Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 9. juni 2016 [1]

Sag C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
mod
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
intervenient:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland))

»Kollektive afskedigelser — direktiv 98/59/EF — artikel 2-5 — artikel 49 TEUF og 63 TEUF — krav om den kompetente offentlige myndigheds forudgående godkendelse af en anmodning om at foretage kollektive afskedigelser — anmodninger, der skal bedømmes på grundlag af økonomiske kriterier — proportionalitet«

1. Den Europæiske Union er baseret på en fri markedsøkonomi, og det betyder, at virksomheder har frihed til at drive forretning, som de finder det formålstjenligt. Hvilke grænser er der da for medlemsstaternes indgreb for at sikre arbejdstageres jobsikkerhed? Dette er det spørgsmål, som Domstolen er blevet anmodet om at tage stilling til i den foreliggende præjudicielle procedure.

2. Der er specifikt opstået en tvist, efter at de græske myndigheder afviste at give sagsøgeren i hovedsagen – et datterselskab af LafargeHolcim Ltd, en virksomhed med tilstedeværelse i flere medlemsstater, herunder Grækenland – tilladelse til at foretage kollektive afskedigelser. I Grækenland er kollektive afskedigelser betinget af forudgående administrativ godkendelse. Dette har fået Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) til at forelægge Domstolen to spørgsmål vedrørende foreneligheden af græsk lovgivning med for det første direktiv 98/59/EF [2] og for det andet traktatens bestemmelser om etableringsfrihed og frie kapitalbevægelser (artikel 49 TEUF og 63 TEUF).

3. På denne baggrund illustrerer den foreliggende sag atter den primære rets vedvarende betydning i forhold til den afledte rets stadigt større rækkevidde. Mens den græske lovgivning umiddelbart er forenelig med direktiv 98/59, vil det fremgå, at det samme ikke gør sig gældende med hensyn til de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved EUF-traktaten.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv af 20.7.1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT 1998, L 225, s. 16).

I – **Retsforskrifter**

A – *Direktiv 98/59*

4. Artikel 2 i direktiv 98/59 (i afdeling II – »Information og konsultation«) bestemmer:

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

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

[…]

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

[…]

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

   i) årsagerne til de påtænkte afskedigelser

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

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

   iv) i hvilket tidsrum de påtænkte afskedigelser skal finde sted

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

[…]

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

[…]«

5. Afdeling III i direktiv 98/59 har overskriften »Fremgangsmåde for kollektiv afskedigelse« og indeholder to bestemmelser, artikel 3 og 4. Artikel 3 bestemmer:

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

[…]

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

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

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

6. Artikel 4 i direktiv 98/59 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

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

[…]«

7. Artikel 5 i direktiv 98/59 bestemmer:

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

B – *Græsk ret*

8. Direktiv 98/59 blev gennemført i græsk ret ved Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (lov nr. 1387/1983 om godkendelse af kollektive afskedigelser og andre bestemmelser) af 18. august 1983, med senere ændringer (herefter »lov nr. 1387/1983«) [3]. Denne lovs artikel 3 med overskriften »Arbejdsgiverens informations- og konsultationspligt« bestemmer:

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

3 — FEK A' 110 af 18. og 19.8.1983.

2. Arbejdsgiveren skal:

a) give arbejdstagernes repræsentanter alle relevante oplysninger og

b) give dem skriftlig meddelelse om:

aa) årsagerne til de påtænkte afskedigelser

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

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

dd) i hvilket tidsrum de påtænkte afskedigelser skal finde sted

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

[…]

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

9. Artikel 5 i lov nr. 1387/1983 (»Procedure for kollektive afskedigelser«) bestemmer:

»1. Varigheden af konsultationerne mellem arbejdstagerne og arbejdsgiveren er 20 dage fra arbejdsgiverens indkaldelse af arbejdstagernes repræsentanter som omhandlet i den foregående artikel. Resultatet af konsultationerne indføres i et referat, som skal underskrives af de to parter og sendes af arbejdsgiveren til præfekten og til arbejdsministeren i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 3.

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

3. Hvis der ikke opnås en aftale mellem parterne, kan præfekten eller arbejdsministeren ved en begrundet afgørelse, som træffes inden for en frist af ti dage fra tidspunktet for fremsendelsen af det førnævnte referat, og efter at have gennemgået sagens akter og foretaget en vurdering af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation samt hensynet til den nationale økonomi, forlænge konsultationerne med yderligere tyve dage efter anmodning fra en af de berørte parter eller helt eller delvist undlade at godkende de påtænkte afskedigelser. Før vedtagelsen af denne afgørelse kan præfekten eller arbejdsministeren anmode om en udtalelse fra Epitropi Ipourgiou Ergasias [nævn nedsat af arbejdsministeriet] […] eller fra Anotato Symvoulio Ergasias [det øverste arbejdsmarkedsråd]. Disse rådgivende organer, præfekten eller arbejdsministeren kan indkalde og høre såvel arbejdstagerrepræsentanterne […] og den berørte arbejdsgiver som personer med særlig sagkundskab vedrørende relevante tekniske spørgsmål.

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

10. Endelig bestemmer samme lovs artikel 6, stk. 1, at »kollektive afskedigelser, der foretages i strid med denne lov, er ugyldige«.

II – **De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (herefter »AGET Iraklis« eller »selskabet«) er en virksomhed, som producerer, distribuerer og markedsfører cement, og som har tre fabrikker i Grækenland (Agria Volou, Aliveri og Chalkida).

12. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at AGET Iraklis fra november 2011 til december 2012 ved flere lejligheder anmodede arbejdstagerne og deres repræsentanter på fabrikken i Chalkida om at deltage i møder med henblik på at ændre arbejdsplanen for fabrikken og sikre information i lyset af reduktionen af fabrikkens aktiviteter på grund af nedgangen i efterspørgslen på dens produkter. AGET Iraklis ønskede også, at der skulle gennemføres konsultationer for at finde alternative løsninger og derved undgå kollektive afskedigelser.

13. Ved afgørelse af 25. marts 2013 godkendte selskabets bestyrelse en plan for omstruktureringen af cementproduktionen (herefter »planen«). Denne plan omfattede permanent lukning af fabrikken i Chalkida bl.a. på grund af et fald i aktiviteten på byggeområdet i Attika og en overskydende produktionskapacitet og havde til formål at sikre selskabets fremtidige levedygtighed.

14. Ved skrivelser af 26. marts og af 1. april 2013 indkaldte AGET Iraklis Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (fagforening for cementarbejdere på fabrikken i Chalkida, herefter »fagforeningen«) til møder, der skulle afholdes henholdsvis den 29. marts og den 4. april 2013 med henblik på information og konsultation vedrørende planen for bl.a. at undersøge mulighederne for at undgå eller begrænse afskedigelser og de negative følger heraf.

15. Da fagforeningen ikke deltog i disse møder, anmodede selskabet den 16. april 2013 skriftligt Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministeren for arbejde, social sikkerhed og social solidaritet, herefter »ministeren«) om godkendelse til at gennemføre planen.

16. Sagen blev forelagt det øverste arbejdsmarkedsråd til udtalelse. Efter at have hørt de berørte parter anbefalede det øverste arbejdsmarkedsråd den 24. april 2013, at planen ikke blev godkendt, fordi selskabet ikke havde givet en tilstrækkelig begrundelse, idet det navnlig ikke havde dokumenteret nødvendigheden af de planlagte kollektive afskedigelser, og idet selskabets argumenter var for vage.

17. På grundlag af denne anbefaling besluttede ministeren den 26. april 2013 ikke at godkende de påtænkte kollektive afskedigelser (herefter »den anfægtede afgørelse«).

18. Selskabet anlagde sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Den forelæggende ret var i lyset af selskabets argumenter i tvivl om foreneligheden af artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 med direktiv 98/59 og artikel 49 TEUF og 63 TEUF og besluttede den 7. april 2015 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

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

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

19. Der er indgivet skriftlige indlæg af selskabet, fagforeningen, den græske regering og Kommissionen. Disse parter og EFTA-Tilsynsmyndigheden (herefter »ESA«) deltog i retsmødet den 25. april 2016.

III – **Analyse**

20. Det retlige spørgsmål, der er forelagt Domstolen i den foreliggende sag, har været uafklaret i nogen tid[4].

21. Med de to spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en retsforskrift som artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 (herefter »den omhandlede retsforskrift«), der bl.a. kræver, at arbejdsgivere indhenter den administrative myndigheds godkendelse forud for gennemførelsen af kollektive afskedigelser, og som gør en sådan godkendelse betinget af i) forholdene på arbejdsmarkedet, ii) virksomhedens situation og iii) hensynet til den nationale økonomi, er forenelig med dels direktiv 98/59, dels artikel 49 TEUF og 63 TEUF. Hvis det ikke er tilfældet, ønsker den forelæggende ret endvidere at få oplyst, om en sådan retsforskrift kan være forenelig med førnævnte bestemmelser, når der foreligger vægtige samfundsmæssige hensyn, såsom en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed.

22. Selv om den forelæggende ret har foretaget opdelingen i to spørgsmål på grundlag af begrundelserne, finder jeg det mere hensigtsmæssigt at opdele min analyse af de forelagte spørgsmål efter de EU-retlige forskrifter, som finder anvendelse. Jeg vil derfor indlede min vurdering med at fortolke direktiv 98/59, inden jeg går videre til traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed.

A – *Direktiv 98/59*

23. Jeg vil indledningsvis minde om, at EU-lovgiver ved at harmonisere reglerne vedrørende kollektive afskedigelser havde til hensigt både at sikre en sammenlignelig beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder i de forskellige medlemsstater og en tilnærmelse af de byrder, som disse beskyttelsesregler medfører for virksomhederne i EU[5].

24. I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 98/59 er en arbejdsgiver forpligtet til i tilstrækkelig god tid at indlede konsultationer med arbejdstagernes repræsentanter, når vedkommende »påtænker at foretage kollektive afskedigelser«. I henhold til artikel 2, stk. 2, skal konsultationerne dreje sig om bl.a. mulighederne for at undgå eller begrænse de kollektive afskedigelser. Konsultationsproceduren skal indledes af arbejdsgiveren, når der er truffet en strategisk eller forretningsmæssig beslutning, der tvinger vedkommende til at påtænke eller planlægge kollektive afskedigelser[6]. Denne procedure er beskrevet i artikel 3 og 4 i direktiv 98/59.

25. Ved artikel 3 i direktiv 98/59 fastlægges en meddelelsespligt: En arbejdsgiver er forpligtet til skriftligt at meddele den kompetente offentlige myndighed enhver plan om kollektiv afskedigelse og fremsende en genpart af denne meddelelse til arbejdstagernes repræsentanter. Sidstnævnte kan derefter fremsende deres eventuelle bemærkninger til den kompetente offentlige myndighed.

4 — Jf. dom af 15.2.2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, præmis 37).

5 — Dom af 9.7.2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

6 — Dom af 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK m.fl. (C-44/08, EU:C:2009:533, præmis 39, 47 og 48).

