Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2016*

„Predhodno odločanje — Direktiva 98/59/ES — Približevanje zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 16 — Svoboda gospodarske pobude — Nacionalna zakonodaja, ki upravni organ pooblašča za ugovarjanje kolektivnim odpustom po oceni razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva — Huda gospodarska kriza — Zelo visoka nacionalna stopnja brezposelnosti“

V zadevi C-201/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) z odločbo z dne 7. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 29. aprila 2015, v postopku

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

proti

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

ob udeležbi

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

SODIŠČE (veliki senat)

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, predsedniki senatov, M. Berger, A. Prechal (poročevalka), predsednici senatov, M. Vilaras, predsednik senata, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby in E. Jarašiūnas, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. aprila 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, F. Montag in F. Hoseinian, odvetniki,

* Jezik postopka: grščina.

— za Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas E. Tzovla, odvetnica,

— za grško vlado K. Georgiadis in A. Dimitrakopoulou, agenta,

— za Evropsko komisijo M. Kellerbauer in H. Tserepa-Lacombe, agenta,

— za Nadzorni organ EFTA C. Zatschler in M. Moustakali, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 98/59/ES z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 327) ter členov 49 in 63 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) in Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (minister za delo, socialno varnost in socialno solidarnost, v nadaljevanju: minister) glede odločbe, s katero je ta odločil, da družbi AGET Iraklis ne dovoli kolektivnega odpusta.

Pravni okvir

Direktiva 98/59

3 V uvodnih izjavah od 1 do 4 in 7 Direktive 98/59 je navedeno:

„(1) ker je zaradi jasnosti in racionalnosti treba konsolidirati Direktivo Sveta 75/129/EGS z dne 17. februarja 1975 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti [(UL 1975, L 48, str. 29)];

(2) ker je pomembno delavcem v primeru kolektivnih odpustov zagotoviti boljše varstvo ter pri tem upoštevati potrebe po uravnoteženem ekonomskem in socialnem razvoju v Skupnosti;

(3) ker se v državah članicah, kljub okrepljenemu zbliževanju, veljavni predpisi glede dejanske ureditve in postopkov pri takih odpustih ter glede ukrepov za ublažitev posledic odpustov za delavce še vedno razlikujejo;

(4) ker lahko te razlike neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga;

[…]

(7) ker je torej treba spodbuditi tako približevanje in obenem ohranjati izboljšave v smislu člena 117 Pogodbe“.

4 Oddelek II Direktive 98/59, naslovljen „Informiranje in posvetovanje“, je sestavljen iz člena 2 te direktive, ki določa:

„1. Kadar delodajalec predvideva kolektivno odpuščanje delavcev, mora pravočasno začeti posvetovanja s predstavniki delavcev, zato da doseže sporazum.

2. Posvetovanja morajo zajeti vsaj možnosti in načine, kako se izogniti kolektivnim odpustom ali zmanjšati število prizadetih delavcev in kako ublažiti posledice, tako da se uporabijo spremljajoči socialni ukrepi, usmerjeni med drugim na prezaposlitev ali preusposabljanje odpuščenih delavcev.

[…]

3. Da delodajalec predstavnikom delavcev omogoči dajanje konstruktivnih predlogov, jim mora med pogajanji pravočasno:

(a) zagotoviti vse relevantne podatke in

(b) jih v vsakem primeru pisno obvestiti o:
   (i) razlogih za načrtovano odpuščanje;
   (ii) številu kategorij delavcev, ki jih bo odpustil;
   (iii) številu in kategorijah običajno zaposlenih delavcev;
   (iv) obdobju, v katerem bo izvedel načrtovane odpuste;
   (v) predlaganih merilih za izbor delavcev, ki jih bo odpustil, če ima po nacionalni zakonodaji in/ali praksi to pristojnost;
   (vi) načinu izračunavanja odpravnin, ki niso določene v nacionalni zakonodaji in/ali praksi.

Delodajalec predloži pristojnim organom javne oblasti kopijo pisnega obvestila, ki vsebuje vsaj podatke iz prvega pododstavka, točke (b), podtočke (i) do (v).

[…]“

5 Oddelek III Direktive 98/59, naslovljen „Postopek pri kolektivnih odpustih“, je sestavljen iz členov 3 in 4 te direktive.

6 Člen 3 te direktive določa:

„1. Delodajalci morajo uradno pisno obvestiti pristojni organ javne oblasti o načrtovanih kolektivnih odpustih.

[…]

To obvestilo mora vsebovati vse pomembne podatke o načrtovanih kolektivnih odpustih in o posvetovanju s predstavniki delavcev, kakor je določeno v členu 2, predvsem pa razloge za odpuščanje, število delavcev, ki bodo odpuščeni, število običajno zaposlenih in obdobje, v katerem bodo odpusti izvedeni.

2. Delodajalec vroči kopijo uradnega obvestila iz odstavka 1 predstavnikom delavcev.

Predstavniki delavcev lahko pristojnemu organu javne oblasti pošljejo morebitne pripombe.“

7 Člen 4, od (1) do (3), Direktive 98/59 določa:

„1. Načrtovani kolektivni odpusti, o katerih je uradno obveščen pristojni organ javne oblasti, se lahko izvedejo šele po preteku 30 dni od uradnega obvestila iz člena 3(1), brez vpliva na katera koli določila, ki urejajo individualne pravice glede pisne odpovedi zaposlitve.

Države članice lahko pooblastijo pristojni organ, da skrajša obdobje iz prejšnjega pododstavka.

2. Obdobje iz odstavka 1 uporabi pristojni organ javne oblasti za reševanje težav, ki izhajajo iz načrtovanih kolektivnih odpustov.

3. Če je začetno obdobje iz odstavka 1 krajše od 60 dni, lahko država članica pristojni organ javne oblasti pooblasti, da začetno obdobje podaljša na 60 dni po uradnem obvestilu, če kaže, da težav, ki so posledica načrtovanih kolektivnih odpustov, ne bo mogoče rešiti v začetnem obdobju.

Države članice lahko dajo pristojnemu organu javne oblasti širšo pristojnost za podaljšanje.

Delodajalec mora biti o podaljšanju in razlogih zanj obveščen pred iztekom začetnega obdobja iz odstavka 1.“

8 Člen 5 Direktive 98/59, ki je umeščen v oddelek IV te direktive, naslovljen „Končne določbe“, določa:

„Ta Direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da uporabijo ali sprejmejo zakone ali druge predpise, ki so za delavce ugodnejši, ali da spodbujajo ali omogočajo uporabo kolektivnih pogodb, ki so za delavce ugodnejše.“

Grško pravo

9 Člen 3 Nomos nº1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (zakon št. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnimi odpusti in drugih določbah) v različici, ki velja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 1387/1983), naslovljen „Obveznost delodajalca glede informiranja in posvetovanja“, določa:

„1. Delodajalec se mora pred kolektivnim odpustom posvetovati s predstavniki delavcev, da bi se preučila možnost preprečitve ali omejitve odpustov in njihovih negativnih posledic.

2. Delodajalec mora:

(a) predstavnikom delavcev zagotoviti vse uporabne informacije in

(b) jih pisno obvestiti o:
(aa) razlogih za načrtovano odpuščanje;
(bb) številu in kategorijah delavcev, ki jih bo odpustil;
(cc) številu in kategorijah običajno zaposlenih delavcev;
(dd) obdobju, v katerem bo prišlo do odpustov;
(ee) merilih za izbor delavcev, ki jih bo odpustil.

