ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 9ης Ιουνίου 2016[1]

Υπόθεση C-201/15

Ανώνυμη Γενική Εταιρεία Τσιμέντων Ηρακλής (ΑΓΕΤ Ηρακλής)
κατά
Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
παρισταμένης της:
Ένωσης Εργαζομένων Τσιμέντων Χαλκίδας

[αίτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ελλάδα) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Ομαδικές απολύσεις — Οδηγία 98/59ΕΚ — Άρθρα 2 έως 5 — Άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ — Απαίτηση εγκρίσεως από την οικεία διοικητική αρχή αιτήσεως για τη διενέργεια ομαδικών απολύσεων — Εξέταση των αιτήσεων βάσει οικονομικών κριτηρίων — Αναλογικότητα»

1. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στην ελεύθερη οικονομία της αγοράς, γεγονός που σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να έχουν την ελευθερία να ασκούν τις δραστηριότητές τους κατά το δοκούν. Ποια είναι λοιπόν τα όρια της παρεμβάσεως των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλιστεί η εργασιακή ασφάλεια των εργαζομένων; Αυτό είναι το ζήτημα που το Δικαστήριο καλείται να επιλύσει στην παρούσα διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

2. Ειδικότερα, η διαφορά ανέκυψε μετά την άρνηση των ελληνικών αρχών να επιτρέψουν στην προσφεύγουσα της κύριας δίκης –θυγατρική της LafargeHolcim Ltd, επιχειρήσεως που δραστηριοποιείται σε πολλά κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας– να προβεί σε ομαδικές απολύσεις. Στην Ελλάδα, οι ομαδικές απολύσεις τελούν υπό την αίρεση χορηγήσεως προηγούμενης διοικητικής εγκρίσεως. Τούτο ώθησε το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ελλάδα) να υποβάλει στο Δικαστήριο δύο ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα της ελληνικής νομοθεσίας, αφενός, με την οδηγία 98/59/ΕΚ[2] και, αφετέρου, με τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων (άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ).

3. Σε αυτό το πλαίσιο, με την παρούσα υπόθεση αποδεικνύεται για άλλη μια φορά η ανθεκτικότητα της σημασίας του πρωτογενούς δικαίου σε σχέση με την αυξανόμενη εμβέλεια της παράγωγης νομοθεσίας. Όπως θα δούμε, ενώ η ελληνική νομοθεσία φαίνεται να είναι συμβατή με την οδηγία 98/59, δεν μπορεί να υποστηριχθεί το ίδιο όσον αφορά τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο πλαίσιο της Συνθήκης ΛΕΕ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — — Οδηγία του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998, για προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν τις ομαδικές απολύσεις (ΕΕ 1998, L 225, σ. 16).

I – Νομικό πλαίσιο

Α — *Η οδηγία 98/59*

4. Το άρθρο 2 της οδηγίας 98/59 (στο τμήμα ΙΙ – «Ενημέρωση και διαβούλευση») ορίζει τα εξής:

«1. Όταν ο εργοδότης προτίθεται να προβεί σε ομαδικές απολύσεις, υποχρεούται να πραγματοποιεί, εγκαίρως, διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας.

2. Οι διαβουλεύσεις αφορούν τουλάχιστον τις δυνατότητες αποφυγής ή μείωσης των ομαδικών απολύσεων, καθώς και τις δυνατότητες άμβλυνσης των συνεπειών, διά της προσφυγής σε συνοδευτικά κοινωνικά μέτρα με σκοπό τη βοήθεια για την επαναπασχόληση ή τον αναπροσανατολισμό των απολυομένων εργαζομένων.

[…]

3. Για να μπορέσουν οι εκπρόσωποι των εργαζομένων να διατυπώσουν εποικοδομητικές προτάσεις, ο εργοδότης οφείλει, εγκαίρως, κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων:

[…]

β) εν πάση περιπτώσει, να τους ανακοινώνει εγγράφως:

i) τους λόγους του σχεδίου απολύσεων,

ii) τον αριθμό και τις κατηγορίες των υπό απόλυση εργαζομένων,

iii) τον αριθμό και τις κατηγορίες των συνήθως απασχολούμενων εργαζομένων,

iv) την περίοδο κατά την οποία πρόκειται να γίνουν οι απολύσεις,

v) τα προβλεπόμενα κριτήρια για την επιλογή των εργαζομένων που θα απολυθούν, εφόσον οι εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές αποδίδουν τη σχετική αρμοδιότητα στον εργοδότη,

[…]

Ο εργοδότης οφείλει να διαβιβάζει στην αρμόδια αρχή αντίγραφο τουλάχιστον των στοιχείων της γραπτής ανακοίνωσης που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', σημεία i έως v.

[…]»

5. Το τμήμα ΙΙΙ της οδηγίας 98/59 αφορά τη «Διαδικασία της ομαδικής απολύσεως» και περιέχει δύο διατάξεις, ήτοι τα άρθρα 3 και 4. Το άρθρο 3 ορίζει:

«1. Ο εργοδότης υποχρεούται να κοινοποιεί εγγράφως στην αρμόδια δημόσια αρχή κάθε σχεδιαζόμενη ομαδική απόλυση.

[…]

Η κοινοποίηση πρέπει να περιέχει κάθε χρήσιμη πληροφορία σχετικά με τη σχεδιαζόμενη ομαδική απόλυση και τις διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων που προβλέπονται στο άρθρο 2, και ιδίως τους λόγους της απολύσεως, τον αριθμό των υπό απόλυση εργαζομένων, τον αριθμό των συνήθως απασχολουμένων και την περίοδο μέσα στην οποία πρόκειται να πραγματοποιηθούν οι απολύσεις.

2. Ο εργοδότης υποχρεούται να διαβιβάσει στους εκπροσώπους των εργαζομένων αντίγραφο της κοινοποιήσεως που προβλέπεται στην παράγραφο 1.

Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δύνανται να υποβάλλουν τις τυχόν παρατηρήσεις τους στην αρμόδια δημόσια αρχή.»

6. Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας 98/59:

«1. Οι ομαδικές απολύσεις το σχέδιο των οποίων έχει κοινοποιηθεί στην αρμόδια δημόσια αρχή, ισχύουν το ενωρίτερο 30 ημέρες από την κοινοποίηση που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, με την επιφύλαξη των διατάξεων που διέπουν τα κατά περίπτωση δικαιώματα ως προς την προθεσμία προειδοποιήσεως.

Τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια αρχή την ευχέρεια συντομεύσεως της αναφερόμενης στο προηγούμενο εδάφιο προθεσμίας.

2. Η αρμόδια δημόσια αρχή χρησιμοποιεί την προθεσμία, που αναφέρεται στην παράγραφο 1, για να εξεύρει λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται από τις σχεδιαζόμενες ομαδικές απολύσεις.

3. Αν η αρχική προθεσμία που προβλέπεται στην παράγραφο 1, είναι μικρότερη από 60 ημέρες, τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια δημόσια αρχή την ευχέρεια παρατάσεως της αρχικής προθεσμίας μέχρι 60 ημέρες από της κοινοποιήσεως, εάν υπάρχει κίνδυνος να μην εξευρεθεί λύση στα προβλήματα που δημιουργούνται από τις σχεδιαζόμενες ομαδικές απολύσεις, εντός της αρχικής προθεσμίας.

Τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια δημόσια αρχή ευχέρειες μεγαλύτερης παρατάσεως.

Ο εργοδότης πρέπει να πληροφορείται την παράταση και τους λόγους της παρατάσεως προ της λήξεως της αρχικής προθεσμίας που προβλέπεται στην παράγραφο 1.

[…]»

7. Το άρθρο 5 της οδηγίας 98/59 προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν θίγει την ευχέρεια των κρατών μελών να εφαρμόζουν ή να εκδίδουν νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις περισσότερο ευνοϊκές για τους εργαζομένους ή να προωθούν ή να επιτρέπουν την εφαρμογή ευνοϊκότερων συμβατικών διατάξεων για τους εργαζομένους.»

