrijheid aan met betrekking tot de vraag of, en zo ja wanneer, hij een plan voor collectief ontslag moet opstellen (zie met betrekking tot richtlijn 75/129, arrest van 12 februari 1985, Dansk Metalarbejderforbund en Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punt 15).

32 Hoewel de Uniewetgever met een dergelijke harmonisatie van de regels voor collectief ontslag beoogt een vergelijkbare bescherming van de rechten van de werknemers in de verschillende lidstaten te verzekeren en er tegelijk voor te zorgen dat de lasten die deze beschermingsregels meebrengen voor de ondernemingen van de Europese Unie, onderling minder sterk verschillen (zie met name arrest van 9 juli 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), blijkt uit artikel 1, lid 1, en artikel 5 van richtlijn 98/59 dat deze richtlijn in dat opzicht een minimumbescherming inzake de voorlichting en raadpleging van de werknemers bij collectief ontslag wil invoeren, en dat de lidstaten vrij blijven om nationale maatregelen te nemen die voor die werknemers gunstiger zijn (zie met name arrest van 18 januari 2007, Confédération générale du travail e.a., C-385/05, EU:C:2007:37, punt 44).

33 Uit het voorgaande volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft uiteengezet, de materiële voorwaarden die eventueel worden gesteld aan de mogelijkheid voor de werkgever om al dan niet over te gaan tot collectief ontslag in beginsel niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/59 vallen en dus tot de bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren.

34 Daaruit volgt tevens dat die richtlijn in beginsel niet aldus kan worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een dergelijk ontslag kan beletten bij een gemotiveerd besluit dat is vastgesteld na onderzoek van het dossier en afweging van vooraf bepaalde materiële criteria.

35 Dit zou, bij wijze van uitzondering, anders liggen wanneer een dergelijke nationale regeling wegens de specifiekere uitvoeringsbepalingen ervan of de wijze waarop zij concreet ten uitvoer wordt gebracht door het bevoegde bestuursorgaan, tot gevolg heeft dat de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 98/59 hun nuttige werking wordt ontnomen.

36 Zoals het Hof immers meermaals heeft geoordeeld, harmoniseert richtlijn 98/59 de regels ter bescherming van de werknemers bij collectief ontslag weliswaar slechts gedeeltelijk, maar kan het feit dat de harmonisatie beperkt is er niet toe leiden dat die richtlijn haar nuttige werking verliest (zie in die zin met betrekking tot richtlijn 75/129, arrest van 8 juni 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-383/92, EU:C:1994:234, punt 25, en met betrekking tot richtlijn 98/59, arrest van 16 juli 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punt 35).

37 Bijgevolg kan een lidstaat met name geen nationale maatregel treffen die, hoewel hij de rechten van de werknemers bij collectief ontslag beter beschermt, tot gevolg heeft dat de artikelen 2 tot en met 4 van die richtlijn van hun nuttige werking worden beroofd.

38 Dat zou het geval zijn bij een nationale regeling die collectief ontslag afhankelijk stelt van de voorwaarde dat een bestuursorgaan daar eerst goedkeuring voor geeft, en er voor de werkgever, bijvoorbeeld wegens de criteria op basis waarvan dat orgaan zijn standpunt moet bepalen of de wijze waarop het die criteria uitlegt en concreet toepast, in feite geen reële mogelijkheid bestaat om tot een dergelijk ontslag over te gaan.

39 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, voorziet artikel 2 van richtlijn 98/59 in een onderhandelingsplicht (arrest van 27 januari 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, punt 43). Blijkens de bewoordingen van die bepaling worden de vertegenwoordigers van de werknemers geraadpleegd teneinde tot een akkoord te komen, moet de raadpleging ten minste betrekking hebben op de mogelijkheden om collectief ontslag te voorkomen of om de omvang ervan te verminderen alsook op de mogelijkheid de gevolgen ervan te verzachten door het nemen van sociale begeleidingsmaatregelen en moet zij de vertegenwoordigers van de werknemers in staat stellen constructieve voorstellen te doen aan de hand van een aantal hun door de werkgever te verstrekken inlichtingen.

40 De artikelen 3 en 4 van richtlijn 98/59 bepalen dat van de plannen voor collectief ontslag kennis wordt gegeven aan de bevoegde overheidsinstantie en dat een dergelijk ontslag pas ingaat na een bepaalde termijn die door die instantie wordt gebruikt om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het aldus voorgenomen collectieve ontslag voortvloeien.

41 Het uitgangspunt van dergelijke bepalingen – die, zoals in de punten 27 en 32 van het onderhavige arrest is uiteengezet, met name beogen de werknemers beter te beschermen en er tegelijk voor moeten zorgen dat de lasten die deze beschermingsregels meebrengen voor de ondernemingen, onderling minder sterk verschillen – is duidelijk dat collectief ontslag, nadat alle bij die bepalingen ingestelde procedures zijn doorlopen en ook wanneer de raadpleging niet tot een akkoord heeft geleid, op zijn minst mogelijk moet blijven, zij het op voorwaarde dat bovendien is voldaan aan bepaalde objectieve vereisten die eventueel door de toepasselijke nationale regeling worden gesteld.