[…]

3. Delodajalec predloži kopije teh dokumentov prefektu in inšpektorju za delo. Če ima podjetje ali tovarna podružnice v več prefekturah, se zgornji dokumenti predložijo [ministru] in inšpektoratu za delo, ki je pristojen za območje, na katerem je tovarna ali podružnica, za katero so določeni odpusti ali večina odpustov.“

10 Člen 5 zakona št. 1387/1983, naslovljen „Postopek pri kolektivnih odpustih“, določa:

„1. Rok za posvetovanja med delavci in delodajalcem, določen v skladu s prejšnjim členom, je dvajset dni od ustreznega vabila delodajalca predstavnikom delavcev […]. Izid posvetovanj se navede v zapisniku, ki ga podpišeta obe strani in ga delodajalec predloži prefektu ali [ministru] v skladu z določbami iz člena 3(3).

2. Če strani skleneta sporazum, se kolektivni odpusti izvedejo v skladu z vsebino sporazuma […].

3. Če strani ne skleneta sporazuma, lahko prefekt ali [minister] z obrazloženo odločbo, izdano v desetih dneh od predložitve zgoraj navedenega zapisnika, po preučitvi dejstev iz spisa in razmer na trgu dela, položaja podjetja ter interesa mednarodnega gospodarstva na zahtevo katere od zadevnih strani podaljša posvetovanja za dodatnih dvajset dni ali v celoti oziroma delno ne odobri načrtovanih odpustov. Prefekt ali [minister] lahko pred izdajo zgoraj navedene odločbe prosi za mnenje odbora ministrstva za delo, ki ima sedež v vsakem upravnem okrožju, ali vrhovni svet za zaposlovanje. Navedena posvetovalna organa, prefekt ali [minister] lahko v skladu s členom 4 pozovejo in zaslišijo predstavnike delavcev in zadevnega delodajalca ali pa osebe, ki so posebej usposobljene za posamezne tehnične vsebine.

4. Delodajalec lahko izvede kolektivne odpuste v mejah, ki jih v odločbi določi prefekt ali [minister]. Če taka odločba ni izdana v predpisanih rokih, se odpusti izvedejo v mejah, ki jih je na posvetovanjih sprejel delodajalec.“

11 Člen 6(1) zakona št. 1387/1983 določa, da „kolektivni odpusti, ki so bili izvedeni v nasprotju z navedenimi zakonskimi določbami, niso veljavni“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 Družba AGET Iraklis, katere glavni delničar je francoska večnacionalna skupina, Lafarge, proizvaja cement v treh tovarnah, ki so v mestih Agria Volou, Aliveri in Halkida (Grčija).

13 Družba AGET Iraklis je v obdobju od novembra 2011 do decembra 2012 delavce svoje tovarne v Halkidi večkrat povabila na sestanke, da bi se določile spremembe dejavnosti v tej tovarni zaradi padca povpraševanja po cementu in da bi se hkrati preprečili kolektivni odpusti.

14 Upravni odbor družbe AGET Iraklis je med drugim s sklicevanjem na zmanjšanje dejavnosti v gradbenem sektorju v Atiki (Grčija) in obstoj presežnih proizvodnih zmogljivosti ter potrebo po zagotovitvi nadaljnjega obstoja podjetja in pogojev za razvoj dejavnosti skupine tako na grškem trgu kot v tujini z odločbo z dne 25. marca 2013 potrdil načrt prestrukturiranja, ki je določal dokončno ustavitev tovarne v Halkidi, ki je tedaj zaposlovala 236 delavcev, in preusmeritev proizvodnje v drugi dve tovarni s povečanjem njune produktivnosti.

15 Družba AGET Iraklis je z dopisoma z dne 26. marca in 1. aprila 2013 povabila Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindikat delavcev tovarne v Halkidi, v nadaljevanju: sindikat) na sestanka, ki sta bila sklicana za 29. marec 2013 oziroma 4. april 2013, da bi posredovala informacije o razlogih, ki so pripeljali do sprejetja zgoraj navedenega načrta, o pogojih predvidenih odpustov ter o posvetovanju glede možnosti preprečitve ali omejitve teh odpustov in njihovih negativnih posledic.

16 Ker se sindikat ni odzval na nobeno od teh dveh povabil, je družba AGET Iraklis 16. aprila 2013 ministru predložila prošnjo za odobritev zadevnega kolektivnega odpusta.

17 Direktorat za zaposlovanje v okviru ministrstva za delo je ob upoštevanju razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva sestavil poročilo, pri čemer je priporočil zavrnitev te prošnje, ker ni zajemala načrta vključitve zadevnih delavcev v druge tovarne v lasti družbe AGET Iraklis in ker so statistični podatki grškega zavoda za zaposlovanje razkrivali vedno višjo stopnjo brezposelnosti.

18 Vrhovni svet za zaposlovanje je v mnenju, izdanem na prošnjo ministra, po zaslišanju družbe AGET Iraklis in sindikata glede odobritve načrta zadevnega kolektivnega odpusta zavzel odklonilno stališče, pri čemer je menil, da je obrazložitev tega načrta nezadostna, zlasti ker potreba po načrtovanih kolektivnih odpustih ni bila utemeljena s konkretnimi in podrobnimi dokazi ter trditve družbe AGET Iraklis niso bile jasne.

19 Minister je na podlagi navedenega mnenja 26. aprila 2013 sklenil, da tega načrta kolektivnega odpusta ne bo odobril.

20 Družba AGET Iraklis v podporo tožbi za odpravo te odločbe, ki jo je vložila pri Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija), med drugim trdi, da člen 5(3) zakona št. 1387/1983, na podlagi katerega je bila navedena odločba sprejeta, krši tako Direktivo 98/59 kot člena 49 in 63 PDEU v povezavi s členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

21 Navedeno sodišče meni, da čeprav sistem upravnega dovoljenja, kakršen je ta, ki je vzpostavljen z navedeno nacionalno določbo, ni določen z Direktivo 98/59, bi lahko tak ukrep, če je za delavce ugodnejši od tistih, ki jih določa ta direktiva, temeljil na členu 5 navedene direktive.

22 Navedeno sodišče tudi ob predpostavki, da je tako, kljub temu dvomi o tem, ali je v skladu s cilji in polnim učinkom Direktive 98/59, da se izdaja takega dovoljenja pogoji z merili, kot so razmere na trgu dela, ker bi taka merila, čeprav so lahko povezana z legitimnimi cilji v splošnem interesu, kot sta boj proti brezposelnosti in razvoj nacionalnega gospodarstva, lahko hkrati pripeljala do razlik med državami članicami, do nadomestitve postopkov informiranja in posvetovanja, določenih s to direktivo, s postopkom izdaje dovoljenja ter do nesorazmerne omejitve svobode gospodarske pobude delodajalca.