Β — Το ελληνικό δίκαιο

8. Η οδηγία 98/59 μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον νόμο 1387/1983, Έλεγχος των ομαδικών απολύσεων και άλλες διατάξεις, της 18ης Αυγούστου 1983, όπως έχει τροποποιηθεί (στο εξής: νόμος 1387/1983)[3]. Το άρθρο 3 του νόμου αυτού («Υποχρέωση εργοδότη για πληροφόρηση και διαβούλευση») ορίζει:

«1. Ο εργοδότης πριν προχωρήσει σε ομαδικές απολύσεις οφείλει να προέλθει σε διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων με σκοπό να ερευνηθεί η δυνατότητα αποφυγής ή μείωσης των απολύσεων και των δυσμενών συνεπειών τους.

2. Ο εργοδότης οφείλει:

α) να παρέχει στους εκπροσώπους των εργαζομένων όλες τις χρήσιμες πληροφορίες και

β) να τους ανακοινώνει εγγράφως:

αα) τους λόγους του σχεδίου απολύσεων,

ββ) τον αριθμό και τις κατηγορίες των υπό απόλυση εργαζομένων,

γγ) τον αριθμό και τις κατηγορίες των συνήθως απασχολούμενων εργαζομένων,

δδ) το χρονικό διάστημα στο οποίο πρόκειται να γίνουν απολύσεις,

εε) τα κριτήρια για την επιλογή των εργαζομένων που θα απολυθούν.

[…]

3. Αντίγραφα των εγγράφων αυτών υποβάλλονται από τον εργοδότη στον Νομάρχη και τον Επιθεωρητή Εργασίας. Εάν η επιχείρηση ή εκμετάλλευση έχει υποκαταστήματα σε περισσότερους Νομούς, τα παραπάνω αντίγραφα υποβάλλονται στον Υπουργό Εργασίας και στην Επιθεώρηση Εργασίας του τόπου της εκμετάλλευσης ή του υποκαταστήματος, όπου σχεδιάζεται να γίνουν οι απολύσεις ή οι περισσότερες απ' αυτές.»

9. Το άρθρο 5 του νόμου 1387/1983 («Διαδικασία ομαδικών απολύσεων») ορίζει τα εξής:

«1. Η προθεσμία των διαβουλεύσεων μεταξύ των εργαζομένων και του εργοδότη είναι είκοσι ημερών και αρχίζει από την πρόσκληση του εργοδότη για διαβουλεύσεις στους κατά το προηγούμενο άρθρο εκπροσώπους των εργαζομένων. Το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων διατυπώνεται σε πρακτικό που υπογράφεται από τα δύο μέρη και υποβάλλεται από τον εργοδότη στον Νομάρχη ή τον Υπουργό Εργασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 3.

2. Εάν υπάρξει συμφωνία των μερών, οι ομαδικές απολύσεις πραγματοποιούνται σύμφωνα με το περιεχόμενο της συμφωνίας […]

3. Εάν δεν υπάρξει συμφωνία των μερών, ο Νομάρχης ή ο Υπουργός Εργασίας, με αιτιολογημένη απόφαση που εκδίδεται μέσα σε δέκα ημέρες από την ημερομηνία υποβολής του παραπάνω πρακτικού και αφού λάβει υπόψη τα στοιχεία του φακέλου και συνεκτιμήσει τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, την κατάσταση της επιχείρησης καθώς και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας, μπορεί είτε να παρατείνει για είκοσι ακόμη ημέρες τις διαβουλεύσεις ύστερα από αίτηση ενός των ενδιαφερομένων

3 — — *ΦΕΚ* Α', 110/18-19.8.1983.

μερών, είτε να μην εγκρίνει την πραγματοποίηση του συνόλου ή μέρους των σχεδιαζόμενων απολύσεων. Πριν από την έκδοση της παραπάνω απόφασης ο Νομάρχης ή ο Υπουργός Εργασίας, μπορούν να ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής Υπουργείου Εργασίας […] ή του Ανώτατου Συμβουλίου Εργασίας, αντίστοιχα. Τα γνωμοδοτικά αυτά όργανα, ο Νομάρχης ή ο Υπουργός Εργασίας, μπορούν να καλούν και να ακούουν τόσο τους […] εκπροσώπους των εργαζομένων και τον ενδιαφερόμενο εργοδότη, όσο και πρόσωπα που διαθέτουν ειδικές γνώσεις πάνω σε επί μέρους τεχνικά θέματα.

4. Ο εργοδότης μπορεί να πραγματοποιήσει ομαδικές απολύσεις στην έκταση που καθορίζει η απόφαση του Νομάρχη ή του Υπουργού Εργασίας. Εάν δεν εκδοθεί τέτοια απόφαση μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες, οι ομαδικές απολύσεις πραγματοποιούνται στην έκταση που δέχτηκε ο εργοδότης κατά τις διαβουλεύσεις.»

10. Τέλος, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του νόμου 1387/1983, «[ο]μαδικές απολύσεις που γίνονται κατά παράβαση των διατάξεων του νόμου αυτού είναι άκυρες».

II – Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

11. Η Ανώνυμη Γενική Εταιρεία Τσιμέντων Ηρακλής (στο εξής: ΑΓΕΤ Ηρακλής ή εταιρία) δραστηριοποιείται στην παραγωγή, διανομή και εμπορία τσιμέντου, διαθέτοντας τρία εργοστάσια στην Ελλάδα (Αγριά Βόλου, Αλιβέρι και Χαλκίδα).

12. Όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, από τον Νοέμβριο του 2011 έως τον Δεκέμβριο του 2012, η ΑΓΕΤ Ηρακλής ζήτησε επανειλημμένως από τους εργαζομένους και τους εκπροσώπους τους στο εργοστάσιό της στη Χαλκίδα να συμμετάσχουν σε συναντήσεις με σκοπό την αναπροσαρμογή του προγράμματος εργασίας του εργοστασίου και την παροχή πληροφορήσεως, ενόψει της μειώσεως των δραστηριοτήτων του εργοστασίου λόγω της μειωμένης ζητήσεως για το προϊόν του. Επίσης, πρόθεση της ΑΓΕΤ Ηρακλής ήταν η πραγματοποίηση διαβουλεύσεων με σκοπό την εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων και την αποφυγή των ομαδικών απολύσεων.

13. Με την από 25ης Μαρτίου 2013 απόφασή του, το Διοικητικό Συμβούλιο της εταιρίας ενέκρινε πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως της παραγωγής τσιμέντου (στο εξής: πρόγραμμα). Το πρόγραμμα προέβλεπε την οριστική διακοπή λειτουργίας του εργοστασίου της Χαλκίδας, εξαιτίας, κυρίως, της συρρικνώσεως της κατασκευαστικής δραστηριότητας στην Αττική και της πλεονάζουσας παραγωγικής δυναμικότητας τσιμέντου στην αγορά, με σκοπό να εξασφαλιστεί η μελλοντική βιωσιμότητα της εταιρίας.

14. Με επιστολές της 26ης Μαρτίου και της 1ης Απριλίου 2013, η ΑΓΕΤ Ηρακλής κάλεσε την Ένωση Εργαζομένων Τσιμέντων Χαλκίδας (στο εξής: Ένωση Εργαζομένων) σε συναντήσεις που θα πραγματοποιούνταν, αντιστοίχως, την 29η Μαρτίου και την 4η Απριλίου 2013, με σκοπό την πληροφόρηση και τη διαβούλευση σχετικά με το πρόγραμμα, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να ερευνηθεί η δυνατότητα αποφυγής ή μειώσεως των απολύσεων και των δυσμενών συνεπειών τους.

15. Δεδομένου ότι η Ένωση Εργαζομένων δεν παρέστη στις συναντήσεις αυτές, στις 16 Απριλίου 2013, η εταιρία ζήτησε εγγράφως έγκριση από τον Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (στο εξής: υπουργός) να θέσει σε ισχύ το πρόγραμμα.