42 Dienaangaande heeft AGET Iraklis voor het Hof met name gesteld dat het bevoegde bestuursorgaan zich stelselmatig verzet tegen de hem ter kennis gebrachte plannen voor collectief ontslag, wat er met name toe heeft geleid – óók in het hoofdgeding – dat de vertegenwoordigers van de werknemers er

meestal van afzien mee aan de onderhandelingstafel te gaan zitten teneinde overeenstemming te vinden over de mogelijkheden om collectief ontslag te voorkomen of de omvang ervan te verminderen en de gevolgen ervan te verzachten.

43 Het is evenwel de taak van de verwijzende rechter, die als enige beschikt over de relevante informatie dienaangaande, om zo nodig na te gaan of de regeling waarop het hoofdgeding betrekking heeft, wegens de drie in punt 26 van dit arrest genoemde beoordelingscriteria op basis waarvan het bevoegde bestuursorgaan zijn standpunt dient te bepalen over de hem ter kennis gebrachte plannen voor collectief ontslag en de wijze waarop dat orgaan die criteria concreet toepast, ertoe leidt dat de werkgever in de praktijk geen reële mogelijkheid heeft om tot collectief ontslag over te gaan en richtlijn 98/59 dus haar nuttige werking verliest.

44 Gelet op een en ander moet op het eerste onderdeel van de eerste vraag worden geantwoord dat richtlijn 98/59 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een werkgever die met de vertegenwoordigers van de werknemers geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over een plan voor collectief ontslag, slechts kan overgaan tot dat ontslag voor zover de bevoegde nationale overheidsinstantie, die in kennis moet worden gesteld van dat plan, niet binnen de in die regeling gestelde termijn een gemotiveerd besluit tot weigering van goedkeuring voor alle of een deel van de voorgenomen ontslagen vaststelt na onderzoek van het dossier en na beoordeling van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie. Anders is het evenwel indien blijkt dat de regeling in kwestie wegens de drie beoordelingscriteria die erin worden gehanteerd en de concrete toepassing die de overheidsinstantie daar onder het toezicht van de bevoegde rechterlijke instanties aan geeft, ertoe leidt dat richtlijn 98/59 haar nuttige werking verliest. Het staat in voorkomend geval aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.

Artikelen 49 en 63 VWEU

– Toepasselijkheid van artikel 49 VWEU betreffende de vrijheid van vestiging en/of artikel 63 VWEU betreffende het vrije verkeer van kapitaal en beperking van die vrijheden of van één ervan

45 De vrijheid van vestiging die in artikel 49 VWEU aan de onderdanen van de lidstaten wordt toegekend, en die voor hen de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst alsook de oprichting en het bestuur van ondernemingen onder dezelfde voorwaarden als in de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld, omvat, brengt overeenkomstig artikel 54 VWEU voor de vennootschappen die in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en die hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Unie hebben, het recht mee om in de betrokken lidstaat hun bedrijfsactiviteit uit te oefenen door middel van een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap (zie met name arrest van 13 december 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Onder de vrijheid van vestiging valt dus met name de situatie waarin een in een lidstaat gevestigde onderneming een dochteronderneming opricht in een andere lidstaat. Volgens vaste rechtspraak valt onder die vrijheid eveneens de situatie waarin een dergelijke onderneming of een onderdaan van een lidstaat een deelneming verwerft in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming waardoor de betrokkene een zodanige invloed op de besluiten van die onderneming kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen (zie in die zin arresten van 21 oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 november 2012, Commissie/Griekenland, C-244/11, EU:C:2012:694, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Dat is het geval in het hoofdgeding, aangezien volgens de verwijzingsbeslissing de multinationale groep Lafarge, met zetel in Frankrijk, wegens de omvang van zijn deelneming in AGET Iraklis er de hoofdaandeelhouder van is, en AGET Iraklis ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Hof dienaangaande heeft verduidelijkt dat het in de periode waarin het plan voor collectief ontslag is opgesteld, ging om een deelneming van 89 %.

48 Volgens vaste rechtspraak ziet het begrip „beperking" in de zin van artikel 49 VWEU in het bijzonder op maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid op grond van nationaliteit toepasselijk zijn, de uitoefening van de vrijheid van vestiging kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie met name arresten van 21 april 2005, Commissie/Griekenland, C-140/03, EU:C:2005:242, punt 27, en 21 oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punt 54).