23 Poleg tega predložitveno sodišče meni, da je treba ob upoštevanju čezmejnega značaja položaja iz postopka v glavni stvari, ki izhaja iz okoliščine, da družba AGET Iraklis spada v francosko večnacionalno skupino, v obravnavanem primeru prav tako uporabiti člena 49 in 63 PDEU. V zvezi s tem bi nacionalna določba, kot je ta iz postopka v glavni stvari, zaradi obsega omejitve svobode vodenja podjetij, ki jo vsebuje, gospodarske subjekte s sedežem v drugih državah članicah lahko potencialno močno odvračala od uresničevanja svoboščin, zagotovljenih s tema členoma. Navedeno sodišče prav tako poudarja, da se določbe Listine in zlasti njen člen 16, ki zagotavlja svobodo gospodarske pobude, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije.

24 Vseeno naj bi se postavljalo vprašanje, ali ne bi mogla biti taka ovira – kljub temu potencialnemu učinku na navedene svoboščine in svobodo gospodarske pobude –zgolj ob obstoju hude gospodarske krize, ki jo spremlja zelo visoka stopnja brezposelnosti, ki v Grčiji meji na 27 %, upravičena iz nujnih razlogov v splošnem interesu, zlasti iz naslova zaposlovalne politike, pri kateri naj bi imele države članice široko polje proste presoje.

25 V teh okoliščinah je Simvulio tis Epikrateias (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je določba nacionalnega prava, kakršen je člen 5(3) zakona št. 1387/1983, ki določa, da je za kolektivne odpuste v posameznem podjetju potrebno dovoljenje, ki ga upravni organ izda na podlagi meril: (a) razmere na trgu dela, (b) položaj podjetja in (c) interes nacionalnega gospodarstva, skladna zlasti z določbami Direktive 98/59 ter na splošno s členoma 49 in 63 PDEU?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je navedena določba s tako vsebino skladna zlasti z določbami Direktive 98/59 ter na splošno s členoma 49 in 63 PDEU, kadar obstajajo resni socialni razlogi, kot sta huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

26 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba določbe Direktive 98/59 in/ali določbe členov 49 in 63 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero lahko delodajalec, če ni dosežen sporazum s predstavniki delavcev o načrtovanih kolektivnih odpustih, te odpuste opravi le, če pristojni nacionalni organ javne oblasti, ki mora biti o tem načrtu obveščen, v roku, določenem z navedeno zakonodajo, in po preučitvi spisa ter oceni razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva ne sprejme obrazložene odločbe, da v celoti ali delno ne odobri načrtovanih odpustov.

Direktiva 98/59

27 Iz uvodne izjave 2 Direktive 98/59 izhaja, da je v primeru kolektivnih odpustov pomembno zagotoviti boljše varstvo. V skladu z uvodnima izjavama 3 in 7 te direktive mora biti predmet približevanja zakonodaje predvsem dejstvo, da se še vedno razlikujejo veljavni predpisi glede ukrepov za ublažitev posledic odpustov za delavce (glej zlasti sodbo z dne 12. oktobra 2004, Komisija/Portugalska, C-55/02, EU:C:2004:605, točka 52).

28 V zvezi z glavnim namenom Direktive 98/59, torej posvetovanjem s predstavniki delavcev in obvestitvijo pristojnega organa javne oblasti pred izvedbo kolektivnih odpustov, je treba poudariti, prvič, da morajo v skladu s členom 2(2) te direktive posvetovanja zajeti možnosti in načine, kako se izogniti kolektivnim odpustom ali zmanjšati število prizadetih delavcev in kako ublažiti posledice, tako da se uporabijo spremljajoči socialni ukrepi, usmerjeni med drugim na prezaposlitev ali preusposabljanje odpuščenih delavcev. Drugič, v skladu s členom 2(3) in členom 3(1) navedene direktive mora delodajalec uradno obvestiti pristojni organ javne oblasti o načrtovanih kolektivnih odpustih in mu sporočiti podatke, navedene v teh določbah (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2009, Rodríguez Mayor in drugi, C-323/08, EU:C:2009:770, točki 43 in 44).

29 Direktiva 98/59 enako kot prej Direktiva 75/129, ki jo je prvonavedena nadomestila, zagotavlja le delno uskladitev pravil varstva delavcev v primeru kolektivnih odpustov, in sicer postopek, ki ga je treba izpeljati v primeru takih odpustov (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2009, Rodríguez Mayor in drugi, C-323/08, EU:C:2009:770, točka 51 in navedena sodna praksa).

30 Tako ne Direktiva 98/59 ne prej Direktiva 75/129 ne kršita svobode delodajalca, da izvede ali ne izvede kolektivnih odpustov (glej v zvezi z Direktivo 75/129 sodbi z dne 12. februarja 1985, Dansk Metalarbejderforbund in Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, točka 10, ter z dne 7. septembra 2006, Agorastoudis in drugi, od C-187/05 do C-190/05, EU:C:2006:535, točka 35).

31 Navedeni direktivi med drugim ne določata natančno okoliščin, v katerih mora delodajalec predvideti kolektivne odpuste, in ne posegata v njegovo prosto presojo glede tega, ali in kdaj mora oblikovati načrt kolektivnega odpusta (glej v zvezi z Direktivo 75/129 sodbo z dne 12. februarja 1985, Dansk Metalarbejderforbund in Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, točka 15).

32 Čeprav je z usklajevanjem predpisov, ki se uporabljajo za kolektivne odpuste, zakonodajalec Unije nameraval hkrati zagotoviti primerljivo varstvo pravic delavcev v različnih državah članicah in uskladiti stroške, ki jih nosijo podjetja v Evropski uniji zaradi izvajanja teh varstvenih predpisov (glej zlasti sodbo z dne 9. julija 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, točka 32 in navedena sodna praksa), pa iz člena 1(1) in člena 5 Direktive 98/59 kljub temu izhaja, da je njen namen v zvezi s tem vzpostaviti minimalno varstvo v zvezi z obveščanjem delavcev in posvetovanjem z njimi v primeru kolektivnih

odpustov ter da lahko države članice sprejemajo ugodnejše nacionalne ukrepe za navedene delavce (glej zlasti sodbo z dne 18. januarja 2007, Confédération générale du travail in drugi, C-385/05, EU:C:2007:37, točka 44).

33 Iz vsega navedenega izhaja, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 30 sklepnih predlogov, da vsebinski pogoji, ki – odvisno od primera – veljajo za možnost delodajalca, da opravi kolektivne odpuste ali ne, načeloma ne spadajo na področje uporabe Direktive 98/59 in torej ostajajo v pristojnosti držav članic.

34 Iz tega prav tako sledi, da navedene direktive načeloma ni mogoče razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki organu javne oblasti podeljuje pristojnost, da izdajo takih odobritev prepreči z obrazloženo odločbo, ki jo sprejme po preučitvi spisa in ob upoštevanju vnaprej določenih vsebinskih meril.

35 V zvezi s tem je treba vseeno pojasniti, da bi izjemoma veljalo drugače v primeru, v katerem bi taka nacionalna ureditev glede na svoja podrobnejša pravila ali način, kako jo pristojni organ javne oblasti izvaja, povzročila, da bi bil določbam členov od 2 do 4 Direktive 98/59 odvzet polni učinek.