16. Το ζήτημα παραπέμφθηκε στο Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας προς γνωμοδότηση. Στις 24 Απριλίου 2013, αφού άκουσε τα ενδιαφερόμενα μέρη, το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας συνέστησε τη μη έγκριση του προγράμματος, λόγω μη επαρκούς αιτιολογίας από την πλευρά της εταιρίας, και ειδικότερα λόγω μη τεκμηριώσεως της αναγκαιότητας των σχεδιαζομένων ομαδικών απολύσεων, και διότι τα προβαλλόμενα από την εταιρία επιχειρήματα κρίθηκαν αόριστα.

17. Στις 26 Απριλίου 2013, ο υπουργός αρνήθηκε, βάσει αυτής της συστάσεως, να χορηγήσει την αιτούμενη έγκριση (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

18. Η εταιρία προσέφυγε στο Συμβούλιο της Επικρατείας με αίτημα την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Έχοντας αμφιβολίες, υπό το πρίσμα των επιχειρημάτων που προέβαλε η εταιρία, σχετικά με τη συμβατότητα του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 με την οδηγία 98/59 και τα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε, στις 7 Απριλίου 2015, να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας 98/59/ΕΚ, ειδικότερα, ή των άρθρων 49 και 63 ΣΛΕΕ, γενικότερα, εθνική διάταξη, όπως το άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 1387/1983, η οποία θεσπίζει ως προϋπόθεση για τη διενέργεια ομαδικών απολύσεων σε συγκεκριμένη επιχείρηση την εκ μέρους της Διοικήσεως έγκριση των εν λόγω απολύσεων με κριτήρια α) τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, β) την κατάσταση της επιχείρησης και γ) το συμφέρον της εθνικής οικονομίας;

2) Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι αποφατική, εθνική διάταξη με το ανωτέρω περιεχόμενο είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας 98/59/ΕΚ, ειδικότερα, ή των άρθρων 49 και 63 ΣΛΕΕ, γενικότερα, εφόσον συντρέχουν σοβαροί κοινωνικοί λόγοι, όπως οξεία οικονομική κρίση και ιδιαίτερα αυξημένη ανεργία;»

19. Η εταιρία, η Ένωση Εργαζομένων, η Ελληνική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 25ης Απριλίου 2016, προφορικές παρατηρήσεις υπέβαλαν τα ως άνω μέρη, καθώς και η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ (στο εξής: ΕΑΕ).

III – Ανάλυση

20. Η επίλυση του νομικού ζητήματος που υποβάλλεται προς εξέταση με την παρούσα διαδικασία εκκρεμεί εδώ και αρκετό καιρό[4].

21. Με τα δύο ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο κατ' ουσίαν ερωτά εάν διάταξη όπως αυτή του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 (στο εξής: επίμαχη ρύθμιση), η οποία, μεταξύ άλλων, απαιτεί από τους εργοδότες να λαμβάνουν διοικητική έγκριση πριν προβούν σε ομαδικές απολύσεις, και η οποία εξαρτά την εν λόγω έγκριση i) από τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, ii) από την κατάσταση της επιχειρήσεως και iii) από το συμφέρον της εθνικής οικονομίας, είναι συμβατή, αφενός, με την οδηγία 98/59 και, αφετέρου, με τα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ. Σε περίπτωση αποφατικής απαντήσεως, το αιτούν δικαστήριο ερωτά επιπλέον εάν μια τέτοια διάταξη μπορεί να είναι συμβατή με τους ως άνω κανόνες του δικαίου της Ένωσης, όταν συντρέχουν σοβαροί κοινωνικοί λόγοι που να το δικαιολογούν, όπως οξεία οικονομική κρίση και πολύ υψηλή ανεργία.

22. Μολονότι το αιτούν δικαστήριο διακρίνει μεταξύ των δύο ερωτημάτων του με βάση τους λόγους δικαιολογήσεως, θεωρώ ότι είναι προσφορότερο να διαρθρώσω την ανάλυσή μου επί των ερωτημάτων με βάση τους εφαρμοστέους κανόνες της Ένωσης. Ως εκ τούτου, θα αρχίσω την εκτίμησή από την ερμηνεία της οδηγίας 98/59 και στη συνέχεια θα περάσω στις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας.

4 — — Βλ. απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2007, Αθηναϊκή Χαρτοποιία (C-270/05, EU:C:2007:101, σκέψη 37).

Α — Η οδηγία 98/59

23. Κατ' αρχάς, θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι εναρμονίζοντας τους κανόνες που ισχύουν επί ομαδικών απολύσεων, ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε, συγχρόνως, να διασφαλίσει ανάλογη προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων στα διάφορα κράτη μέλη και να εναρμονίσει τις επιβαρύνσεις που συνεπάγονται αυτοί οι κανόνες προστασίας για τις επιχειρήσεις της Ένωσης[5].

24. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 98/59, ο εργοδότης υποχρεούται να πραγματοποιεί εγκαίρως διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, όταν «προτίθεται να προβεί σε ομαδικές απολύσεις». Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, οι διαβουλεύσεις πρέπει να αφορούν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα αποφυγής των σχεδιαζόμενων ομαδικών απολύσεων ή μειώσεως του αριθμού των θιγόμενων εργαζομένων. Η διαδικασία διαβουλεύσεως αρχίζει με πρωτοβουλία του εργοδότη, μόλις ληφθεί απόφαση εμπορικής στρατηγικής που τον υποχρεώνει να εξετάσει το ενδεχόμενο ομαδικών απολύσεων ή να σχεδιάσει τέτοιες ομαδικές απολύσεις[6]. Η εν λόγω διαδικασία εξειδικεύεται στα άρθρα 3 και 4 της οδηγίας 98/59.

25. Με το άρθρο 3 της οδηγίας 98/59 θεσπίζεται υποχρέωση κοινοποιήσεως: οι εργοδότες υποχρεούνται να κοινοποιούν εγγράφως στην αρμόδια αρχή κάθε σχεδιαζόμενη ομαδική απόλυση και να διαβιβάζουν αντίγραφο της κοινοποιήσεως στους εκπροσώπους των εργαζομένων. Οι τελευταίοι δύνανται να υποβάλλουν τυχόν παρατηρήσεις τους στην αρμόδια δημόσια αρχή.

26. Με το άρθρο 4 της οδηγίας 98/59 θεσπίζεται υποχρέωση εν είδει ρήτρας «stand-still», σκοπός της οποίας είναι, σύμφωνα με την παράγραφο 2, να παρέχεται στην αρμόδια αρχή αρκετός χρόνος για να αναζητήσει λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται από τις σχεδιαζόμενες ομαδικές απολύσεις. Μολονότι η οδηγία προβλέπει περίοδο αναμονής 30 ημερών από την κοινοποίηση των σχεδιαζόμενων μέτρων απολύσεως, σύμφωνα με την παράγραφο 1, δεύτερο εδάφιο, και την παράγραφο 3 του άρθρου 4, τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια δημόσια αρχή ευχέρεια συντομεύσεως ή παρατάσεως αυτής της προθεσμίας.

27. Εντούτοις, η οδηγία 98/59 δεν προβλέπει κανόνες σχετικά με την εσωτερική οργάνωση των επιχειρήσεων ή τη διαχείριση του προσωπικού[7] ούτε θίγει την ελευθερία του εργοδότη να προβαίνει σε ομαδικές απολύσεις. Μοναδικός σκοπός της είναι η πρόβλεψη διαβουλεύσεως με τις ενώσεις εργαζομένων και η ενημέρωση της αρμόδιας δημόσιας αρχής πριν τις εν λόγω απολύσεις, ήτοι η εναρμόνιση της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθείται κατά τις ομαδικές απολύσεις[8].

28. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 μεταφέρεται το άρθρο 4 της οδηγίας 98/59 στο ελληνικό δίκαιο, αν και η διάρκεια της περιόδου αναμονής έχει τροποποιηθεί. Ωστόσο, και τούτο είναι σημαντικό, σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ των μερών, η διάταξη αυτή εξαρτά την εκτέλεση των προβλεπόμενων μέτρων απολύσεως από προηγούμενη διοικητική έγκριση (η οποία τεκμαίρεται ότι χορηγείται σιωπηρά με την παρέλευση προθεσμίας δέκα ημερών). Ο νόμος 1387/1983 ορίζει ότι οι αιτήσεις για τη διενέργεια ομαδικών απολύσεων πρέπει να εξετάζονται με βάση τα ακόλουθα κριτήρια: τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, την κατάσταση της επιχειρήσεως και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του νόμου 1387/1983, η έγκριση συνιστά προϋπόθεση για το κύρος των μέτρων απολύσεως.

5 — — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

6 — — Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK κ.λπ. (C-44/08, EU:C:2009:533, σκέψεις 39, 47 και 48).

7 — — Συναφώς, βλ. απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, σκέψη 21).

8 — — Βλ., συναφώς, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, Αγοραστούδης κ.λπ. (C-187/05 έως C-190/05, EU:C:2006:535, σκέψεις 35 και 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29. Ως εκ τούτου, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 δεν μεταφέρει απλώς την οδηγία 98/59 στο ελληνικό δίκαιο, αλλά ορίζει και ουσιαστικές προϋποθέσεις σχετικά με τις περιστάσεις ή τις συνθήκες υπό τις οποίες μπορεί να πραγματοποιούνται ομαδικές απολύσεις. Με άλλα λόγια, ρυθμίζει το πότε μπορεί να δικαιολογείται η διακοπή της εργασιακής σχέσεως. Αυτό είναι το τμήμα της επίμαχης ρυθμίσεως που αμφισβητείται στην κύρια δίκη.

30. Εντούτοις, όπως προκύπτει από την παρατιθέμενη στο σημείο 27 ανωτέρω νομολογία, η οδηγία 98/59 δεν διέπει την ελευθερία του εργοδότη να προβαίνει σε ομαδικές απολύσεις. Απόκειται στο εθνικό δίκαιο να ορίζει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες χωρεί καταγγελία των σχέσεων εργασίας σε ομαδική βάση [9].

31. Κατά συνέπεια, τείνω να συμφωνήσω με τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983, κατά το μέτρο που περιορίζει την ελευθερία του εργοδότη να προβαίνει σε ομαδικές απολύσεις, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 98/59. Ως εκ τούτου, είναι εντελώς άσχετο με την εν λόγω οδηγία.

32. Εφόσον η επίμαχη ρύθμιση –ή τουλάχιστον το προσβαλλόμενο τμήμα της– δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 98/59, δεν μπορεί να συνιστά νομοθετική διάταξη ευνοϊκότερη για τους εργαζομένους (περίπτωση παροχής, από το κράτος μέλος, διευρυμένης προστασίας σε σχέση με την παρεχόμενη από το δίκαιο της Ένωσης), κατά την έννοια του άρθρου 5 της εν λόγω οδηγίας. Ως εκ τούτου, δεν μπορώ να αντιληφθώ πώς η επίμαχη ρύθμιση θίγει την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας [10].

33. Τέλος, και για λόγους πληρότητας, θα ήθελα να προσθέσω ότι, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, από τη σκοπιά της οδηγίας 98/59, είναι αδιάφορο εάν, εκτός από τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν στο σημείο 28, συντρέχουν και σοβαροί κοινωνικοί λόγοι –όπως οξεία οικονομική κρίση και πολύ υψηλή ανεργία.

34. Επομένως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η οδηγία 98/59 δεν απαγορεύει διάταξη όπως αυτή του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983, η οποία απαιτεί από τους εργοδότες να λαμβάνουν διοικητική έγκριση πριν προβούν σε ομαδικές απολύσεις. Θα αφιερώσω το υπόλοιπο της ανάλυσής μου στις διατάξεις πρωτογενούς δικαίου που μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο.

Β — Άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ

1. Ελευθερία εγκαταστάσεως και/ή ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων;

35. Δεδομένου ότι τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν αμφότερα τα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων ή αμφότερων [11].

9 — — Τούτο επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, σε αντίθεση με το κείμενο που τελικά εγκρίθηκε από το Συμβούλιο, το άρθρο 3 της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής, της 8ης Νοεμβρίου 1972, για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών μελών περί απολύσεων [COM(72) 1400], προέβλεπε ειδικά την εξουσία της αρμόδιας αρχής να αρνείται να εγκρίνει εν όλω ή εν μέρει τις κοινοποιηθείσες απολύσεις. Σχολιαστές επισημαίνουν ότι ορισμένα κράτη είχαν αντιταχθεί στη χορήγηση αυτής της εξουσίας στις δημόσιες αρχές, βλ. Freedland, M.R., «Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC», *Industrial Law Journal*, τόμος 5-6, Oxford University Press, Οξφόρδη, 1976, σ. 27.

10 — — Συναφώς, η υπό εξέταση υπόθεση πρέπει άρα να διακριθεί από τις περιστάσεις των αποφάσεων της 16ης Ιουλίου 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, σκέψεις 35 και 36), και της 18ης Ιουλίου 2013, Alemo-Herron κ.λπ. (C-426/11, EU:C:2013:521, σκέψη 36). Σε αυτή την τελευταία υπόθεση, το Δικαστήριο έκρινε –σε σχέση με παρόμοια οδηγία για την προστασία της απασχολήσεως– ότι τα μέτρα που λαμβάνονται κατά τη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους, καθ' υπέρβαση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να συμμορφώνονται με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

11 — — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, σκέψη 24).

36. Αφενός, οι διατάξεις του εθνικού δικαίου που διέπουν την κατοχή, από υπηκόους των κρατών μελών, συμμετοχών στο κεφάλαιο εταιρίας εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος, οι οποίες τους επιτρέπουν να ασκούν αναμφισβήτητη επιρροή στις αποφάσεις της εταιρίας και να καθορίζουν τις δραστηριότητές της, εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Αφετέρου, στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, οι άμεσες επενδύσεις υπό μορφή συμμετοχής σε επιχείρηση διά της κατοχής μετοχών παρέχουσας τη δυνατότητα πραγματικής συμμετοχής στη διαχείριση και τον έλεγχό της, καθώς και οι επενδύσεις χαρτοφυλακίου, ήτοι η απόκτηση τίτλων στην αγορά κεφαλαίων που επιχειρείται με μοναδική πρόθεση την πραγματοποίηση χρηματοοικονομικής επενδύσεως, χωρίς πρόθεση ασκήσεως επιρροής στη διαχείριση και τον έλεγχο της επιχειρήσεως [12].

37. Εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία δεν έχει εφαρμογή μόνο στις περιπτώσεις που το ποσοστό συμμετοχής σε εταιρικό κεφάλαιο παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως αναμφισβήτητης επιρροής επί των αποφάσεων εταιρίας και καθορισμού των δραστηριοτήτων της, αλλά εφαρμόζεται ανεξαρτήτως του ποσοστού συμμετοχής μετόχου στο κεφάλαιο της εταιρίας, μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής αμφότερων των άρθρων 49 και 63 ΣΛΕΕ [13].

38. Προκειμένου να προσδιοριστεί ποια ελευθερία εφαρμόζεται (ή αν εφαρμόζονται αμφότερες), πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το αντικείμενο της εκάστοτε ρυθμίσεως [14].

39. Ο νόμος 1387/1983 αποσκοπεί, σύμφωνα με τον τίτλο του, στον έλεγχο των ομαδικών απολύσεων και μεταφέρει στο ελληνικό δίκαιο την οδηγία 98/59. Για τον λόγο αυτό, πιστεύω ότι σκοπός του νόμου, όπως και της οδηγίας, είναι η ρύθμιση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες οι εργοδότες μπορούν να προσφεύγουν σε ομαδικές απολύσεις και τη διαδικασία που ακολουθείται συναφώς.