49 Dat begrip omvat dus met name maatregelen van een lidstaat die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de intracommunautaire handel belemmeren (zie met name arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, EU:C:2009:270, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Aangaande de verplichting om toegang tot de markt van een lidstaat te verzekeren, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het doel van de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging erin bestaat een onderdaan van een lidstaat of een aldaar gevestigde rechtspersoon in staat te stellen een tweede vestiging op te richten in een andere lidstaat om er zijn activiteiten uit te oefenen, en zo de economische en sociale vervlechting in de Unie op het terrein van de niet in loondienst verrichte werkzaamheden te bevorderen. De vrijheid van vestiging beoogt daartoe een dergelijke burger of rechtspersoon van de Unie de mogelijkheid te bieden, duurzaam en ononderbroken deel te nemen aan het economische leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit te halen door in de lidstaat van ontvangst daadwerkelijk en voor onbepaalde tijd door middel van een duurzame vestiging een economische activiteit uit te oefenen (zie met name arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Het begrip „vestiging" veronderstelt bijgevolg dat de betrokken onderneming werkelijk gevestigd is in die staat en daar werkelijk een economische activiteit uitoefent (zie met name arrest van 12 juli 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Voor de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van vestiging is dus, als noodzakelijke aanvulling daarop, met name vereist dat de dochteronderneming, het agentschap of het filiaal die of dat is opgericht door een in een andere lidstaat gevestigde rechtspersoon, in voorkomend geval en wanneer de activiteit die zal worden ontplooid in de lidstaat van ontvangst dat verlangt, in die lidstaat werknemers kan aantrekken (zie in die zin arrest van 10 juli 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, punt 15).

53 Die uitoefening houdt in beginsel tevens de vrijheid in om de aard en de omvang te bepalen van de economische activiteit die in de lidstaat van ontvangst zal worden ontplooid en met name te beslissen over de grootte van de vaste inrichtingen en het aantal benodigde werknemers, alsook, zoals de advocaat-generaal in punt 65 van zijn conclusie heeft uiteengezet, de vrijheid om die activiteit nadien terug te schroeven of eventueel zelfs af te stoten en die vestiging aldaar op te heffen.

54 In verband met het voorgaande moet worden onderstreept dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, de mogelijkheid zelf van een dergelijke vestiging om tot collectief ontslag over te gaan, onderwerpt aan het vereiste dat het bevoegde bestuursorgaan zich daar niet tegen verzet. Het besluit over te gaan tot collectief ontslag is evenwel een fundamentele beslissing in het bestaan van een onderneming (zie naar analogie met betrekking tot besluiten tot vrijwillige ontbinding, splitsing of fusie, arrest van 13 mei 2003, Commissie/Spanje, C-463/00, EU:C:2003:272, punt 79).

55 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat een dergelijke nationale regeling een substantiële inmenging vormt in bepaalde vrijheden die ondernemers doorgaans genieten (zie naar analogie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, EU:C:2009:270, punt 66). Dat geldt voor de vrijheid van die ondernemers om werknemers aan te trekken zodat zij hun activiteit kunnen verrichten, voor de vrijheid om de activiteit van hun vestiging stop te zetten om redenen die hun eigen zijn, alsook voor hun vrijheid om te beoordelen of, en zo ja wanneer, zij een plan voor collectief ontslag moeten opstellen, met name op basis van factoren als stopzetting of inkrimping van de activiteit van de onderneming, dalende vraag naar het product dat zij vervaardigen of ook ten gevolge van een reorganisatie van de onderneming die losstaat van de omvang van haar activiteiten (zie in die zin arresten van 12 februari 1985, Dansk Metalarbejderforbund en Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punt 15, en 8 juni 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-383/92, EU:C:1994:234, punten 29 en 32).

56 Een nationale regeling als die waarover het in het hoofdgeding gaat, kan het betreden van de Griekse markt dus minder aantrekkelijk maken en, na toetreding tot die markt, de mogelijkheden voor ondernemers van andere lidstaten die er dan toch voor hebben gekozen zich op een nieuwe markt te vestigen, om hun activiteiten aldaar nadien aan te passen of stop te zetten en de eerder in dienst genomen werknemers om die reden te ontslaan, aanzienlijk beperken, zo niet helemaal tenietdoen.

57 Daarom moet de conclusie luiden dat een dergelijke nationale regeling de uitoefening van de vrijheid van vestiging in Griekenland ernstig kan belemmeren.

58 Wat artikel 63 VWEU betreffende het vrije verkeer van kapitaal betreft, daaronder vallen directe investeringen in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouderschap die de mogelijkheid biedt om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de zeggenschap over een vennootschap, en portefeuillebeleggingen, namelijk de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt met uitsluitend doel te beleggen zonder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de onderneming te willen uitoefenen (zie arrest van 21 oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 In het hoofdgeding staat echter vast dat de onderneming die tot collectief ontslag wil overgaan, een bedrijf is waarin een in een andere lidstaat gevestigde multinationale groep van ondernemingen een meerderheidsbelang heeft, waardoor die groep een zodanige invloed op de besluiten van die onderneming kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen. Vast staat ook dat een dergelijk geval onder de vrijheid van vestiging valt, zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is uiteengezet. Gesteld dat de regeling waarop het hoofdgeding betrekking heeft het vrije verkeer van kapitaal beperkt, dan is dat in het kader van een dergelijke zaak het onvermijdelijke gevolg van een eventuele belemmering van de vrijheid van vestiging en rechtvaardigt dat geen afzonderlijke toetsing aan artikel 63 VWEU (zie in die zin arresten van 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, EU:C:2009:193, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 november 2012, Commissie/Griekenland, C-244/11, EU:C:2012:694, punt 30).