36 Kot je Sodišče večkrat razsodilo, čeprav je res, da Direktiva 98/59 zagotavlja zgolj delno uskladitev pravil varstva delavcev v primeru kolektivnih odpustov, ni namreč dvoma, da omejenost te uskladitve ne sme povzročiti, da bi bil določbam te direktive odvzet polni učinek (glej v tem smislu v zvezi z Direktivo 75/129 sodbo z dne 8. junija 1994, Komisija/Združeno kraljestvo, C-383/92, EU:C:1994:234, točka 25, in v zvezi z Direktivo 98/59 sodbo z dne 16. julija 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, točka 35).

37 Zato država članica zlasti ne sme sprejeti nacionalnega ukrepa, ki bi – čeprav zagotavlja višjo raven varstva pravic delavcev zoper kolektivne odpuste – kljub temu povzročil, da bi bil članom od 2 do 4 navedene direktive odvzet polni učinek.

38 Tako naj bi bilo v primeru nacionalne zakonodaje, ki kolektivne odpuste pogojuje s predhodno odobritvijo organa javne oblasti, če je zaradi na primer meril, glede na katera mora navedeni organ odločiti, ali načina, kako jih ta organ razlaga ali konkretno uporabi, vsaka dejanska možnost delodajalca, da opravi take kolektivne odpuste, v praksi izključena.

39 Namreč, kot je Sodišče že poudarilo, člen 2 Direktive 98/59 nalaga obveznost pogajanj (sodba z dne 27. januarja 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, točka 43). Iz besedila teh določb je razvidno, da je treba posvetovanja opraviti, da bi se dosegel dogovor, da se morajo nanašati vsaj na možnosti, kako se izogniti kolektivnim odpustom ali zmanjšati njihov obseg in kako ublažiti posledice, tako da se uporabijo spremljajoči socialni ukrepi, ter da se predstavnikom delavcev omogoči dajanje konstruktivnih predlogov na podlagi več informacij, ki jim jih mora delodajalec dati na voljo.

40 Člena 3 in 4 Direktive 98/59 pa določata, da mora biti pristojni organ javne oblasti obveščen o načrtovanih kolektivnih odpustih in da se lahko taki odpusti izvedejo šele po preteku določenega roka, ki ga ta organ uporabi za reševanje težav, ki izhajajo iz načrtovanih kolektivnih odpustov.

41 Take določbe, katerih namen je, kot je bilo opozorjeno v točkah 27 in 32 te sodbe, zlasti zagotovitev boljšega varstva delavcev ob hkratni uskladitvi stroškov, ki jih nosijo podjetja zaradi izvajanja teh varstvenih predpisov, očitno temeljijo na predpostavki, da morajo ostati kolektivni odpusti – ko so izpeljani postopki, uvedeni s temi določbami, in to vključno v primeru, v katerem na podlagi posvetovanj ni bilo mogoče skleniti dogovora – vsaj mogoči, če so izpolnjene nekatere objektivne zahteve, ki bi bile morda določene z veljavno nacionalno zakonodajo.

42 V zvezi s tem je družba AGET Iraklis pred Sodiščem zlasti trdila, da je pristojni organ javne oblasti sistematično nasprotoval načrtovanim kolektivnim odpustom, o katerih je bil obveščen, kar je med drugim povzročilo to, da predstavniki delavcev – kot se je zgodilo v okviru postopka v glavni stvari – najpogosteje niso sodelovali pri posvetovanjih za dosego dogovora o tem, kako se izogniti načrtovanim odpustom ali zmanjšati njihov obseg in kako ublažiti njihove posledice.

43 Vendar bo moralo predložitveno sodišče, ki ima edino uporabne informacije v zvezi s tem, po potrebi preveriti, ali je zaradi treh meril za presojo, navedenih v točki 26 te sodbe, glede na katera mora pristojni organ javne oblasti odločiti o načrtovanih kolektivnih odpustih, o katerih je bil obveščen, in zaradi načina, kako ta organ konkretno uporabi ta merila, posledica zakonodaje iz postopka v glavni stvari ta, da je vsaka dejanska možnost delodajalca, da opravi take kolektivne odpuste, v praksi izključena, s čimer bi bil določbam Direktive 98/59 odvzet polni učinek.

44 Glede na navedeno je treba na prvi del prvega vprašanja odgovoriti, da je treba Direktivo 98/59 razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero lahko delodajalec, če ni dosežen sporazum s predstavniki delavcev o načrtovanem kolektivnem odpustu, ta odpust izvede le, če pristojni nacionalni organ javne oblasti, ki mora biti o tem načrtu obveščen, v roku, določenem z navedeno zakonodajo, in po preučitvi spisa ter oceni razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva, ne sprejme obrazložene odločbe, da v celoti ali delno ne odobri načrtovanih odpustov. Drugače pa je, če se izkaže, kar mora po potrebi preveriti predložitveno sodišče, da je glede na tri merila za presojo, na katera napotuje ta zakonodaja, in glede na način, kako navedeni organ javne oblasti konkretno uporabi ta merila pod nadzorom pristojnih sodišč, posledica navedene zakonodaje ta, da je določbam te direktive odvzet polni učinek.

Člena 49 in 63 PDEU

– Uporaba člena 49 PDEU, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja, in/ali člena 63 PDEU, ki se nanaša na prosti pretok kapitala, ter obstoj omejitve ene in/ali druge od teh svoboščin

45 Svoboda ustanavljanja, ki jo člen 49 PDEU priznava državljanom držav članic in ki zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij, pod enakimi pogoji, kot jih za svoje državljane določa zakonodaja države članice, v kateri se taka ustanovitev izvede, zajema v skladu s členom 54 PDEU za družbe, ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice in ki imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji, pravico opravljati dejavnost v zadevni državi članici prek odvisne družbe, podružnice ali agencije (glej zlasti sodbo z dne 13. decembra 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, točka 30 in navedena sodna praksa).

46 Na področje svobode ustanavljanja tako spada med drugim položaj, v katerem družba s sedežem v neki državi članici ustanovi odvisno družbo v drugi državi članici. V skladu z ustaljeno sodno prakso enako velja, kadar taka družba ali državljan neke države članice v kapitalu družbe s sedežem v drugi državi članici pridobi delež, ki mu omogoča izvajanje določenega vpliva na odločitve te družbe in na opredeljevanje njenih dejavnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, točka 47 in navedena sodna praksa, ter z dne 8. novembra 2012, Komisija/Grčija, C-244/11, EU:C:2012:694, točka 21 in navedena sodna praksa).

47 Za tak primer gre v postopku v glavni stvari, saj – kot je razvidno iz predložitvene odločbe – ima večnacionalna skupina Lafarge, ki ima sedež v Franciji, v družbi AGET Iraklis deleže, zaradi česar je glavna delničarka zadnjenavedene družbe, družba AGET Iraklis pa je na glavni obravnavi v odgovoru na vprašanje Sodišča v zvezi s tem pojasnila, da je navedeni delež v času načrtovanja spornega odpusta znašal 89 % njenega kapitala.

48 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se pojem „omejitev“ v smislu člena 49 PDEU nanaša zlasti na ukrepe, ki bi, tudi če se uporabijo brez diskriminacije glede na državljanstvo, izvrševanje svobode ustanavljanja lahko ovirali ali ga naredili manj privlačno (glej zlasti sodbi z dne 21. aprila 2005, Komisija/Grčija, C-140/03, EU:C:2005:242, točka 27, in z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, točka 54).