26. Artikel 4 i direktiv 98/59 fastsætter en »standstill-forpligtelse«, som i henhold til dens stk. 1 har til formål at give den kompetente offentlige myndighed tilstrækkelig tid til at søge løsninger på de problemer, som de påtænkte kollektive afskedigelser rejser. Selv om direktivet fastlægger en »betænkningsperiode« på 30 dage efter meddelelsen af de påtænkte kollektive afskedigelser, før disse får virkning, kan medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, andet afsnit, og artikel 4, stk. 3, give den kompetente offentlige myndighed mulighed for at forkorte eller forlænge denne periode.

27. Direktiv 98/59 fastlægger imidlertid ingen regler vedrørende virksomheders interne organisation eller personaleadministration [7], og det griber ikke ind i arbejdsgiverens ret til at foretage eller undlade at foretage kollektive afskedigelser. Direktivets eneste formål er, at der skal indledes forhandlinger med fagforeningerne og gives meddelelse til den kompetente offentlige myndighed, før afskedigelserne finder sted, dvs. at harmonisere den fremgangsmåde, der skal følges ved kollektive afskedigelser [8].

28. Artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 gennemfører øjensynligt navnlig artikel 4 i direktiv 98/59 i græsk ret, om end »betænkningsperiodens« længde er blevet ændret. Imidlertid – og nok så vigtigt – er gennemførelsen af de påtænkte kollektive afskedigelser i henhold til denne bestemmelse i tilfælde af uenighed mellem parterne afhængig af forudgående administrativ godkendelse (som antages at være givet stiltiende ved udløbet af en frist på ti dage). I henhold til lov nr. 1387/1983 vurderes anmodninger om at foretage kollektive afskedigelser på grundlag af følgende kriterier: forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi. Godkendelse er i henhold til artikel 6 i lov nr. 1387/1983 en betingelse for, at afskedigelserne er lovlige.

29. Det fremgår dermed, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 ikke kun gennemfører direktiv 98/59 i græsk ret, men også fastsætter materielle krav med hensyn til, under hvilke omstændigheder eller betingelser kollektive afskedigelser kan foretages. Denne bestemmelse fastlægger med andre ord, hvornår det kan være berettiget at bringe et ansættelsesforhold til ophør. For så vidt angår hovedsagen er det denne del af den omhandlede retsforskrift, der anfægtes.

30. Det følger imidlertid af den i punkt 27 ovenfor nævnte retspraksis, at direktiv 98/59 ikke griber ind i arbejdsgiverens frihed (eller mangel på samme) til at foretage kollektive afskedigelser. De materielle betingelser for kollektivt at bringe ansættelsesforhold til ophør fastsættes i national ret [9].

31. Jeg er derfor tilbøjelig til at tilslutte mig Kommissionens anbringende om, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 98/59, for så vidt som denne bestemmelse begrænser arbejdsgivernes frihed til at foretage kollektive afskedigelser. Bestemmelsen har dermed ingen forbindelse til dette direktiv.

32. Da den omhandlede retsforskrift – eller i det mindste den anfægtede del heraf – falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 98/59, kan den ikke udgøre en lovbestemmelse, der er mere gunstig for arbejdstagerne (et tilfælde af »overimplementering«) som omhandlet i dette direktivs artikel 5. Jeg kan derfor ikke se, hvordan den omhandlede retsforskrift bringer direktivets effektive anvendelse i fare [10].

7 — Jf. i denne retning dom af 7.12.1995 (Rockfon, C-449/93, EU:C:1995:420, præmis 21).

8 — Jf. i denne retning dom af 7.9.2006, Agorastoudis m.fl. (C-187/05 – C-190/05, EU:C:2006:535, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

9 — Dette bekræftes af den omstændighed, at artikel 3 i Kommissionens oprindelige forslag af 8.11.1972 til Rådets direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om kollektive afskedigelser (KOM(72) 1400) specifikt indbefattede en beføjelse for den kompetente myndighed til helt eller delvist at nægte at godkende de varslede afskedigelser. Det er blevet anført, at visse medlemsstater var modstandere af at give offentlige myndigheder en sådan beføjelse, jf. M.R. Freedland, »Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC«, *Industrial Law Journal*, bind 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, s. 27.

10 — I denne henseende skal der sondres mellem den foreliggende sag og omstændighederne i dom af 16.7.2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, præmis 35 og 36) og af 18.7.2013, Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 36). I sidstnævnte sag fandt Domstolen – med hensyn til et lignende direktiv om jobbeskyttelse – at foranstaltninger, der medfører »overimplementering«, skal være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

33. Endelig og for fuldstændighedens skyld vil jeg tilføje, at det følger af det ovenstående, at det for så vidt angår direktiv 98/59 ikke gør nogen forskel, hvorvidt der, ud over de kriterier, der er nævnt i punkt 28, foreligger vægtige samfundsmæssige hensyn, såsom en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed.

34. Jeg konkluderer følgelig, at direktiv 98/59 ikke er til hinder for en bestemmelse som artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983, som kræver, at arbejdsgivere indhenter en administrativ godkendelse, inden de foretager kollektive afskedigelser. Resten af min analyse vil omhandle de bestemmelser i den primære ret, som den forelæggende ret har anført.

B – *Artikel 49 TEUF og 63 TEUF*

1. Etableringsfrihed og/eller frie kapitalbevægelser?

35. Eftersom de præjudicielle spørgsmål henviser til både artikel 49 TEUF og 63 TEUF, skal det fastslås, hvorvidt den nationale lovgivning henhører under etableringsfriheden, den frie bevægelighed for kapital eller begge disse friheder [11].