60 Bijgevolg hoeft de regeling aan de orde in het hoofdgeding niet afzonderlijk te worden getoetst aan de regels van het VWEU over het vrije verkeer van kapitaal.

– Eventuele rechtvaardiging

61 Blijkens vaste rechtspraak kan een beperking van de vrijheid van vestiging slechts worden toegestaan indien zij gerechtvaardigd is uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang. Daarenboven moet in een dergelijk geval de beperking geschikt zijn om het aldus nagestreefde doel te verwezenlijken en mag zij niet verder gaan dan voor het bereiken van dat do el noodzakelijk is (zie

met name arresten van 29 november 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 166).

62 Zoals de verwijzende rechter in het kader van de onderhavige zaak in herinnering roept, is het eveneens vaste rechtspraak dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst en dat zij dus met name moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie met name arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 19-21).

63 Dat is in het bijzonder het geval wanneer een nationale regeling de uitoefening van een of meer door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren en de betrokken lidstaat zich beroept op dwingende redenen van algemeen belang om een dergelijke belemmering te rechtvaardigen. In dat geval kan de betrokken nationale regeling slechts in aanmerking komen voor de uitzonderingen waarin aldus is voorzien wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie arresten van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43, en 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 35).

64 Die verplichting om de grondrechten in acht te nemen, valt namelijk duidelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht en dus van het Handvest. Het gebruik door een lidstaat van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet derhalve worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest (zie arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 36).

65 Zoals in de punten 54 tot en met 57 van het onderhavige arrest is uiteengezet, beperkt de regeling aan de orde in het hoofdgeding de vrijheid van vestiging. Aangezien volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie, die is vermeld in punt 22 van dit arrest, ter rechtvaardiging van die beperking dwingende redenen van algemeen belang worden aangevoerd, dient die regeling in overeenstemming te zijn met de grondrechten, wil een dergelijke rechtvaardigingsgrond van toepassing zijn.

66 In casu moet worden vastgesteld dat een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde de uitoefening van de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap beperkt, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt.

67 Het Hof heeft immers al geoordeeld dat de bij voornoemde bepaling verleende bescherming de vrijheid omvat om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit toe oefenen, alsook de contractvrijheid en de vrije mededinging (arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 42).

68 Wat de contractvrijheid betreft, heeft het Hof aldus met betrekking tot onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten geoordeeld dat artikel 16 van het Handvest met name impliceert dat een onderneming, bij de totstandkoming van een overeenkomst waarbij zij partij is, haar belangen op doeltreffende wijze moet kunnen doen gelden en met het oog op haar toekomstige economische activiteit moet kunnen onderhandelen over de factoren die bepalend zijn voor de evolutie van de arbeidsvoorwaarden van haar werknemers (arrest van 18 juli 2013, Alemo-Herron e.a., C-426/11, EU:C:2013:521, punt 33).

69 De instelling van een mechanisme als in het hoofdgeding aan de orde, waarbij een kader voor collectief ontslag wordt bepaald, betekent dan ook onbetwistbaar een inmenging in de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap en, in het bijzonder, van de contractvrijheid waarover ondernemingen in beginsel beschikken – met name ten aanzien van de werknemers in hun dienst – aangezien vaststaat dat volgens dat mechanisme het verzet van het nationale orgaan tegen bepaalde plannen voor collectief ontslag tot gevolg kan hebben dat de werkgever ze niet kan uitvoeren.

70 Dienaangaande dient niettemin in herinnering te worden gebracht dat artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent dat aan de uitoefening van in het Handvest neergelegde rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie met name arrest van 31 januari 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punt 61).

– Dwingende redenen van algemeen belang

71 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan het bevoegde nationale orgaan goedkeuring kan weigeren voor een plan voor collectief ontslag wanneer de werkgever en de vertegenwoordigers van de werknemers het niet eens raken over dat plan, noemt drie criteria waarmee dat orgaan rekening moet houden bij het onderzoek van het hem overgelegde dossier, namelijk de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie. Zoals de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing benadrukt, volgt daaruit dat de doelstellingen van algemeen belang die met die regeling worden nagestreefd zowel bestaan in bescherming van de werknemers en werkloosheidsbestrijding als in veiligstelling van het belang van de nationale economie.