49 Navedeni pojem tako zajema zlasti ukrepe države članice, ki čeprav veljajo brez razlikovanja, vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v Skupnosti (glej zlasti sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, točka 64 in navedena sodna praksa).

50 V zvezi z dostopom do trga države članice, ki ga je tako treba zagotoviti, je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso cilj svobode ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 49 PDEU, omogočiti državljanu države članice ali pravni osebi s sedežem v njej, da v drugi državi članici ustanovi sekundarno poslovno enoto za opravljanje dejavnosti v njej, ter tako spodbuditi ekonomsko in socialno prepletenost znotraj Unije na področju dejavnosti samozaposlenih oseb. Na podlagi svobode ustanavljanja ima tako državljan ali pravna oseba Unije možnost, da stalno in trajno sodeluje v gospodarskem življenju države članice, ki ni njegova država izvora, ter da dosega dobiček s tem, da v državi članici gostiteljici dejansko opravlja gospodarsko dejavnost prek stalne poslovne enote za nedoločen čas (glej zlasti sodbo z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska, C-179/14, EU:C:2016:108, točka 148 in navedena sodna praksa).

51 Pojem ustanavljanja zato predpostavlja resnično namestitev zadevne družbe v tej državi in opravljanje dejanske gospodarske dejavnosti v tej državi (glej zlasti sodbo z dne 12. julija 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, točka 34 in navedena sodna praksa).

52 Učinkovito izvajanje svobode ustanavljanja torej kot nujno dopolnilo te svobode med drugim pomeni, da odvisna družba, podružnica ali agencija, ki jo je ustanovila pravna oseba s sedežem v drugi državi članici, lahko po potrebi, in če to zahteva dejavnost, ki jo želi opravljati v državi članici gostiteljici, v tej državi članici zaposli delavce (glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, točka 15).

53 Tako izvajanje načeloma vključuje tudi svobodo opredelitve narave in obsega gospodarske dejavnosti, ki se bo opravljala v državi članici gostiteljici, ter zlasti velikosti stalnih poslovnih enot in števila delavcev, potrebnega za to, in – kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 65 sklepnih predlogov – svobodo, da se obseg te dejavnosti zmanjša oziroma da se navedeni dejavnosti in poslovni enoti odreče.

54 V zvezi z vsem tem je treba poudariti, da je na podlagi zakonodaje iz postopka v glavni stvari sama možnost take poslovne enote, da izvede kolektivni odpust, tista, ki je v obravnavanem primeru pogojena z zahtevo po neobstoju nasprotovanja pristojnega organa javne oblasti. Odločitev izvesti kolektivni odpust pa je bistvena odločitev za obstoj podjetja (glej po analogiji glede odločb o prostovoljnem prenehanju, delitvi ali združitvi sodbo z dne 13. maja 2003, Komisija/Španija, C-463/00, EU:C:2003:272, točka 79).

55 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da taka nacionalna zakonodaja pomeni velik poseg v nekatere svoboščine, ki jih imajo na splošno gospodarski subjekti (glej po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, točka 66). To velja za svobodo teh gospodarskih subjektov, da zaposlujejo delavce, da bi lahko opravljali svojo dejavnost, za svobodo, da iz lastnih razlogov prenehajo dejavnost svoje poslovne enote, ter za prosto presojo glede tega, ali in kdaj morajo oblikovati načrt kolektivnega odpusta, zlasti glede na prenehanje ali zmanjšanje dejavnosti podjetja, zmanjšanje povpraševanja po izdelku, ki ga proizvajajo, ali pa kot posledica reorganizacije podjetja, ki je neodvisna od njegove ravni dejavnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 12. februarja 1985, Dansk Metalarbejderforbund in Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, točka 15, ter z dne 8. junija 1994, Komisija/Združeno kraljestvo, C-383/92, EU:C:1994:234, točki 29 in 32).

56 Nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, tako zmanjšuje privlačnost dostopa do grškega trga in v primeru dostopa do tega trga znatno zmanjšuje oziroma odvzema možnosti gospodarskim subjektom iz drugih držav članic, ki so tako izbrali, da bodo prisotni na novem trgu, da nato svojo dejavnost prilagodijo temu trgu ali pa se ji odpovejo in se s tega vidika ločijo od predhodno zaposlenih delavcev.

57 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da taka nacionalna zakonodaja lahko pomeni resno oviro za izvrševanje svobode ustanavljanja v Grčiji.

58 Kar zadeva člen 63 PDEU, ki se nanaša na prosti pretok kapitala, spadajo pod to določbo neposredne naložbe v obliki udeležbe v podjetju z lastništvom delnic, ki omogoča dejansko sodelovanje pri njegovem upravljanju in nadzoru, in portfeljske naložbe, to je pridobitev vrednostnih papirjev na trgu kapitala, opravljena izključno za uresničitev finančne naložbe in brez namena vplivati na upravljanje in nadzor podjetja (glej sodbo z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, točka 48 in navedena sodna praksa).

59 Vendar v primeru iz postopka v glavni stvari ni sporno, da je družba, ki je v obravnavanem primeru načrtovala kolektivne odpuste, družba, v kapitalu katere ima večnacionalna skupina družb s sedežem v drugi državi članici večinski delež, ki ji omogoča izvajanje nekega vpliva na odločitve navedene družbe in določanje njenih dejavnosti, ter da tak primer spada, kot je razvidno iz točke 47 te sodbe, na področje svobode ustanavljanja. V teh okoliščinah bi pod predpostavko, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari povzroča omejevalne učinke na prosti pretok kapitala, ti učinki v okviru take zadeve bili neizogibna posledica morebitnega omejevanja svobode ustanavljanja in ne bi upravičevali posebnega preizkusa z vidika člena 63 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 26. marca 2009, Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, točka 39 in navedena sodna praksa, ter z dne 8. novembra 2012, Komisija/Grčija, C-244/11, EU:C:2012:694, točka 30).

60 Zato zakonodaje iz postopka v glavni stvari ni treba preučiti ločeno glede na pravila PDEU v zvezi s prostim pretokom kapitala.

– Morebitna upravičenost

61 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da je omejitev svobode ustanavljanja dopustna samo, če jo upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu. V takem primeru mora biti tudi primerna za zagotavljanje uresničitve zadevnega cilja in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja (glej zlasti sodbi z dne 29. novembra 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, točka 42 in navedena sodna praksa, ter z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska, C-179/14, EU:C:2016:108, točka 166).

62 Kot v okviru obravnavane zadeve opozarja predložitveno sodišče, v ustaljeni sodni praksi prav tako velja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, in jih je torej med drugim treba spoštovati, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 19 do 21).

63 Za to gre predvsem v primeru, v katerem nacionalna zakonodaja ovira uresničevanje ene ali več temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, zadevna država članica pa se sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi tako oviro upravičila. V enakem primeru je mogoče zadevno nacionalno zakonodajo uvrstiti med tako predpisane izjeme le, če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (glej sodbi z dne 18. junija 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43, in z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 35).

64 Ta obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami namreč spada na področje uporabe prava Unije in zato tudi na področje uporabe Listine. Sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, je treba zato šteti za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine (glej sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 36).