36. På den ene side er nationale bestemmelser, der finder anvendelse på det forhold, at en statsborger i en medlemsstat er indehaver af en kapitalandel i et selskab med hjemsted i en anden medlemsstat, der giver den pågældende en sådan indflydelse på beslutningerne i selskabet, at denne kan træffe afgørelse om dets drift, omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 49 TEUF. På den anden side er bl.a. direkte investeringer ved erhvervelse af kapitalinteresser i en virksomhed i form af aktiebesiddelse, som giver mulighed for faktisk at deltage i driften af og kontrollen med selskabet, samt porteføljeinvesteringer, dvs. erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, med det ene formål at investere uden at ville opnå indflydelse på virksomhedens drift og kontrollen med den, omfattet af artikel 63 TEUF [12].

37. En national lovgivning, som ikke kun finder anvendelse på kapitalinteresser, der giver en sådan indflydelse på beslutningerne i et selskab, at man kan træffe afgørelse om dets drift, men som finder anvendelse, uanset hvor stor en andel aktionæren besidder af kapitalen i et selskab, henhører såvel under artikel 49 TEUF som under artikel 63 TEUF [13].

38. For at afgøre, hvilken frihed der finder anvendelse (hvis ikke begge), er det nødvendigt at inddrage formålet med den pågældende lovgivning [14].

39. Lov nr. 1387/1983 tager ifølge dens titel sigte på at regulere kollektive afskedigelser og gennemføre direktiv 98/59 i græsk ret. Jeg antager derfor, at denne lov, ligesom direktivet, har til formål at regulere de betingelser, hvorunder arbejdsgivere kan foretage kollektive afskedigelser, og den fremgangsmåde, der skal følges i denne forbindelse.

40. Den vedrører derfor i det væsentlige ansættelsesforhold.

11 — Dom af 13.3.2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, præmis 24).

12 — Dom af 21.10.2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Dom af 21.10.2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

14 — Dom af 13.11.2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

41. Dette bekræfter, at kun artikel 49 TEUF finder anvendelse. Etableringsfriheden vedrører netop udøvelse af selvstændig virksomhed på en anden medlemsstats område gennem oprettelse af virksomheder, agenturer, filialer eller datterselskaber [15]. Denne selvstændige virksomhed kan kræve ansættelse af personale til at udføre og udvikle den pågældende virksomhed og vil dermed omfatte ansættelsesforhold.

42. I lyset af den omhandlede retsforskrifts genstand er den øjensynligt kun relevant for kapitalinteresser, som indebærer udøvelse af en klar indflydelse som omhandlet i den i punkt 36 ovenfor nævnte retspraksis – det mest almindelige eksempel herpå er majoritetsandele. En majoritetsandel sætter dens indehaver i stand til at handle som øverste arbejdsgiver for arbejdstagerne i datterselskabet.

43. AGET Iraklis har gjort gældende, at sagen også vedrører den frie bevægelighed for kapital, men har ikke anført hvorfor. Som jeg har forstået den foreliggende sag, er AGET Iraklis således et datterselskab af LafargeHolcim, hvilket betyder, at sidstnævnte besidder aktiemajoriteten i førstnævnte. Denne aktiemajoritet og dermed den klare indflydelse over AGET Iraklis ville udelukke anvendelsen af artikel 63 TEUF.

44. Hvorom alting er, er det ikke nødvendigt, såfremt etableringsfriheden er blevet tilsidesat, også at efterprøve, om bestemmelsen vedrørende den frie bevægelighed for kapital er blevet tilsidesat [16].

45. På grundlag af det anførte vil jeg undersøge den omhandlede retsforskrift med udgangspunkt i etableringsfriheden.

2. Den restriktive karakter af den omhandlede retsforskrift

46. Ifølge Domstolens faste praksis er artikel 49 TEUF til hinder for begrænsninger i etableringsfriheden, dvs. for enhver form for national foranstaltning, der kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i EUF-traktaten sikrede etableringsfrihed. Restriktionsbegrebet omfatter foranstaltninger truffet af en medlemsstat, som, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Den Europæiske Union [17].

47. Et krav om forudgående godkendelse udgør i princippet en sådan restriktion [18]. Selv om denne retspraksis i det væsentlige vedrører situationer, hvor virksomheder blev oprettet snarere end nedlagt, gælder det samme ræsonnement efter min opfattelse. I hovedsagen begrænser den omhandlede retsforskrift friheden for en virksomhed, der er arbejdsgiver, til at foretage kollektive afskedigelser, eftersom disse afskedigelser vil være ugyldige, hvis reglen ikke overholdes. En sådan regel griber dermed direkte ind i virksomheders interne organisation og personaleadministration, hvilket kan udsætte virksomheder for en risiko for driftstab. Det er betegnende, at den græske regering i sit skriftlige indlæg har anerkendt, at den omhandlede retsforskrift kan være restriktiv.

48. Der er desuden et klart grænseoverskridende element: AGET Iraklis er et datterselskab af LafargeHolcim. Fagforeningens og den græske regerings argumenter om, at hovedsagen vedrører en fuldstændigt intern og/eller hypotetisk situation, som første gang blev anført i retsmødet, må derfor forkastes [19].

15 — Jf. i denne retning dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 23).

16 — Jf. eksempelvis dom af 18.11.1999, X og Y (C-200/98, EU:C:1999:566, præmis 30).

17 — Dom af 15.10.2015, Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

18 — Dom af 5.12.2013, Venturini m.fl. (C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

19 — I retsmødet blev det også drøftet, om den omhandlede retsforskrift begrænsede LafargeHolcims etableringsfrihed eller AGET Iraklis' etableringsfrihed. Da de begge tilhører den samme økonomiske enhed, er denne diskussion efter min opfattelse imidlertid uvæsentlig.