72 Wat de veiligstelling van het belang van de nationale economie betreft, is het vaste rechtspraak dat overwegingen van zuiver economische aard, zoals met name de bevordering van de nationale economie of de goede werking daarvan, door het Verdrag verboden belemmeringen niet kunnen rechtvaardigen (zie in die zin met name arresten van 5 juni 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, punten 22 en 23; 6 juni 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, punten 47 en 48, en 4 juni 2002, Commissie/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 De bescherming van de werknemers is daarentegen een van de door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang (zie met name arresten van 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, EU:C:1999:575, punt 36; 13 december 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, punt 28, en 11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 77).

74 Hetzelfde geldt voor de bevordering van de werkgelegenheid, die er met name op is gericht de werkloosheid terug te dringen en dus een rechtmatige doelstelling van sociaal beleid vormt (zie in die zin arresten van 11 januari 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punten 38 en 39; 18 januari 2007, Confédération générale du travail e.a., C-385/05, EU:C:2007:37, punt 28, en 13 december 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punt 51).

75 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat overwegingen in verband met het behoud van de werkgelegenheid in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden een aanvaardbare rechtvaardiging vormen voor een nationale regeling die de vrijheid van vestiging belemmert (zie in die zin arrest van 25 oktober 2007, Geurts en Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punt 26).

76 Daaraan moet met betrekking tot de in de punten 73 tot en met 75 van het onderhavige arrest vermelde dwingende redenen van algemeen belang worden toegevoegd dat de Unie blijkens artikel 3, lid 3, VEU niet alleen een interne markt tot stand brengt, maar zich ook inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa, die met name is gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en in het bijzonder sociale bescherming bevordert (zie met betrekking tot het EG-Verdrag, arrest van 11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 78).

77 Aangezien de Unie niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, dienen de uit het Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder, zoals blijkt uit artikel 151, eerste alinea, VWEU, de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk wordt gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting (zie in die zin met betrekking tot de overeenkomstige bepalingen van het EG-Verdrag, arrest van 11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 79).

78 In dezelfde zin moet eraan worden herinnerd dat de Unie volgens artikel 147, lid 1, VWEU bijdraagt tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen, en daarbij de bevoegdheden van de lidstaten ten volle eerbiedigt. Artikel 147, lid 2, VWEU bepaalt dat bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de Unie rekening wordt gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau. Artikel 9 VWEU, ten slotte, preciseert dat de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid en de waarborging van een adequate sociale bescherming.

– Evenredigheid

79 Nu dient te worden nagegaan of de beperkingen van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van ondernemerschap die resulteren uit een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, hun rechtvaardiging kunnen vinden in de in de punten 73 tot en met 75 van het onderhavige arrest genoemde redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de werknemers en van de werkgelegenheid.

80 Zoals blijkt uit de rechtspraak aangehaald in punt 61 van dit arrest, is dat slechts het geval wanneer die beperkingen geschikt zijn om het nagestreefde doel van algemeen belang te verwezenlijken en niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is.

81 Dienaangaande moet ook in herinnering worden geroepen dat de lidstaten, zoals het Hof reeds meermaals heeft benadrukt, weliswaar over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen ter verwezenlijking van hun sociaal beleid, maar dat die beoordelingsmarge geen aantasting kan rechtvaardigen van de rechten die particulieren ontlenen aan de bepalingen van het Verdrag waarin hun fundamentele vrijheden zijn neergelegd (zie in die zin arresten van 11 januari 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punten 39 en 40; 18 januari 2007, Confédération générale du travail e.a., C-385/05, EU:C:2007:37, punten 28 en 29, en 13 december 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punten 51 en 52).

82 Voorts moeten de beperkingen die worden gesteld aan de vrije uitoefening van de door het Handvest gewaarborgde rechten en fundamentele vrijheden, in casu de in artikel 16 daarvan neergelegde vrijheid van ondernemerschap, ook de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, zoals in punt 70 van het onderhavige arrest is uiteengezet.

83 In verband met het voorgaande moet ten eerste worden vastgesteld dat het feit op zich dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling voorschrijft dat plannen voor collectief ontslag, vóór zij worden uitgevoerd, worden aangemeld bij een nationaal orgaan dat zich op basis van zijn controlebevoegdheden in bepaalde omstandigheden kan verzetten tegen dergelijke plannen om

redenen die verband houden met de bescherming van de werknemers en de werkgelegenheid, niet kan worden beschouwd als strijdig met de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging of de in artikel 16 van het Handvest verankerde vrijheid van ondernemerschap.

84 Enerzijds lijkt een mechanisme als beschreven in het vorige punt, dat het kader uitzet waarbinnen collectief ontslag moet plaatsvinden, in beginsel namelijk niet de wezenlijke inhoud van de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap te kunnen aantasten.