65 Kot pa je bilo poudarjeno v točkah od 54 do 57 te sodbe, pomeni zakonodaja iz postopka v glavni stvari oviro za svobodo ustanavljanja. Ker se za utemeljitev te omejitve glede na navedbe predložitvenega sodišča, omenjene v točki 22 te sodbe, sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, je mogoče navedeno zakonodajo šteti za utemeljeno le, če je v skladu s temeljnimi pravicami.

66 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, vsebuje – kot je poudarilo predložitveno sodišče – omejitev uresničevanja svobode gospodarske pobude iz člena 16 Listine.

67 Sodišče je namreč že razsodilo, da varstvo, ki ga daje navedena določba, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (sodba z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42).

68 Kar zadeva svobodo gospodarske pobude, je Sodišče glede pogajanj o kolektivnih pogodbah tako razsodilo, da člen 16 Listine narekuje zlasti, da mora imeti podjetje možnost učinkovitega uveljavljanja svojih interesov v pogodbenem procesu, v katerem sodeluje, in možnost, da se glede na svojo gospodarsko dejavnost v prihodnosti pogaja o elementih, s katerimi se spreminjajo delovni pogoji njegovih zaposlenih (sodba z dne 18. julija 2013, Alemo-Herron in drugi, C-426/11, EU:C:2013:521, točka 33).

69 Tako ni mogoče izpodbijati, da vzpostavitev okvirne ureditve za kolektivne odpuste, kot je ta iz postopka v glavni stvari, pomeni poseg v uresničevanje svobode gospodarske pobude in zlasti pogodbene svobode, ki jo imajo načeloma podjetja, predvsem v razmerju do delavcev, ki jih zaposlujejo, saj ni sporno, da lahko na podlagi te ureditve nasprotovanje organa javne oblasti nekaterim načrtovanim kolektivnim odpustom pripelje do tega, da je delodajalcu preprečena izvedba teh odpustov.

70 V zvezi s tem je treba vseeno opozoriti, da člen 52(1) Listine določa, da je lahko uresničevanje pravic iz te listine omejeno, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin, če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (glej zlasti sodbo z dne 31. januarja 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, točka 61).

– Nujni razlogi v splošnem interesu

71 Zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ki pristojnemu nacionalnemu organu v primerih, v katerih med delodajalcem in predstavniki delavcev ni dogovora glede načrtovanih kolektivnih odpustov, daje pristojnost, da ne odobri načrtovanega kolektivnega odpusta, določa tri merila, ki jih mora ta organ upoštevati pri preučitvi spisa, ki mu je predložen, in sicer razmere na trgu dela, položaj podjetja in interes nacionalnega gospodarstva. Iz tega izhaja, kot poudarja predložitveno sodišče v predložitveni odločbi, da se cilji splošnega interesa, ki jih v obravnavanem primeru uresničuje ta zakonodaja, navezujejo tako na varstvo delavcev in boj zoper brezposelnost kot na varstvo interesa nacionalnega gospodarstva.

72 V zvezi z varstvom interesa nacionalnega gospodarstva je ustaljena sodna praksa, da povsem ekonomski razlogi, kot sta zlasti spodbujanje nacionalnega gospodarstva ali njegovo dobro delovanje, ne morejo upravičiti ovir, ki so prepovedane s Pogodbo (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 5. junija 1997,

SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, točki 22 in 23; z dne 6. junija 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, točki 47 in 48, ter z dne 4. junija 2002, Komisija/Portugalska, C-367/98, EU:C:2002:326, točka 52 in navedena sodna praksa).

73 Med nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki jih priznava Sodišče, pa je varstvo delavcev (glej zlasti sodbe z dne 23. novembra 1999, Arblade in drugi, C-369/96 in C-376/96, EU:C:1999:575, točka 36; z dne 13. decembra 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, točka 28, ter z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, točka 77).

74 Enako velja za spodbujanje zaposlovanja, ki je s tem, da je namenjeno predvsem zmanjšanju brezposelnosti, legitimni cilj socialne politike (glej v tem smislu sodbe z dne 11. januarja 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, točki 38 in 39; z dne 18. januarja 2007, Confédération générale du travail in drugi, C-385/05, EU:C:2007:37, točka 28, ter z dne 13. decembra 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, točka 51).

75 Sodišče je tako med drugim že dopustilo, da lahko ugotovitve, ki se nanašajo na ohranitev zaposlovanja, v nekaterih okoliščinah in pod nekaterimi pogoji pomenijo dopustne utemeljitve nacionalne zakonodaje, katere učinek je oviranje svobode ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2007, Geurts in Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, točka 26).

76 V zvezi z nujnimi razlogi v splošnem interesu, na katere je bilo opozorjeno v točkah od 73 do 75 te sodbe, je treba dodati, da kot je razvidno iz člena 3(3) PEU, Unija ne le, da vzpostavi notranji trg, temveč si prizadeva tudi za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji predvsem na visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu, ki je usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, pri čemer med drugim spodbuja socialno varstvo (glej glede Pogodbe ES sodbo z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, točka 78).

77 Ker ima torej Unija ne le ekonomski, temveč tudi socialni cilj, je treba pravice, ki izhajajo iz določb Pogodbe v zvezi s prostim pretokom blaga, oseb, storitev in kapitala, tehtati glede na cilje, ki se uresničujejo s socialno politiko, med katerimi so, kot je razvidno iz člena 151, prvi odstavek, PDEU, spodbujanje zaposlovanja ter izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranjanju izboljšav omogoči njihova uskladitev, ustrezna socialna zaščita, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti (glej v tem smislu v zvezi z ustrezajočimi določbami Pogodbe ES sodbo z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, točka 79).

78 V istem smislu je treba spomniti, da v skladu s členom 147(1) PDEU Unija prispeva k visoki stopnji zaposlenosti s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in s podpiranjem, po potrebi tudi dopolnjevanjem, njihovega delovanja, pri čemer se v celoti spoštujejo pristojnosti držav članic na tem področju. Člen 147(2) PDEU pa določa, da se pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije upošteva cilj doseganja visoke stopnje zaposlenosti. Nazadnje, člen 9 PDEU natančneje določa, da Unija pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti med drugim upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti in zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite.

– Sorazmernost

79 Zdaj je treba preveriti, ali so lahko omejitve svobode ustanavljanja in svobode gospodarske pobude, ki jih povzroča nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, utemeljene z razlogi v splošnem interesu, navedenimi v točkah od 73 do 75 te sodbe, torej z varstvom delavcev in zaposlovanja.

80 Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 61 te sodbe, je za to, da bi to veljalo, potrebno, da so navedene omejitve primerne za uresničitev zastavljenega cilja v splošnem interesu in ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego tega cilja.

81 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da čeprav – kot je večkrat poudarilo Sodišče – imajo države članice široko pooblastilo za prosto presojo pri izbiri ukrepov, s katerimi bi lahko uresničile cilje svoje socialne politike, kljub temu to polje proste presoje ne upravičuje kršenja pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi določb Pogodb, ki predpisujejo njihove temeljne svoboščine (glej v tem smislu sodbe z dne 11. januarja 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, točki 39 in 40; z dne 18. januarja 2007, Confédération générale du travail in drugi, C-385/05, EU:C:2007:37, točki 28 in 29, ter z dne 13. decembra 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, točki 51 in 52).