40. Ως εκ τούτου, αφορά κυρίως τις εργασιακές σχέσεις.

41. Εξ αυτού συνάγεται ότι εφαρμογή έχει μόνο το άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Πράγματι, η ελευθερία εγκαταστάσεως αφορά μη μισθωτή δραστηριότητα στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, με τη μορφή εταιρειών, πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών [15]. Για την άσκηση και την ανάπτυξη της εν λόγω δραστηριότητας απαιτείται ενδεχομένως πρόσληψη προσωπικού, οπότε θα υπάρχει και σχέση εργασίας.

42. Λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενό της, η επίμαχη ρύθμιση αφορά μόνον τις συμμετοχές που συνεπάγονται άσκηση αναμφισβήτητης επιρροής κατά την έννοια της νομολογίας που μνημονεύεται ανωτέρω στο σημείο 36 –το συνηθέστερο παράδειγμα είναι οι πλειοψηφικές συμμετοχές. Η πλειοψηφική συμμετοχή παρέχει στον κάτοχό της τη δυνατότητα να ενεργεί ως ο τελικός εργοδότης των εργαζομένων της θυγατρικής εταιρίας.

43. Η ΑΓΕΤ Ηρακλής προβάλλει το επιχείρημα ότι το ζήτημα άπτεται και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, χωρίς ωστόσο να το τεκμηριώνει. Υπενθυμίζω ότι, εν προκειμένω, η ΑΓΕΤ Ηρακλής είναι θυγατρική της LafargeHolcim, γεγονός που σημαίνει ότι η δεύτερη κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών της πρώτης. Αυτή η πλειοψηφική συμμετοχή και, κατά συνέπεια, η αναμφισβήτητη επιρροή επί της ΑΓΕΤ Ηρακλής αποκλείει την εφαρμογή του άρθρου 63 ΣΛΕΕ.

44. Εν πάση περιπτώσει, εάν έχει παραβιαστεί η ελευθερία εγκαταστάσεως, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί, επιπλέον, εάν έχει παραβιαστεί και η διάταξη περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων [16].

12 — — Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2010, Ίδρυμα Τύπου (C-81/09, EU:C:2010:622, σκέψεις 47 και 48 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — — Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2010, Ίδρυμα Τύπου, (C-81/09, EU:C:2010:622, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, σκέψη 90 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

15 — — Βλ., συναφώς, απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 23).

16 — — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, X και Y (C-200/98, EU:C:1999:566, σκέψη 30).

45. Βάσει των προεκτεθέντων, θα εξετάσω την επίμαχη ρύθμιση από τη σκοπιά της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

2. Ο περιοριστικός χαρακτήρας της επίμαχης ρυθμίσεως

46. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ απαγορεύει τους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως, ήτοι, κάθε εθνικό μέτρο το οποίο ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση, από τους υπηκόους της Ένωσης, της ελευθερίας εγκαταστάσεως που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ. Η έννοια του περιορισμού αφορά μέτρα που λαμβάνονται από κράτος μέλος, τα οποία, μολονότι εφαρμόζονται αδιακρίτως, επηρεάζουν την πρόσβαση στην αγορά για τις επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη και ως εκ τούτου παρεμποδίζουν το εμπόριο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης [17].

47. Η απαίτηση προηγούμενης εγκρίσεως συνιστά κατ' αρχήν τέτοιον περιορισμό [18]. Μολονότι αυτή η νομολογία αφορά κυρίως περιπτώσεις συστάσεως και όχι συρρικνώσεως επιχειρήσεως, μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να εφαρμοστεί η ίδια συλλογιστική. Πράγματι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, η επίμαχη ρύθμιση περιορίζει την ελευθερία της εργοδότριας επιχειρήσεως να προβαίνει σε ομαδικές απολύσεις, ορίζοντας ότι, εφόσον δεν τηρηθεί η ρύθμιση αυτή, οι απολύσεις είναι άκυρες. Συνεπώς, μια τέτοια ρύθμιση συνιστά ευθεία παρέμβαση στην εσωτερική οργάνωση των επιχειρήσεων και στη διαχείριση του προσωπικού τους, ενδεχομένως εκθέτοντάς τες στον κίνδυνο να λειτουργούν με ζημία. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελληνική Κυβέρνηση αναγνωρίζει, στις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι η επίμαχη ρύθμιση ενδέχεται να είναι περιοριστική.

48. Επιπλέον, υπάρχει και σαφές διασυνοριακό στοιχείο: η ΑΓΕΤ Ηρακλής είναι θυγατρική της LafargeHolcim. Ως εκ τούτου, οι ισχυρισμοί τους οποίους προέβαλαν η Ένωση Εργαζομένων και η Ελληνική Κυβέρνηση για πρώτη φορά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι δηλαδή η κύρια δίκη αφορά μια αμιγώς εσωτερική και/ή υποθετική κατάσταση, πρέπει να απορριφθούν [19].

49. Επιπλέον, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ορίζονται στον Χάρτη [20]. Ως εκ τούτου, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με το άρθρο 16 του Χάρτη, με το οποίο κατοχυρώνεται η επιχειρηματική ελευθερία. Όπως προκύπτει από τις επεξηγήσεις που καταρτίστηκαν με σκοπό την παροχή κατευθύνσεων για την ερμηνεία του Χάρτη [21], οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 7, του Χάρτη, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία του, η επιχειρηματική ελευθερία περιλαμβάνει i) την ελευθερία ασκήσεως οικονομικής ή εμπορικής δραστηριότητας, ii) την ελευθερία των συμβάσεων και iii) τον ελεύθερο ανταγωνισμό [22].

50. Ο προαναφερθείς στο σημείο 47 περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως επίσης ισοδυναμεί με περιορισμό στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας. Επιπλέον, περιορίζει την ελευθερία των συμβάσεων των εργοδοτών, στο μέτρο που απαιτείται να ζητούν έγκριση πριν προβούν σε καταγγελία συμβάσεων εργασίας.

17 — — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, Grupo Itevelesa κ.λπ., (C-168/14, EU:C:2015:685, σκέψη 67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 — — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2013, Venturini κ.λπ. (C-159/12 έως C-161/12, EU:C:2013:791, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

19 — — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, συζητήθηκε επίσης το κατά πόσον η επίμαχη ρύθμιση περιορίζει το δικαίωμα εγκαταστάσεως της LafargeHolcim ή της ΑΓΕΤ Ηρακλής. Ωστόσο, δεδομένου ότι ανήκουν στην ίδια οικονομική μονάδα, θεωρώ ότι αυτή η συζήτηση είναι επουσιώδης.

20 — Εν πάση περιπτώσει, αποτελεί πάγια νομολογία ότι, προκειμένου να απαντήσει επωφελώς, το Δικαστήριο πρέπει ενδεχομένως να λάβει υπόψη κανόνες του δικαίου της Ένωσης τους οποίους δεν παρέθεσε στα ερωτήματά του το αιτούν δικαστήριο· βλ. απόφαση της 26ης Μαΐου 2016, Kohll και Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 — — ΕΕ 2007, C 303, σ. 17.

22 — — Βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013, Alemo-Herron κ.λπ. (C-426/11, EU:C:2013:521, σκέψεις 30 έως 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «*Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αύγουστος 2015, σ. 21.

3. Αιτιολόγηση, καταλληλότητα και αναγκαιότητα

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις και εξέταση της ισχύουσας προϋποθέσεως περί επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος

51. Σύμφωνα με τη νομολογία Gebhard, οι περιορισμοί πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις για να είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ένωσης: πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν εισάγει διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλοι για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μη βαίνουν πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού [23].