85 Hoewel, zoals in punt 69 van het onderhavige arrest is vastgesteld, de instelling van een dergelijk mechanisme waarbij een kader voor collectief ontslag wordt opgelegd, een inmenging betekent in de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap en, in het bijzonder, van de contractvrijheid waarover ondernemingen beschikken, met name ten aanzien van de werknemers in hun dienst, moet dienaangaande worden gewezen op de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de vrijheid van ondernemerschap geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in haar relatie tot haar maatschappelijke functie (zie met name arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Op basis van die rechtspraak en gelet op de bewoordingen van artikel 16 van het Handvest, die zich onderscheiden van die van de andere fundamentele vrijheden in titel II daarvan, maar die wel dicht bij de bewoordingen van een aantal bepalingen van titel IV van het Handvest liggen, kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld (arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 46).

87 Het is juist dat het Hof reeds heeft geoordeeld – met betrekking tot een nationale regeling op grond waarvan bepaalde ondernemingen niet konden deelnemen aan het overleg binnen het orgaan voor collectieve onderhandeling dat moest beslissen over collectieve overeenkomsten, en bijgevolg bij de totstandkoming van overeenkomsten hun belangen niet op doeltreffende wijze konden doen gelden of met het oog op hun toekomstige economische activiteit niet konden onderhandelen over de factoren die bepalend waren voor de evolutie van de arbeidsvoorwaarden van hun werknemers –, dat in een dergelijk geval de contractvrijheid van die ondernemingen zodanig ernstig werd beknot dat hun vrijheid van ondernemerschap in de kern dreigde te worden aangetast (arrest van 18 juli 2013, Alemo-Herron e.a., C-426/11, EU:C:2013:521, punten 34 en 35).

88 In casu hoeft er echter slechts op te worden gewezen dat een mechanisme als beschreven in punt 83 van het onderhavige arrest er naar zijn aard geenszins toe leidt dat ondernemingen iedere mogelijkheid wordt ontnomen om tot collectief ontslag over te gaan, aangezien het slechts beoogt een kader op te leggen voor die mogelijkheid. Bijgevolg kan een dergelijk mechanisme niet worden geacht de wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap aan te tasten.

89 Anderzijds moet in herinnering worden geroepen dat artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent dat beperkingen kunnen worden gesteld op de uitoefening van de in het Handvest verankerde vrijheden, mits daarbij met name het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen, die beperkingen noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Met betrekking tot die laatste bepaalt artikel 30 van het Handvest dat iedere werknemer overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgevingen en praktijken recht heeft op bescherming tegen kennelijk onredelijk ontslag.

90 Bijgevolg moet een nationaal mechanisme tot instelling van een kader, zoals bedoeld in punt 83 van het onderhavige arrest, er op dit gevoelige terrein naar streven de belangen die verband houden met de bescherming van de werknemers en de werkgelegenheid, met name tegen ongerechtvaardigd ontslag en tegen de gevolgen van collectief ontslag voor de werknemers, in overeenstemming te

brengen met de belangen op het gebied van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van ondernemerschap zoals die zijn erkend in artikel 49 VWEU en artikel 16 van het Handvest, en een juist evenwicht tussen beide tot stand te brengen.

91 De beslissingen waarover het in dit geval gaat, zijn economische en commerciële beslissingen die gevolgen kunnen hebben voor de baan van een groot aantal werknemers in een onderneming (zie in die zin arrest van 10 september 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e.a., C-44/08, EU:C:2009:533, punt 37).

92 Gelet op de mogelijke omvang van die gevolgen, kan een mechanisme tot instelling van een kader voor collectief ontslag, zoals beschreven in de punten 83 en 90 van het onderhavige arrest, – vooral omdat het Unierecht geen regels bevat ter voorkoming van dergelijke ontslagen en die verder reiken dan de in richtlijn 98/59 geregelde voorlichting en raadpleging – passend blijken om bij te dragen tot een betere daadwerkelijke bescherming van de werknemers en hun baan, door materiële regels vast te leggen voor de besluitvorming binnen de ondernemingen met betrekking tot dergelijke economische en commerciële beslissingen. Een dergelijk mechanisme is derhalve geschikt om de verwezenlijking van de aldus nagestreefde doelen van algemeen belang te waarborgen.

93 Voorts mogen de lidstaten, gezien de beoordelingsmarge waarover zij beschikken bij het voeren van hun sociaal beleid, in beginsel het standpunt huldigen dat een dergelijk mechanisme waarbij een kader wordt opgelegd, noodzakelijk is om een betere bescherming te waarborgen van de werknemers en hun baan. In het bijzonder blijkt niet dat minder strenge maatregelen de verwezenlijking van de nagestreefde doelen op een even doeltreffende wijze zouden verzekeren als de instelling van een dergelijk kader.