82 Poleg tega in kot je bilo opozorjeno v točki 70 te sodbe, morajo omejitve pri svobodnem uresničevanju temeljnih pravic in svoboščin, zagotovljenih z Listino, in – v obravnavanem primeru – svobode gospodarske pobude iz člena 16 te listine prav tako spoštovati bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin.

83 Glede na te različne vidike je treba, prvič, ugotoviti, da zgolj to, da država članica v svoji nacionalni zakonodaji določi, da je treba o načrtovanih kolektivnih odpustih obvestiti nacionalni organ – ki ima pooblastila za nadzor, na podlagi katerih lahko v nekaterih okoliščinah nasprotuje tem načrtovanim odpustom iz razlogov, povezanih z varstvom delavcev in zaposlovanja – ni v nasprotju s svobodo ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 49 PDEU, niti s svobodo gospodarske pobude iz člena 16 Listine.

84 Prvič, mehanizem določitve okvira za kolektivne odpuste, kot je opisan v prejšnji točki, namreč načeloma ne more vplivati na bistveno vsebino svobode gospodarske pobude iz člena 16 Listine.

85 Čeprav – kot je bilo poudarjeno v točki 69 te sodbe – vzpostavitev takega okvira pomeni poseg v uresničevanje svobode gospodarske pobude in zlasti pogodbene svobode, ki jo imajo podjetja, predvsem v razmerju do delavcev, ki jih zaposlujejo, je treba v zvezi s tem spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča svoboda gospodarske pobude očitno ni absolutna pravica, ampak jo je treba upoštevati glede na njeno funkcijo v družbi (glej zlasti sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 45 in navedena sodna praksa).

86 Na podlagi te sodne prakse in glede na besedilo člena 16 Listine, ki se razlikuje od besedila drugih temeljnih svoboščin iz naslova II Listine, hkrati pa je blizu besedilu nekaterih določb iz njenega naslova IV, je lahko svoboda gospodarske pobude podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti (sodba z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 46).

87 Sodišče je sicer glede nacionalne zakonodaje, v skladu s katero nekatera podjetja nimajo nobene možnosti sodelovanja pri organu za kolektivna pogajanja, ki je pooblaščen za sklepanje kolektivnih pogodb, in zato niti nimajo možnosti, da bi učinkovito uveljavljala svoje interese v pogodbenem procesu ali se glede na svojo gospodarsko dejavnost v prihodnosti pogajala o elementih, s katerimi se spreminjajo delovni pogoji njihovih zaposlenih, že razsodilo, da je v takem primeru pogodbena svoboda navedenih podjetij tako zelo zmanjšana, da lahko taka omejitev poseže v samo bistvo njihove pravice do svobode gospodarske pobude (sodba z dne 18. julija 2013, Alemo-Herron in drugi, C-426/11, EU:C:2013:521, točki 34 in 35).

88 Kljub temu v obravnavanem primeru zadošča navesti, da ureditev, kakršna je opisana v točki 83 te sodbe, sama po sebi nikakor ne povzroči, da je zaradi njene narave za podjetja izključena vsaka možnost za izvedbo kolektivnih odpustov, saj je njen namen zgolj določiti okvir za tako možnost. Zato ni mogoče šteti, da taka ureditev vpliva na bistveno vsebino svobode gospodarske pobude.

89 Drugič, spomniti je treba, da člen 52(1) Listine določa, da je uresničevanje pravic, ki jih priznava ta listina, lahko omejeno, med drugim če je ob upoštevanju načela sorazmernosti to potrebno in če to dejansko ustreza priznanim ciljem splošnega interesa ali je to potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. V zvezi z zadnjenavedenimi je treba navesti, da člen 30 Listine določa, da ima vsak delavec pravico do varstva pred neupravičeno odpustitvijo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

90 Tako si mora nacionalna okvirna ureditev, kot je opisana v točki 83 te sodbe, na tem občutljivem področju prizadevati za uskladitev in pravilno ravnotežje med interesi, povezanimi z varstvom delavcev in zaposlitve, zlasti pred neupravičeno odpustitvijo in posledicami kolektivnih odpustov za delavce, ter interesi, povezanimi s svobodo ustanavljanja in svobodo gospodarske pobude gospodarskih subjektov, ki ju zagotavljata člen 49 PDEU in člen 16 Listine.

91 Odločitve, ki so sporne v obravnavanem primeru, so gospodarske in poslovne odločitve, ki lahko vplivajo na zaposlitev velikega števila delavcev v nekem podjetju (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK in drugi, C-44/08, EU:C:2009:533, točka 37).

92 Glede na potencialni obseg navedenih posledic pa se lahko mehanizem določitve okvira kolektivnih odpustov, kot je opisan v točkah 83 in 90 te sodbe, ob neobstoju zlasti vsakršnih pravil prava Unije, ki bi bila namenjena preprečitvi takih odpustov in bi presegala področji obveščanja in posvetovanja, ki ju zajema Direktiva 98/59, izkaže za tak, da prispeva k okrepitvi ravni učinkovitega varstva delavcev in njihove zaposlitve, in sicer z vsebinskim urejanjem sprejemanja takih gospodarskih in poslovnih odločitev podjetij. Tak mehanizem lahko torej zagotavlja uresničevanje ciljev v splošnem interesu, ki se jim tako sledi.

93 Poleg tega so države članice glede na polje proste presoje, ki ga imajo pri izvajanju svoje socialne politike, načeloma upravičene, da obstoj takega mehanizma ocenijo kot potreben za zagotovitev okrepljene ravni varstva delavcev in njihove zaposlitve. Zlasti ni očitno, da bi manj zavezujoči ukrepi zagotavljali uresničevanje tako zastavljenih ciljev tako učinkovito, kot se to doseže z vzpostavitvijo takega okvira.

94 Taka načelna okvirna ureditev pogojev, pod katerimi je mogoče izvesti kolektivne odpuste, lahko torej izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, in je s tega vidika skladna s členom 49 PDEU in členom 16 Listine.

95 Drugič, preveriti je treba, ali lahko v obravnavanem primeru konkretne značilnosti okvirne ureditve kolektivnih odpustov, ki jo določa zakonodaja iz postopka v glavni stvari, in predvsem tri merila, ki jih mora pristojni organ javne oblasti upoštevati pri odločitvi, ali nasprotuje kolektivnemu odpustu, zagotavljajo učinkovito spoštovanje zahtev, navedenih v točkah od 79 do 82 te sodbe.

96 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da merilo „interes nacionalnega gospodarstva“, na katero se sklicuje navedena zakonodaja, ni dopustno.

97 Za prepoved izvedbe kolektivnega odpusta, ki bi jo narekovala zlasti skrb, da nek gospodarski sektor in s tem gospodarstvo države ne bi utrpela negativnih posledic, je treba namreč šteti, da sledi ekonomskemu cilju, ki – kot je bilo že poudarjeno v točki 72 te sodbe in kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 66 sklepnih predlogov – ne more pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu, ki bi lahko upravičil omejitev temeljne svoboščine, ki je zagotovljena s Pogodbo (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, točka 23).