49. EU-rettens bestemmelser skal endvidere fortolkes under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, som er indeholdt i chartret [20]. Artikel 49 TEUF skal således fortolkes i overensstemmelse med chartrets artikel 16, som fastslår friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Som det fremgår af de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af chartret [21], og som i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf, omfatter friheden til at oprette og drive egen virksomhed i) friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, ii) aftalefriheden samt iii) den frie konkurrence [22].

50. Den begrænsning af etableringsfriheden, der er fastslået i punkt 47 ovenfor, udgør også en begrænsning af udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Den begrænser desuden arbejdsgiveres aftalefrihed, for så vidt som de skal indhente en forudgående godkendelse, inden de kan bringe ansættelseskontrakter til ophør.

3. Begrundelse, egnethed og nødvendighed

a) Indledende bemærkninger og bedømmelse af det tvingende almene hensyn

51. I henhold til den retspraksis, som bygger på Gebhard-dommen, skal restriktioner opfylde fire betingelser for at være forenelige med EU-retten: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [23].

52. Det følger endvidere af chartrets artikel 52, stk. 1, og Domstolens praksis, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er garanteret ved chartrets artikel 16, ikke er absolut og kan reguleres [24].

53. Den omhandlede retsforskrift anvendes uden forskelsbehandling. Det skal derfor undersøges, om de øvrige kriterier – vedrørende begrundelse, egnethed og proportionalitet – er opfyldt, idet denne undersøgelse efter min opfattelse grundlæggende er den samme inden for rammerne af artikel 49 TEUF og chartrets artikel 16.

54. Den græske regering har med støtte fra fagforeningen anført, at den omhandlede retsforskrift er begrundet i hensynet til beskyttelsen af arbejdstagerne.

55. Det fremgår af de forelagte spørgsmål, at Domstolen med det første spørgsmål anmodes om at overveje, om de tre kriterier, der anvendes i artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983 – dvs. forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi – kan siges at fremme beskyttelsen af arbejdstagerne på en hensigtsmæssig måde og på en måde, der ikke er

20 — Under alle omstændigheder følger det af fast retspraksis, at Domstolen med henblik på at give et hensigtsmæssigt svar kan inddrage EU-regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål, jf. dom af 26.5.2016, Kohll og Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

21 — EUT 2007, C 303, s. 17.

22 — Jf. i denne henseende bl.a. dom af 18.7.2013, Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 30-32 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, august 2015, s. 21.

23 — Jf. dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 37) og, i samme retning, af 22.10.2009, Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 46).

24 — I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed »være fastlagt i lovgivningen og skal respektere [denne friheds] væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«. Jf. også dom af 6.9.2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

uforholdsmæssig. Det andet forelagte spørgsmål er i det væsentlige en uddybet version af »basisscenariet« i det første spørgsmål: Den forelæggende ret spørger, om den omstændighed, at der foreligger en alvorlig økonomisk krise med en usædvanlig og ekstremt høj arbejdsløshed [25], kan begrunde den omhandlede retsforskrift, hvis dette ikke allerede er tilfældet i »basisscenariet«.

56. Som fagforeningen korrekt har anført, følger det fra EU-lovgivers perspektiv af artikel 9 TEUF, at et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse er hensyn, som Den Europæiske Union skal tage hensyn til ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter. Domstolen har tilsvarende fastslået, at beskyttelsen af arbejdstagere er blandt de tvingende almene hensyn, som en medlemsstat kan bruge som begrundelse for undtagelser fra EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed [26]. Domstolen har specifikt anerkendt, at bevarelsen af arbejdspladser i små og mellemstore virksomheder i teorien kan betragtes som en acceptabel begrundelse [27].

57. Jeg må dernæst indledningsvis påpege, at Domstolen, når den efterprøver, om de tre kriterier, der er nævnt i artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983, er egnede og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om at beskytte arbejdstagerne, skal foretage en afvejning. Domstolen skal med andre ord afveje hensynet til beskyttelsen af arbejdstagerne over for hensynet til arbejdsgiveres etableringsfrihed. Dette indebærer ligeledes en afvejning mellem friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er nedfældet i chartrets artikel 16, og andre bestemmelser i chartrets afsnit IV (»Solidaritet«). I det følgende vil jeg forsøge at udstikke retningslinjer herfor.

a) Afvejningen: elementer til overvejelse

58. For det første bemærker jeg, at selv om chartrets artikel 27 vedrørende arbejdstageres ret til information og høring i virksomheden umiddelbart forekommer relevant, tilføjer den reelt ikke noget i den foreliggende sammenhæng: Ifølge dommen i sagen Association de médiation sociale skal chartrets artikel 27 præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller national ret for fuldt ud at få virkning [28]. Det følger på dette punkt af den autoritative forklaring til denne bestemmelse (jf. punkt 49 ovenfor), at en sådan præcisering bl.a. findes i direktiv 98/59. Som tidligere nævnt har dette direktiv imidlertid ingen betydning for lovligheden af den omhandlede retsforskrift. Chartrets artikel 27 er derfor ikke relevant for den afvejning, som Domstolen skal foretage. Selv om fagforeningen har fremstillet sagen anderledes i sit skriftlige indlæg, synes det under alle omstændigheder at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at der er gjort forsøg på at informere og høre de berørte arbejdstagere vedrørende planen.