52. Επιπλέον, όπως προκύπτει από το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιχειρηματική ελευθερία που κατοχυρώνεται με το άρθρο 16 του Χάρτη δεν είναι απόλυτη και μπορεί να υποβάλλεται σε ρύθμιση [24].

53. Η επίμαχη ρύθμιση εφαρμόζεται κατά τρόπο που δεν εισάγει διακρίσεις. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να εξεταστεί κατά πόσον πληρούνται τα υπόλοιπα κριτήρια –που αφορούν την αιτιολόγηση, την καταλληλότητα και την αναλογικότητα– δεδομένου ότι ο σχετικός έλεγχος, κατά τη γνώμη μου, είτε βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ είτε βάσει του άρθρου 16 του Χάρτη, είναι κατ' ουσίαν ένας και ο αυτός.

54. Η Ελληνική Κυβέρνηση, υποστηριζόμενη από την Ένωση Εργαζομένων, ισχυρίζεται ότι η επίμαχη ρύθμιση δικαιολογείται από λόγους προστασίας των εργαζομένων.

55. Όπως προκύπτει από τα υποβληθέντα ερωτήματα, με το πρώτο ερώτημα το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει κατά πόσον μπορεί να θεωρηθεί ότι τα τρία κριτήρια που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 –ήτοι, οι συνθήκες της αγοράς εργασίας, η κατάσταση της επιχειρήσεως και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας– προάγουν την προστασία των εργαζομένων κατά τρόπο κατάλληλο και μη δυσανάλογο. Το δεύτερο υποβληθέν ερώτημα είναι κατ' ουσίαν μια ειδική εκδοχή του «βασικού σεναρίου» του πρώτου ερωτήματος: το αιτούν δικαστήριο ερωτά εάν το γεγονός ότι υπάρχει οξεία οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με ασυνήθιστα και εξαιρετικά υψηλά ποσοστά ανεργίας [25], μπορεί να δικαιολογήσει την επίμαχη ρύθμιση, σε περίπτωση που δεν δικαιολογείται ήδη με το «βασικό σενάριο».

56. Όπως ορθώς επισημαίνει η Ένωση Εργαζομένων, από τη σκοπιά της νομοθεσίας της Ένωσης και όπως προκύπτει από το άρθρο 9 ΣΛΕΕ, τα υψηλά επίπεδα απασχολήσεως και η επαρκής κοινωνική προστασία είναι ζητήματα που η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να λαμβάνει υπόψη κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Αντιστοίχως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η προστασία των εργαζομένων είναι ένας από τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου

23 — Βλ. αποφάσεις της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37), και, συναφώς, της 22ας Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-438/08, EU:C:2009:651, σκέψη 46).

24 — Δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε περιορισμός στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας «πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να τηρεί το βασικό περιεχόμενο [της εν λόγω ελευθερίας]. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων». Βλ., επίσης, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

25 — Σύμφωνα με τη διάταξη περί παραπομπής, το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα για το 2013 ήταν 27,3 %. Η Ελληνική Κυβέρνηση στις παρατηρήσεις της προσθέτει ότι τα ποσοστά για το 2008 και το 2014 ήταν, αντιστοίχως, 7,8 % και 26,5 %.

συμφέροντος που μπορούν να επιτρέπουν σε κράτος μέλος να παρεκκλίνει από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας της Συνθήκης ΛΕΕ[26]. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η διατήρηση της απασχολήσεως σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις μπορεί, θεωρητικά, να είναι αποδεκτή ως δικαιολογία[27].

57. Στη συνέχεια, πρέπει εξ υπαρχής να επισημάνω ότι, για να ελέγξει εάν τα τρία κριτήρια που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983 είναι κατάλληλα και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των εργαζομένων μέτρο, το Δικαστήριο πρέπει να προβεί σε στάθμιση των δεδομένων. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο πρέπει να επιτύχει μια ισορροπία μεταξύ της προστασίας των εργαζομένων και της ελευθερίας εγκαταστάσεως των εργοδοτών. Ομοίως, τούτο συνεπάγεται τη στάθμιση της επιχειρηματικής ελευθερίας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 16 του Χάρτη έναντι άλλων διατάξεων που περιέχονται στον τίτλο IV του Χάρτη («Αλληλεγγύη»). Στη συνέχεια, θα προσπαθήσω να δώσω ορισμένες σχετικές κατευθύνσεις.

Η στάθμιση: στοιχεία προβληματισμού

58. Κατ' αρχάς, μολονότι το άρθρο 27 του Χάρτη σχετικά με το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης φαίνεται εκ πρώτης όψεως σχετικό, στην πραγματικότητα δεν προσθέτει τίποτα στην εξίσωση: σύμφωνα με την απόφαση Association de médiation sociale, προκειμένου το άρθρο 27 του Χάρτη να παραγάγει πλήρως τα αποτελέσματά του, πρέπει να εξειδικευθεί με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου[28]. Συναφώς, όπως προκύπτει από την επεξήγηση επί της εν λόγω διατάξεως (βλ. ανωτέρω σημείο 49), η ως άνω εξειδίκευση μπορεί να βρεθεί, μεταξύ άλλων, στην οδηγία 98/59. Εντούτοις, όπως αναφέρθηκε αρχικά, η οδηγία αυτή δεν ασκεί καμία επιρροή στη νομιμότητα της επίμαχης ρυθμίσεως. Ως εκ τούτου, το άρθρο 27 του Χάρτη είναι άνευ σημασίας για τους σκοπούς της σταθμίσεως στην οποία πρέπει να προβεί το Δικαστήριο. Εν πάση περιπτώσει, μολονότι η Ένωση Εργαζομένων υποστηρίζει το αντίθετο στις γραπτές της παρατηρήσεις, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι είχαν γίνει απόπειρες πληροφορήσεως και διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερόμενους εργαζομένους επί του προγράμματος.

59. Περαιτέρω, η επίκληση του άρθρου 30 του Χάρτη από την Επιτροπή φαίνεται λυσιτελής εκ πρώτης όψεως, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή προβλέπει προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση αδικαιολόγητης απολύσεως. Ωστόσο, όπως έκρινε το Γενικό Δικαστήριο, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει συγκεκριμένες υποχρεώσεις[29]. Πράγματι, το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο με την απόφαση Association de médiation sociale δύναται από πολλές απόψεις να ισχύει εξίσου και για το άρθρο 30 του Χάρτη. Το μόνο που μπορώ να συναγάγω άμεσα από το γράμμα του άρθρου 30 του Χάρτη είναι, αφενός, ότι δεν κατοχυρώνει δικαίωμα σε μόνιμη απασχόληση και, αφετέρου, ότι το βασικό ζήτημα είναι να διαπιστωθεί τι συνιστά, στο πλαίσιο μιας ενέργειας αναδιαρθρώσεως, «δικαιολογημένη απόλυση».

60. Ειδικότερα, εκτός του ότι παραπέμπουν στη νομοθεσία της Ένωσης σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη και μεταβίβασης επιχειρήσεων, τομείς που αμφότεροι δεν έχουν άμεση σχέση με το υπό εξέταση ζήτημα, οι εξηγήσεις επί του άρθρου 30 του Χάρτη (βλ. σημείο 49 των παρουσών προτάσεων) αναφέρουν ότι η διάταξη αυτή «εμπνέεται από το

26 — Βλ. απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007, International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, σκέψη 77 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

27 — Βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2007, Geurts και Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, σκέψη 26).

28 — — Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2014 (C-176/12, EU:C:2014:2, σκέψη 45).

29 — — Βλ. αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 2013, ETF κατά Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, σκέψη 100), και ETF κατά Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, σκέψη 101).

άρθρο 24 του αναθεωρημένου [Ευρωπαϊκού] Κοινωνικού Χάρτη» [30]. Στο παράρτημα του Κοινωνικού Χάρτη –το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο Ν αυτού, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του– η παράγραφος 3 του σχετικού με το άρθρο 24 τμήματος περιέχει μη εξαντλητική απαρίθμηση παράνομων λόγων απολύσεως. Κανένας από αυτούς τους λόγους δεν αφορά απόλυση για καθαρά οικονομικούς λόγους ούτε μπορεί να εξομοιωθεί προς τέτοιους [31].