94 Naar zijn beginsel beoordeeld kan een dergelijk kader, waarbinnen de voorwaarden worden vastgelegd waarop tot collectief ontslag kan worden overgegaan, bijgevolg voldoen aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel en vanuit dat oogpunt dus verenigbaar zijn met artikel 49 VWEU en artikel 16 van het Handvest.

95 Ten tweede moet worden nagegaan of de concrete uitvoeringsbepalingen die kenmerkend zijn voor het mechanisme tot instelling van een kader voor collectief ontslag waarin de regeling in het hoofdgeding voorziet, en in het bijzonder de drie criteria waarmee het bevoegde overheidsorgaan rekening moet houden met het oog op zijn besluit zich al dan niet te verzetten tegen collectief ontslag, kunnen garanderen dat de in de punten 79 tot en met 82 van het onderhavige arrest vermelde vereisten daadwerkelijk in acht worden genomen.

96 Dienaangaande moet er meteen op worden gewezen dat het criterium van het „belang van de nationale economie” dat in die regeling wordt gehanteerd, niet kan worden aanvaard.

97 Een verbod om over te gaan tot collectief ontslag dat met name is ingegeven door het streven te voorkomen dat een economische sector, en daarmee de economie van het land, de nadelige gevolgen daarvan ondervindt, moet immers worden geacht een doel van economische aard te hebben dat, zoals reeds is uiteengezet in punt 72 van het onderhavige arrest en door de advocaat-generaal is aangegeven in punt 66 van zijn conclusie, geen reden van algemeen belang is die een beperking van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid kan rechtvaardigen (zie naar analogie arrest van 5 juni 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, punt 23).

98 Voor de andere twee beoordelingscriteria die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling naar voren schuift, namelijk de „situatie van de onderneming” en de „omstandigheden op de arbeidsmarkt”, lijkt daarentegen – althans op het eerste gezicht – wél te kunnen worden aangeknoopt bij de legitieme doelstelling van algemeen belang die erin bestaat de werknemers en de werkgelegenheid te beschermen.

99 Die criteria zijn echter zeer algemeen en vaag geformuleerd. Zoals blijkt uit vaste rechtspraak, vormen interventiemogelijkheden van een lidstaat of een bestuursorgaan – zoals de bevoegdheid tot verzet waarover de minister in het onderhavige geval beschikt – die aan geen enkele voorwaarde zijn onderworpen, met uitzondering van een verwijzing naar dergelijke in algemene termen geformuleerde criteria, en waarbij de specifieke en objectieve omstandigheden waarin die bevoegdheid zal worden uitgeoefend, niet worden gepreciseerd, een ernstige aantasting van de betrokken vrijheid, die deze vrijheid uiteindelijk volledig kan ondergraven wanneer het, zoals hier, gaat om beslissingen waarvan in punt 54 van het onderhavige arrest reeds is benadrukt dat zij fundamenteel zijn in het bestaan van een onderneming (zie in die zin met name arresten van 4 juni 2002, Commissie/Frankrijk, C-483/99, EU:C:2002:327, punten 50 en 51, en 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, EU:C:2009:193, punten 51 en 52).

100 Ook al kan het bestuursorgaan volgens de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, de bevoegdheid waarover het in casu beschikt om zijn veto uit te spreken over het collectieve ontslag, slechts uitoefenen na onderzoek van het dossier, rekening houdend met de situatie van de onderneming en met de omstandigheden op de arbeidsmarkt, en na vaststelling van een gemotiveerd besluit, dan nog moet worden vastgesteld dat de betrokken werkgevers bij gebreke van preciseringen dienaangaande niet weten onder welke concrete en objectieve omstandigheden die bevoegdheid kan worden uitgeoefend, aangezien de situaties op grond waarvan deze laatste kan worden uitgeoefend, potentieel talrijk, onbepaald en onbepaalbaar zijn, en het betrokken orgaan een ruime beoordelingsmarge laten die moeilijk te controleren is. Dergelijke criteria, die vaag zijn en dus niet berusten op objectieve en controleerbare voorwaarden, gaan verder dan nodig is om de aangegeven doelen te bereiken en voldoen dus niet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arresten van 4 juni 2002, Commissie/Frankrijk, C-483/99, EU:C:2002:327, punten 51 en 53; 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, EU:C:2009:193, punten 66 en 72, en 8 november 2012, Commissie/Griekenland, C-244/11, EU:C:2012:694, punten 74-77 en 86).

101 Voorts blijkt ook uit de rechtspraak van het Hof dat de mogelijkheid dat de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid tot verzet aan het toezicht van de nationale rechter wordt onderworpen, weliswaar noodzakelijk is voor de bescherming van de ondernemingen bij de toepassing van de regels inzake de vrijheid van vestiging, maar op zichzelf niet kan volstaan om de onverenigbaarheid van de voormelde twee beoordelingscriteria met die regels op te heffen (zie in die zin arrest van 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, EU:C:2009:193, punten 54 en 72) aangezien, in het bijzonder, de regeling in kwestie ook de nationale rechter geen voldoende duidelijke criteria verschaft die hem in staat stellen de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid door het bestuursorgaan te toetsen (zie in die zin arrest van 13 mei 2003, Commissie/Spanje, C-463/00, EU:C:2003:272, punt 79).