59. Dernæst forekommer Kommissionens henvisning til chartrets artikel 30 relevant, eftersom denne bestemmelse omhandler beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde af ubegrundet opsigelse. Som Retten har fastslået, omfatter denne bestemmelse imidlertid ingen specifikke forpligtelser [29]. Domstolens konstatering i sagen Association de médiation sociale forekommer således på mange måder også at gælde for chartrets artikel 30. Alt, hvad jeg direkte kan udlede af ordlyden af chartrets artikel 30, er dels, at denne bestemmelse ikke garanterer en ret til permanent beskæftigelse, dels at det afgørende spørgsmål er, hvad der i forbindelse med en omstrukturering forstås ved »begrundet opsigelse«.

25 — Ifølge forelæggelsesafgørelsen lå arbejdsløsheden i Grækenland i 2013 på 27,3%. Den græske regering har i sine bemærkninger tilføjet, at tallene for 2008 og 2014 var henholdsvis 7,8% og 26,5%.

26 — Jf. dom af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

27 — Jf. dom af 25.10.2007, Geurts og Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, præmis 26).

28 — Dom af 15.1.2014 (C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 45).

29 — Jf. dom af 4.12.2013, ETF mod Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, præmis 100), og ETF mod Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, præmis 101).

60. Ud over at henvise til EU-lovgivning vedrørende beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens og virksomhedsoverførsel, som ikke er direkte relevant for den foreliggende sag, angives det i forklaringen til chartrets artikel 30 (jf. punkt 49 ovenfor), at denne artikel »bygger på artikel 24 i [den reviderede europæiske socialpagt]« [30]. Bilaget til socialpagten – som i henhold til denne pagts artikel N udgør en integrerende del heraf – indeholder i tredje punkt i afsnittet om artikel 24 en ikke-udtømmende opregning af ulovlige grunde til opsigelse. Ingen af disse grunde vedrører opsigelse af rent økonomiske grunde, og de kan heller ikke sidestilles med sådanne grunde [31].

61. Under disse omstændigheder må grænsen for, hvad der udgør en »begrundet opsigelse«, ikke sættes for højt, da konsekvensen heraf ville være at tvinge en virksomhed til at indstille dens omstruktureringsplaner på ubestemt tid med risiko for, at den da ville forblive urentabel.

62. Inden det overvejes, om den omhandlede retsforskrift er egnet i forhold til målet om at beskytte arbejdstagerne, og om den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, vil nogle yderligere bemærkninger kunne være til nytte for Domstolen, når den skal foretage sin afvejning.

63. Direktiv 98/59 repræsenterer for det første et kompromis, der er vedtaget på EU-plan, mellem behovet for at beskytte arbejdstagerne og hensynet til arbejdsgiverne (jf. punkt 23 ovenfor). Dette kompromis har form af en beskyttelsesforanstaltning (en standstill-forpligtelse koblet sammen med en betænkningsperiode), som ikke berører arbejdsgiverens ret til at omstrukturere virksomheden. Ensidig indførelse af yderligere forpligtelser for arbejdsgiverne, som vil fjerne arbejdstagernes incitament til at deltage i forhandlinger med arbejdsgiverne, uden at indføre en kompenserende beskyttelsesmekanisme, der tager hensyn til arbejdsgivernes situation, kan forstyrre denne ligevægt for så vidt angår artikel 49 TEUF og chartrets artikel 16.

64. For det andet og i forlængelse af dette punkt, også i tilfælde af »overimplementering«, har Domstolen for nylig i dommen i sagen Alemo-Herron m.fl. skullet foretage en afvejning mellem beskyttelsen af arbejdstagerne og arbejdsgivernes rettigheder i forhold til EU-regler om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med virksomhedsoverførsel. Spørgsmålet var, hvorvidt disse EU-bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at en privat arbejdsgiver, som overtager arbejdstagere fra en offentlig arbejdsgiver, følger de kollektive overenskomster, der gælder for den pågældende offentlige sektor, og som er anført i den oprindelige ansættelseskontrakt (»dynamisk« beskyttelse), uden at have siddet med ved forhandlingsbordet. Generaladvokaten havde foreslået, at det skulle overlades til den nationale ret at afgøre, om dette var i strid med chartrets artikel 16. Domstolen tøvede imidlertid ikke: Den fastslog, at dette var tilfældet, da et sådant krav reducerede arbejdsgiverens aftalefrihed så alvorligt, at begrænsningen kunne gøre indgreb i selve substansen af dennes frihed til at oprette og drive egen virksomhed [32].

30 — Artikel 24 i den reviderede europæiske socialpagt (»The right to protection in cases of termination of employment) af 3.5.1996, ETS nr. 163, bestemmer bl.a., at »with a view to ensuring the effective exercise of the right of workers to protection in cases of termination of employment, the Parties undertake to recognise: (a) the right of all workers not to have their employment terminated without valid reasons for such termination connected with their capacity or conduct or based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service; (b) the right of workers whose employment is terminated without a valid reason to adequate compensation or other appropriate relief«).

31 — De uberettigede grunde til opsigelse, der er anført i bilaget til den europæiske socialpagt, er følgende: a) medlemskab af fagforening eller deltagelse i fagforeningsaktiviteter uden for arbejdstiden eller med arbejdsgiverens samtykke i arbejdstiden, b) opstilling til, varetagelse af eller tidligere varetagelse af hvervet som arbejdstagerrepræsentant, c) indgivelse af klage eller deltagelse i sag mod en arbejdsgiver med påstand om tilsidesættelse af love eller bestemmelser eller henvendelse til de kompetente administrative myndigheder, d) race, hudfarve, køn, civilstand, familieansvar, graviditet, religion, politisk holdning, national eller social oprindelse, e) barsels- eller forældreorlov, f) midlertidigt fravær fra arbejde på grund af sygdom eller skade.

32 — Dom af 18.7.2013 (C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 36) sammenholdt med generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i samme sag (C-426/11, EU:C:2013:82, punkt 55 og 57).