98 Za ostali merili za presojo, na kateri se sklicuje zakonodaja iz postopka v glavni stvari, in sicer „položaj podjetja“ in „razmere na trgu dela“, pa se na prvi pogled seveda zdi, da sta lahko povezani z legitimnimi cilji v splošnem interesu, ki sta varstvo delavcev in zaposlitve.

99 Kljub temu je treba ugotoviti, da sta taki merili oblikovani zelo na splošno in nenatančno. Vendar kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse, če za pooblastila države članice ali organa javne oblasti za posredovanje, kot je pooblastilo za ugovor, ki je v obravnavanem primeru podeljeno ministru, ne veljajo nobeni pogoji razen napotila na taka splošno oblikovana merila, ne da bi bile natančno opredeljene posebne in objektivne okoliščine, v katerih se ta pooblastila izvajajo, to pripelje do resne kršitve zadevne svoboščine, ki lahko v zvezi z odločitvami, katerih bistvenost za obstoj podjetja je že bila poudarjena v točki 54 te sodbe, povzroči izključitev navedene svoboščine (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 4. junija 2002, Komisija/Francija, C-483/99, EU:C:2002:327, točki 50 in 51, ter z dne 26. marca 2009, Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, točki 51 in 52).

100 Čeprav nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari določa, da se mora pooblastilo za neodobritev kolektivnega odpusta, ki ga ima v obravnavanem primeru organ javne oblasti, izvajati s preučitvijo spisa ter ob upoštevanju položaja podjetja in razmer na trgu dela, pri čemer mora biti izdana obrazložena odločba, je treba ugotoviti, da zaradi neobstoja natančnih določb o konkretnih okoliščinah, v katerih se lahko zadevno pooblastilo izvaja, zadevni delodajalci ne vedo, v katerih posebnih in objektivnih okoliščinah se lahko to pooblastilo uporabi, saj so položaji, ki omogočajo izvajanje navedenega pooblastila, lahko številni, nedoločeni in nedoločljivi ter zadevnemu organu puščajo široko diskrecijsko pravico, ki jo je težko nadzirati. Taka merila, ki niso objektivna in tako ne temeljijo na objektivnih in preverljivih pogojih, presegajo to, kar je potrebno za uresničitev navedenih ciljev, in torej ne izpolnjujejo zahtev načela sorazmernosti (glej v tem smislu sodbe z dne 4. junija 2002, Komisija/Francija, C-483/99, EU:C:2002:327, točki 51 in 53; z dne 26. marca 2009, Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, točki 66 in 72, ter z dne 8. novembra 2012, Komisija/Grčija, C-244/11, EU:C:2012:694, točke od 74 do 77 in 86).

101 Poleg tega, kot prav tako izhaja iz sodne prakse Sodišča, čeprav je okoliščina, da je lahko izvajanje takega pooblastila za ugovor predmet nadzora nacionalnega sodišča, potrebna za zaščito podjetij v okviru uporabe pravil o svobodnem ustanavljanju, sama po sebi vseeno ne zadostuje za odpravo neskladnosti s pravili o zgoraj navedenih merilih za presojo (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2009, Komisija/Italija, C-326/07, EU:C:2009:193, točki 54 in 72), predvsem zato, ker zadevna zakonodaja poleg tega nacionalnemu sodišču ne zagotavlja dovolj natančnih meril, da bi bil temu omogočen nadzor nad izvajanjem diskrecijske pravice upravnega organa (glej v tem smislu sodbo z dne 13. maja 2003, Komisija/Španija, C-463/00, EU:C:2003:272, točka 79).

102 Iz tega sledi, da ureditev nadzora in ugovora, kot je vzpostavljena z zakonodajo iz postopka v glavni stvari, zaradi svojih konkretnih značilnosti krši zahteve, navedene v točki 61 te sodbe, in torej krši člen 49 PDEU.

103 Iz enakih razlogov taka zakonodaja krši tudi načelo sorazmernosti, določeno v členu 52(1) Listine, in s tem njen člen 16.

104 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na drugi del prvega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero lahko delodajalec, če ni dosežen sporazum s predstavniki delavcev o načrtovanem kolektivnem odpustu, ta odpust izvede le, če pristojni nacionalni organ javne oblasti, ki mora biti o tem načrtu obveščen, v roku, določenem z navedeno zakonodajo, in po preučitvi spisa ter oceni razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva ne sprejme obrazložene odločbe, da v celoti ali delno ne odobri načrtovanih odpustov.

Drugo vprašanje

105 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je lahko – pod predpostavko, da se na prvo vprašanje odgovori, da je treba Direktivo 98/59 in/ali člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari – taka nacionalna zakonodaja kljub temu skladna s temi določbami iz resnih socialnih razlogov, in sicer pri ozadju, za katero sta značilni huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti.

106 Kar zadeva, prvič, Direktivo 98/59, je treba pojasniti, da če bi nacionalno sodišče pri preučitvi, ki je opisana v točkah 43 in 44 te sodbe, ugotovilo, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari določbam te direktive jemlje polni učinek in s tem to direktivo krši, niti okoliščina, da sta za nacionalno ozadje značilni huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti, državi članici zagotovo ne dopušča, da bi določbam navedene direktive odvzela polni učinek, saj ta namreč ne vsebuje nobene zaščitne klavzule, ki bi dopuščala, da se od uskladitvenih določb, ki jih vsebuje, izjemoma odstopi v primeru takega nacionalnega ozadja.

107 Kar zadeva, drugič, člen 49 PDEU, je treba spomniti, da razen možnosti, da so lahko nekatere ovire za svobodo ustanavljanja, ki izhajajo iz nacionalnih ukrepov, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča in pod pogoji, navedenimi v točki 61 te sodbe, upravičene glede na nekatere nujne razloge v splošnem interesu, Pogodbi, nasprotno, ne določata, da je zunaj navedenih primerov od te določbe primarnega prava mogoče odstopiti ali da jo je mogoče, kot to očitno predlaga predložitveno sodišče s svojim drugim vprašanjem, preprosto izključiti, in sicer zaradi obstoja nacionalnega ozadja, kot je navedeno v točki 105 te sodbe.

108 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da morebiten obstoj ozadja, za katero sta značilni huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti, v državi članici ne more vplivati na odgovore, podane na prvo vprašanje.

Stroški

109 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Direktivo Sveta 98/59/ES z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero lahko delodajalec, če ni dosežen sporazum s predstavniki delavcev o načrtovanem kolektivnem odpustu, ta odpust izvede le, če pristojni nacionalni organ javne oblasti, ki mora biti o tem načrtu obveščen, v roku, določenem z navedeno zakonodajo, in po preučitvi spisa ter oceni razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva ne sprejme obrazložene odločbe, da v celoti ali delno ne odobri načrtovanih odpustov. Drugače pa je, če se izkaže, kar mora po potrebi preveriti predložitveno sodišče, da je glede na tri merila za presojo, na katera napotuje ta zakonodaja, in glede na način, kako navedeni organ javne oblasti konkretno uporabi ta merila pod nadzorom pristojnih sodišč, posledica navedene zakonodaje ta, da je določbam te direktive odvzet polni učinek.**

   Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je navedena v prvem stavku prvega odstavka te točke.

2. Morebiten obstoj ozadja, za katero sta značilni huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti, v državi članici ne more vplivati na odgovore, navedene v točki 1 tega izreka.

Podpisi