102 Daaruit volgt dat een mechanisme van toezicht en verzet als het mechanisme dat is ingesteld bij de regeling waarover het gaat in het hoofdgeding, wegens de concrete uitvoeringsbepalingen ervan niet voldoet aan de in punt 61 van het onderhavige arrest genoemde vereisten en dus in strijd is met artikel 49 VWEU.

103 Om dezelfde redenen is een dergelijke regeling ook in strijd met het evenredigheidsbeginsel van artikel 52, lid 1, van het Handvest en derhalve eveneens met artikel 16 daarvan.

104 Gelet op een en ander moet op het tweede onderdeel van de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich in een situatie als in het hoofdgeding aan de orde verzet tegen een nationale regeling volgens welke een werkgever die met de vertegenwoordigers van de werknemers geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over een plan voor collectief ontslag, slechts kan overgaan tot dat ontslag voor zover de bevoegde nationale overheidsinstantie, die in kennis moet worden gesteld van dat plan, niet binnen de in die regeling gestelde termijn een gemotiveerd besluit tot weigering van goedkeuring voor alle of een deel van de

voorgenomen ontslagen vaststelt na onderzoek van het dossier en na beoordeling van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie.

Tweede vraag

105 Voor het geval dat het antwoord op de eerste vraag luidt dat richtlijn 98/59 en/of artikel 49 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, wenst de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen te vernemen of een dergelijke nationale regeling niet toch verenigbaar kan zijn met die bepalingen op grond van ernstige maatschappelijke redenen, in een context waarin sprake is van een acute economische crisis en een bijzonder hoge werkloosheid.

106 Aangaande richtlijn 98/59, om te beginnen, moet worden gepreciseerd dat indien de nationale rechter bij het in de punten 43 en 44 van dit arrest bedoelde onderzoek constateert dat de regeling waarover het in het hoofdgeding gaat, die richtlijn haar nuttige werking ontneemt en er dus mee in strijd is, ook het feit dat de nationale context wordt gekenmerkt door een acute economische crisis en een bijzonder hoge werkloosheid, een lidstaat beslist niet toestaat die richtlijn van haar nuttige werking te beroven, aangezien die niet voorziet in een vrijwaringsbepaling op grond waarvan bij wijze van uitzondering van de daarin vervatte harmonisatiebepalingen kan worden afgeweken wanneer sprake is van een dergelijke nationale context.

107 Aangaande artikel 49 VWEU, vervolgens, dient in herinnering te worden geroepen dat, los van de mogelijkheid dat bepaalde belemmeringen van de vrijheid van vestiging die resulteren uit nationale maatregelen volgens de rechtspraak van het Hof en onder de in punt 61 van dit arrest genoemde voorwaarden kunnen worden gerechtvaardigd door bepaalde dwingende redenen van algemeen belang, de Verdragen er evenwel niet in voorzien dat ook buiten die gevallen van die bepaling van primair recht kan worden afgeweken of dat zij – zoals de verwijzende rechter met zijn tweede vraag lijkt te suggereren – eenvoudigweg kan worden genegeerd op grond dat er een nationale context heerst als die vermeld in punt 105 van dit arrest.

108 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het feit dat een lidstaat mogelijk wordt geconfronteerd met een acute economische crisis en een bijzonder hoge werkloosheid, niet afdoet aan de antwoorden op de eerste vraag.

Kosten

109 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag moet aldus worden uitgelegd dat zij zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke een werkgever die met de vertegenwoordigers van de werknemers geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over een plan voor collectief ontslag, slechts kan overgaan tot dat ontslag voor zover de bevoegde nationale overheidsinstantie, die in kennis moet worden gesteld van dat plan, niet binnen de in die regeling gestelde termijn een gemotiveerd besluit tot weigering van goedkeuring voor alle of een deel van de voorgenomen**

ontslagen vaststelt na onderzoek van het dossier en na beoordeling van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie. Anders is het evenwel, indien blijkt dat de regeling in kwestie wegens de drie beoordelingscriteria die erin worden gehanteerd en de concrete toepassing die de overheidsinstantie daar onder het toezicht van de bevoegde rechterlijke instanties aan geeft, ertoe leidt dat richtlijn 98/59 haar nuttige werking verliest. Het staat in voorkomend geval aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.

Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, verzet tegen een nationale regeling als beschreven in de eerste alinea, eerste volzin, van dit punt.

2) **Het feit dat een lidstaat mogelijk wordt geconfronteerd met een acute economische crisis en een bijzonder hoge werkloosheid, doet niet af aan de antwoorden die zijn geformuleerd in punt 1 van dit dictum.**

ondertekeningen