61. Υπό αυτές τις περιστάσεις, φρονώ ότι το όριο για τον προσδιορισμό του τι συνιστά «δικαιολογημένη απόλυση» δεν μπορεί να είναι πολύ υψηλό, καθώς τούτο θα είχε ως συνέπεια να αναγκάζεται η επιχείρηση να αναβάλλει τα σχέδια αναδιαρθρώσεώς της επ' αόριστον, με κίνδυνο να παραμένει οικονομικά αναποτελεσματική.

62. Πριν εξετάσουμε εάν η επίμαχη ρύθμιση είναι κατάλληλη για τον σκοπό της προστασίας των εργαζομένων και εάν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο, ορισμένες συμπληρωματικές παρατηρήσεις μπορεί να είναι χρήσιμες για το Δικαστήριο κατά τη στάθμιση στην οποία πρέπει να προβεί.

63. Πρώτον, η οδηγία 98/59 συνιστά συμβιβασμό που επιτεύχθηκε σε επίπεδο Ένωσης μεταξύ της ανάγκης για προστασία των εργαζομένων και της μέριμνας για τους εργοδότες (βλ. σημείο 23 των παρουσών προτάσεων). Αυτός ο συμβιβασμός λαμβάνει τη μορφή μιας προστατευτικής διαδικασίας (υποχρέωση stand-still συνδυαζόμενη με αντίστοιχη προθεσμία), η οποία δεν επηρεάζει το δικαίωμα του εργοδότη να αναδιοργανώνει την εργοδότρια επιχείρηση. Η μονομερής επιβολή πρόσθετων υποχρεώσεων στους εργοδότες, με αποτέλεσμα να μην έχουν οι εργαζόμενοι κίνητρο να μετάσχουν στις διαπραγματεύσεις με τους εργοδότες, χωρίς να προβλέπονται αντισταθμιστικοί μηχανισμοί προστασίας που να λαμβάνουν υπόψη την κατάσταση των εργοδοτών, δημιουργεί κίνδυνο διαταράξεως της ισορροπίας, από τη σκοπιά του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και του άρθρου 16 του Χάρτη.

64. Δεύτερον, σε συνέχεια της επισημάνσεως αυτής, ακόμη και σε περίπτωση παροχής, από το κράτος μέλος, διευρυμένης προστασίας, το Δικαστήριο προέβη πρόσφατα, με την απόφαση Alemo-Herron κ.λπ., σε στάθμιση μεταξύ της προστασίας των εργαζομένων και των δικαιωμάτων των εργοδοτών υπό το πρίσμα των κανόνων της Ένωσης περί προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεως επιχειρήσεων. Το ζήτημα ήταν κατά πόσον οι εν λόγω κανόνες της Ένωσης απαγορεύουν σε κράτος μέλος να απαιτεί από ιδιώτη εργοδότη, στον οποίο εκχωρούνται εργαζόμενοι από δημόσιο εργοδότη, να τηρεί τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις του δημοσίου τομέα που προβλέπονταν στην αρχική σύμβαση εργασίας («δυναμική» προστασία), ενώ δεν έχει δικαίωμα συμμετοχής στις διαπραγματεύσεις. Ο γενικός εισαγγελέας είχε προτείνει να αφεθεί το εθνικό δικαστήριο να αποφασίσει εάν τούτο συνιστά παράβαση του άρθρου 16 του Χάρτη. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν δίστασε: έκρινε ότι συνιστά παράβαση, με το σκεπτικό ότι μια τέτοια απαίτηση μειώνει σοβαρά τη συμβατική ελευθερία του εργοδότη κατά τρόπο που θίγει τον πυρήνα της επιχειρηματικής ελευθερίας [32].

30 — — Το άρθρο 24 του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη («Το δικαίωμα προστασίας σε περιπτώσεις λύσης της σχέσης εργασίας»), της 3ης Μαΐου 1996, ETS αριθ. 163, προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι, «[μ]ε σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος προστασίας των εργαζομένων σε περιπτώσεις λύσης της σχέσης εργασίας, τα Μέρη αναλαμβάνουν να αναγνωρίζουν: α. το δικαίωμα όλων των εργαζομένων να μη λύεται η εργασιακή τους σχέση χωρίς βάσιμο λόγο που να συνδέεται με την ικανότητα ή τη συμπεριφορά τους ή να βασίζεται στις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, της εγκατάστασης ή της υπηρεσίας· β. το δικαίωμα των εργαζομένων, των οποίων η εργασιακή σχέση λύεται χωρίς βάσιμο λόγο, σε επαρκή αποζημίωση ή άλλη κατάλληλη επανόρθωση».

31 — — Οι μη δικαιολογημένοι λόγοι απολύσεως, όπως ορίζονται στο παράρτημα του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, είναι οι εξής: α) η συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση ή σε συνδικαλιστικές δραστηριότητες εκτός ωραρίου εργασίας ή, με τη συναίνεση του εργοδότη, εντός ωραρίου εργασίας, β) η αναζήτηση αξιώματος με την ιδιότητα του προσώπου που ενεργεί ή έχει ενεργήσει ως εκπρόσωπος των εργαζομένων, γ) η υποβολή καταγγελίας ή η συμμετοχή σε νομικές διαδικασίες κατά ενός εργοδότη που αφορούν σε ενδεχόμενη παραβίαση νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων ή προσφυγή στις αρμόδιες διοικητικές αρχές, δ) η φυλή, το χρώμα, το φύλο, η οικογενειακή κατάσταση, οι οικογενειακές υποχρεώσεις, η εγκυμοσύνη, το θρήσκευμα, οι πολιτικές πεποιθήσεις, η εθνική προέλευση ή η κοινωνική καταγωγή, ε) η άδεια μητρότητας ή η γονική άδεια, στ) η προσωρινή απουσία από την εργασία λόγω ασθένειας ή τραυματισμού.

32 — Απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013 (C-426/11, EU:C:2013:521, σκέψη 36), σε σύγκριση με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην ίδια υπόθεση (C-426/11, EU:C:2013:82, σημεία 55 και 57).

65. Το τελευταίο σημείο σχετικά με τη στάθμιση στην οποία πρέπει να προβεί το Δικαστήριο είναι σίγουρα το αποφασιστικότερο: η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν περιορίζεται μόνο στο δικαίωμα των επιχειρήσεων να εγκαθίστανται σε άλλα κράτη μέλη. Για να είναι πραγματικά αποτελεσματική αυτή η ελευθερία, πρέπει να παρέχει στους διασυνοριακούς οικονομικούς ομίλους το δικαίωμα να συρρικνώνουν και, τελικά, να κλείνουν τις εγκαταστάσεις τους σε ένα κράτος μέλος. Με άλλα λόγια, να *αποχωρούν* από ένα κράτος μέλος [33] –ακόμη και αν το πράττουν απλώς και μόνο για να ασκήσουν μια οικονομική δραστηριότητα σε κράτος μέλος όπου αυτή είναι πιο επικερδής [34].

Τα τρία κριτήρια, εξεταζόμενα μεμονωμένα

66. Όσον αφορά τώρα τα τρία κριτήρια που ορίζονται με το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983, το πρώτο κριτήριο σχετίζεται με το συμφέρον της εθνικής οικονομίας. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι αυτό το κριτήριο αφορά σκοπό αμιγώς οικονομικής φύσεως που δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως (αλλά ούτε και της επιχειρηματικής ελευθερίας) [35].