65. Det sidste punkt vedrørende den afvejning, som Domstolen skal foretage, er uden tvivl det mest afgørende: Etableringsfriheden kan ikke begrænses til alene at udgøre en ret for virksomheder til at etablere sig i andre medlemsstater. For at denne frihed kan have reel virkning, skal den også give en grænseoverskridende økonomisk enhed ret til at indskrænke aktiviteterne og i sidste ende opløse en virksomhed i en medlemsstat. Med andre ord at *forlade* en medlemsstat [33] – også selv om det blot er for at drive virksomhed i en medlemsstat, hvor det er mere rentabelt [34].

b) De tre kriterier behandlet hver for sig

66. Med hensyn til de tre kriterier, der er anført i artikel 5, stk. 3, i lov nr. 1387/1983, vedrører det første kriterium hensynet til den nationale økonomi. Ligesom Kommissionen mener jeg, at et sådant kriterium alene omhandler et rent økonomisk mål, som ikke kan begrunde en begrænsning af etableringsfriheden (eller friheden til at oprette og drive egen virksomhed) [35].

67. De øvrige to kriterier vedrørende forholdene på arbejdsmarkedet og virksomhedens situation er ikke behæftet med den samme mangel. Anvendelse af disse kriterier er imidlertid efter min opfattelse hverken egnet med henblik på at nå målet om at beskytte arbejdstagerne eller begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå dette mål.

68. For at afgøre, om kriteriet vedrørende forholdene på arbejdsmarkedet er egnet, kan et kontrafaktisk scenario være illustrativt. Det er faktisk ikke vanskeligt at forestille sig, hvad der ville ske i tilfælde af et administrativt afslag på at tillade, at afskedigelserne blev foretaget. Såfremt den manglende økonomiske effektivitet, som et sådant afslag ville medføre for virksomheden, gjorde den insolvent, ville denne virksomhed have et klart incitament til at indlede opløsning og likvidation, hvorefter den ikke længere ville være bundet af direktiv 98/59 [36] og antagelig ikke ville have de nødvendige midler til at udbetale løn til de berørte arbejdstagere, såfremt den omhandlede retsforskrift fortsat fandt anvendelse i en sådan situation. Dette ville desuden også være til fare for ansættelsesforholdene for de arbejdstagere, som ikke er blevet afskediget. Den omhandlede retsforskrift kan derfor efter min opfattelse næppe på nogen meningsfuld måde medvirke til at nedbringe arbejdsløsheden.

69. Kriteriet vedrørende forholdene på arbejdsmarkedet, som, så vidt jeg har forstået det, i det væsentlige vedrører arbejdsløshedstallene, er under alle omstændigheder ikke egnet til at opfylde målet om at sikre jobstabilitet for arbejdstagere. Det afhjælper således ikke de problemer, der har skabt den usikre beskæftigelsessituation for de berørte arbejdstagere. Med kriteriet nægtes arbejdsgiverne i det væsentlige retten til at bringe ansættelsesforhold til ophør med den begrundelse, at det generelt ikke er ønskeligt at have flere arbejdsløse.

70. Med hensyn til egnetheden af kriteriet vedrørende virksomhedens situation forekommer påstanden om, at en medlemsstats myndigheder bedre kan afgøre, hvad der er mest hensigtsmæssigt i virksomhedens situation, end dennes ledelse, mig intet mindre end bemærkelsesværdig. Det er efter min opfattelse under ingen omstændigheder formålstjenligt at beskytte arbejdstagere ved at lade en myndighed tilsidesætte de forretningsmæssige beslutninger, som i sidste ende er truffet af virksomheden.

33 — Jf. vedrørende dette spørgsmål dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 113).

34 — Overraskende og i modsætning til ESA (som til støtte for sit synspunkt har henvist til dom af 6.12.2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, præmis 33)) anførte Kommissionen i denne forbindelse i retsmødet på den ene side, at etableringsfriheden ikke hindres, når en virksomhed forhindres i at forlade etableringsmedlemsstaten med henblik på at opnå gevinst i et andet land. Kommissionen anførte på den anden side, at etableringsfriheden begrænses, når virksomheden ikke blot kan lukke og flytte til et andet sted. Denne sondring er efter min opfattelse kunstig og under alle omstændigheder ikke praktikabel.

35 — Jf. bl.a. dom af 24.3.2011, Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

36 — Jf. i denne retning dom af 3.3.2011, Claes m.fl. (C-235/10 – C-239/10, EU:C:2011:119, præmis 58).

71. Som selskabet har gjort gældende, er de lovbestemte kriterier desuden uklare, og de giver myndighederne en unødigt vid skønsbeføjelse til skade for arbejdsgivernes retssikkerhed. Dette forpurrer fra begyndelsen ethvert muligt forsøg på at opnå en mindelig aftale mellem arbejdsgiverne og arbejdstagerne ved at rydde kravet om forhandlinger af vejen – som det fremgår af den foreliggende sag. Alternativt kunne de typer af opsigelser, der anses for ubegrundede, have været anført, svarende til listen i tredje punkt i afsnittet i bilaget til den europæiske socialpagt vedrørende denne pagts artikel 24.

72. For fuldstændighedens skyld tilkommer det, som den græske regering korrekt har påpeget i sit skriftlige indlæg, medlemsstaterne, når de har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at denne foranstaltning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet deres ræsonnement ledsages af en analyse heraf og præcise oplysninger til støtte for deres argumentation [37]. I denne sammenhæng vil jeg blot bemærke, at den græske regering efter min opfattelse ikke for Domstolen har fremlagt en sådan analyse og præcise oplysninger til støtte for sin påstand om, at den omhandlede retsforskrift faktisk beskytter arbejdstagerne.

73. Ved at begrænse arbejdsgivernes mulighed for at foretage kollektive afskedigelser af arbejdstagere yder den omhandlede retsforskrift øjensynligt kun arbejdstagerne beskyttelse. Denne beskyttelse er for det første kun midlertidig, indtil arbejdsgiveren bliver insolvent. Endnu vigtigere er det, at arbejdstagerne beskyttes bedst af et økonomisk miljø, som fremmer stabil beskæftigelse. Historisk set er idéen om kunstigt at opretholde ansættelsesforhold på trods af et svagt økonomisk grundlag blevet afprøvet og har slået fuldstændig fejl i visse hedengangne politiske systemer. Dette bekræfter, at direktiv 98/59 ved at fastlægge en effektiv og alligevel fleksibel beskyttelsesprocedure, yder reel beskyttelse af arbejdstagerne, hvilket et system med forudgående godkendelse som det omhandlede, der ganske betegnende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde, ikke gør.

74. Dette fører mig til den konklusion, at idéen om en afvejning i den foreliggende sag faktisk beror på en vildfarelse: Beskyttelse af de berørte arbejdstagere står ikke i modsætning til etableringsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

75. Jeg mener derfor, at den omhandlede retsforskrift ikke er egnet med henblik på at nå målet om at beskytte arbejdstagerne. Af de samme grunde går den endvidere efter min opfattelse under alle omstændigheder ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte arbejdstagerne.

c) Foreløbigt forslag til afgørelse

76. I lyset af det ovenstående er den omhandlede retsforskrift efter min opfattelse ikke egnet til at opfylde målet om at beskytte arbejdstagerne, og den går under alle omstændigheder ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

d) Baggrunden, som er en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed

77. Hvad endelig angår det andet forelagte spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at der foreligger en alvorlig økonomisk krise med en usædvanlig og ekstremt høj arbejdsløshed, kan ændre det benægtende svar på det første spørgsmål, må mit svar igen være »nej«.

78. Disse omstændigheder kan ikke, selv om de tydeligvis er meget alvorlige, begrunde en begrænsning af etableringsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, når de lovbestemte kriterier ikke selv kan gøre dette.

37 — Dom af 13.12.2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

79. Der er desuden flere andre grunde til, at disse omstændigheder ikke kan ændre dette svar. En alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed udgør for det første i sig selv – i det mindste delvist – rent økonomiske faktorer. På baggrund af retspraksis vedrørende direktiv 98/59 vil jeg for det andet påpege, at de socioøkonomiske virkninger af kollektive afskedigelser fremkaldes i en bestemt lokal sammenhæng og i et bestemt socialt miljø, ikke på nationalt plan [38]. Der er for det tredje ingen grund til at antage, at en alvorlig økonomisk krise ikke rammer virksomheder i lige så høj grad som arbejdstagere.

80. Dette fører mig til mit sidste punkt: I forlængelse af min bemærkning ovenfor i punkt 61 er det, som Kommissionen har anført, i krisetider præcis lige så vigtigt at reducere alle de faktorer, der afholder nye virksomheder fra at investere, eftersom økonomisk effektivitet kan hjælpe med at stimulere jobskabelse og økonomisk vækst. Dette er, antager jeg, grunden til, at Grækenland som betingelse for den finansielle bistand, der blev ydet gennem den europæiske stabilitetsmekanisme, indvilligede i at »foretage strenge revisioner og en modernisering af kollektive forhandlinger, faglige aktioner og, i overensstemmelse med det relevante EU-direktiv og bedste praksis, kollektive afskedigelser sammen med den tidsplan og tilgang, som er aftalt med institutionerne. På grundlag af disse revisioner bør arbejdsmarkedspolitikkerne tilpasses international og europæisk bedste praksis og bør ikke medføre en tilbagevenden til tidligere politiske parametre, som ikke er forenelige med målene om at fremme bæredygtig og inklusiv vækst« [39].

e) Endeligt forslag til afgørelse

81. Af alle de ovennævnte grunde følger det, at artikel 49 TEUF fortolket i lyset af chartrets artikel 16 efter min opfattelse er til hinder for en bestemmelse som den omhandlede retsforskrift. Den omstændighed, at der for den berørte medlemsstat foreligger en alvorlig økonomisk krise og særdeles høj arbejdsløshed, har ingen betydning for dette.

IV – **Forslag til afgørelse**

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således, at artikel 49 TEUF i lyset af artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse som artikel 5, stk. 3, i Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (lov nr. 1387/1983 om godkendelse af kollektive afskedigelser og andre bestemmelser) af 18. august 1983 (FEK A' 110 af 18. og 19.8.1983), som kræver, at arbejdsgivere indhenter en administrativ godkendelse, inden de foretager kollektive afskedigelser, og som gør en sådan godkendelse betinget af forholdene på arbejdsmarkedet, virksomhedens situation og hensynet til den nationale økonomi. Den omstændighed, at den berørte medlemsstat befinder sig i en alvorlig økonomisk krise, som er ledsaget af særdeles høj arbejdsløshed, har ingen betydning for denne konklusion.

38 — Jf. dom af 30.4.2015, USDAW og Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, præmis 51 og 64 og den deri nævnte retspraksis).

39 — Erklæring fra eurotopmødet af 12.7.2015 (SN 4070/15), s. 3, ratificeret af Grækenland ved lov nr. 4334/2015 om hasteforanstaltninger vedrørende forhandling og indgåelse af en aftale med den europæiske stabilitetsmekanisme, officielt tidende, bind A 80 af 16.7.2015, s. 755 (engelsk version, s. 748).