67. Τα υπόλοιπα δύο κριτήρια, που σχετίζονται με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας και την κατάσταση της επιχειρήσεως, δεν πάσχουν από το ίδιο ελάττωμα. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, τα κριτήρια δεν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των εργαζομένων ούτε περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

68. Όσον αφορά την καταλληλότητα του κριτηρίου σχετικά με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, ένα αντίστροφο σενάριο θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως παράδειγμα. Πράγματι, δεν είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς τι μπορεί να συμβεί σε περίπτωση που η διοίκηση αρνηθεί να επιτρέψει τη διενέργεια των απολύσεων. Εάν η εργοδότρια επιχείρηση καταστεί αφερέγγυα, εξαιτίας της οφειλόμενης στην εν λόγω άρνηση οικονομικής αναποτελεσματικότητας, θα έχει σαφές κίνητρο να κινήσει διαδικασία λύσεως και εκκαθαρίσεώς της, μετά την οποία δεν θα δεσμεύεται πλέον από την οδηγία 98/59 [36] και, κατά πάσα πιθανότητα, δεν θα διαθέτει τα απαιτούμενα κεφάλαια για την αποζημίωση των εμπλεκόμενων εργαζομένων, εφόσον η επίμαχη ρύθμιση συνεχίσει να ισχύει σε μια τέτοια περίσταση. Τίθενται έτσι, παρεμπιπτόντως, σε κίνδυνο και οι θέσεις εργασίας των εργαζομένων που δεν επρόκειτο να απολυθούν. Ως εκ τούτου, αμφιβάλλω ότι η επίμαχη ρύθμιση θα μπορούσε να συμβάλει, με οποιονδήποτε ουσιαστικό τρόπο, στη μείωση του ποσοστού ανεργίας.

69. Σε κάθε περίπτωση, το κριτήριο σχετικά με την αγορά εργασίας, το οποίο, όπως το αντιλαμβάνομαι, αφορά κατ' ουσίαν τα ποσοστά ανεργίας, δεν είναι κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της διασφαλίσεως της εργασιακής σταθερότητας για τους εργαζομένους. Πράγματι, δεν θεραπεύει τα προβλήματα που έχουν καταστήσει αβέβαιη την εργασιακή κατάσταση των εν λόγω εργαζομένων. Κατ' ουσίαν, ισοδυναμεί με άρνηση του δικαιώματος των εργοδοτών να καταγγέλλουν τις εργασιακές σχέσεις, με το αιτιολογικό ότι γενικά δεν είναι επιθυμητό να υπάρχουν περισσότεροι άνεργοι.

33 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, σκέψη 113).

34 — Παραδόξως, και σε αντίθεση με την ΕΑΕ (η οποία, προς στήριξη της θέσεώς της, επικαλέστηκε την απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2007, Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, σκέψη 33), στο σημείο αυτό, η Επιτροπή, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστήριξε, αφενός, ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν εμποδίζεται όταν απαγορεύεται σε επιχείρηση να αποχωρήσει από το κράτος μέλος εγκαταστάσεως προκειμένου να επιδιώξει κερδοφορία αλλού. Αφετέρου, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως περιορίζεται όταν η επιχείρηση δεν μπορεί απλώς να κλείσει την εγκατάστασή της και να μεταφερθεί αλλού. Θεωρώ ότι αυτή η διάκριση είναι τεχνητή και, εν πάση περιπτώσει, ανεφάρμοστη.

35 — — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψη 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 3ης Μαρτίου 2011, Claes κ.λπ. (C-235/10 έως C-239/10, EU:C:2011:119, σκέψη 58).

70. Όσον αφορά την καταλληλότητα του κριτηρίου σχετικά με την κατάσταση της επιχειρήσεως, ο ισχυρισμός ότι οι αρχές ενός κράτους μέλους βρίσκονται σε ευχερέστερη θέση από τη διοίκηση της επιχειρήσεως να αποφασίσουν τι είναι καταλληλότερο για την κατάστασή της μου φαίνεται τουλάχιστον αξιοπερίεργος. Εν πάση περιπτώσει, δεν θεωρώ πρόσφορο για την προστασία των εργαζομένων το να έχει μια διοικητική αρχή τη δυνατότητα να ανατρέπει τις επιχειρηματικές αποφάσεις που τελικά λαμβάνονται από την εργοδότρια επιχείρηση.

71. Επιπλέον, όπως υποστηρίζει η εταιρία, τα κριτήρια του νόμου είναι ασαφή και παρέχουν υπερβολικά ευρεία διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση, σε βάρος της ασφάλειας δικαίου των εργοδοτών. Καθίσταται έτσι εξ ορισμού μάταιη κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίτευξη φιλικού διακανονισμού μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων, καθώς εξαλείφεται η ανάγκη για διαπραγματεύσεις – όπως συνέβη στην υπό εξέταση περίπτωση. Μια εναλλακτική λύση θα μπορούσε να είναι η απαρίθμηση των τύπων απολύσεων που θεωρούνται αδικαιολόγητοι, όπως είναι η απαρίθμηση που περιλαμβάνεται στην παράγραφο 3 του σχετικού με το άρθρο 24 τμήματος του παραρτήματος του Κοινωνικού Χάρτη.

72. Για λόγους πληρότητας, όπως ορθώς επισημαίνει η Ελληνική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της, απόκειται στα κράτη μέλη, όταν θεσπίζουν μέτρο κατά παρέκκλιση αρχής κατοχυρωμένης από το δίκαιο της Ένωσης, να αποδεικνύουν, σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, ότι το μέτρο είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, συνοδεύοντας τη συλλογιστική τους με ανάλυση της αναλογικότητας του μέτρου και με συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία που τεκμηριώνουν τα προβαλλόμενα επιχειρήματα [37]. Σε αυτό το πλαίσιο, αρκεί η επισήμανση ότι, κατά τη γνώμη μου, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε στο Δικαστήριο τέτοια ανάλυση ούτε αποδεικτικά στοιχεία που να τεκμηριώνουν τον ισχυρισμό της ότι η επίμαχη ρύθμιση προστατεύει πραγματικά τους εργαζομένους.

73. Συγκεκριμένα, περιορίζοντας την ικανότητα των εργοδοτών να απολύουν τους εργαζομένους ομαδικά, η επίμαχη ρύθμιση προστατεύει φαινομενικά μόνο τους εργαζομένους. Κατ' αρχάς, η προστασία είναι μόνο προσωρινή, έως ότου ο εργοδότης καταστεί αφερέγγυος. Επίσης, και τούτο είναι ακόμη σημαντικότερο, οι εργαζόμενοι προστατεύονται καλύτερα σε ένα οικονομικό περιβάλλον το οποίο ευνοεί τη σταθερή απασχόληση. Από ιστορικής απόψεως, η ιδέα της τεχνητής διατηρήσεως των εργασιακών σχέσεων δίχως επαρκή οικονομικά θεμέλια έχει δοκιμαστεί και έχει αποτύχει παταγωδώς σε ορισμένα πολιτικά συστήματα του παρελθόντος. Τούτο επιβεβαιώνει ότι, θεσπίζοντας μια αποτελεσματική αλλά και ευέλικτη προστατευτική διαδικασία, η οδηγία 98/59 παρέχει πραγματική προστασία στους εργαζόμενους, ενώ ένα σύστημα προηγούμενης εγκρίσεως όπως το επίμαχο, το οποίο καταφανώς δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της, δεν το πράττει.

74. Αυτό με οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, στο υπό εξέταση ζήτημα, η έννοια της σταθμίσεως είναι στην πραγματικότητα πλάνη: η προστασία των εν λόγω εργαζομένων δεν έρχεται σε αντίθεση ούτε με την ελευθερία εγκαταστάσεως ούτε με την επιχειρηματική ελευθερία.

75. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των εργαζομένων. Επιπλέον, για τους ίδιους λόγους, θεωρώ ότι σε κάθε περίπτωση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την προστασία των εργαζομένων.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

76. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θεωρώ ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν είναι κατάλληλη για τον σκοπό της προστασίας των εργαζομένων και, σε κάθε περίπτωση, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

37 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Η ύπαρξη οξείας οικονομικής κρίσης και πολύ υψηλών ποσοστών ανεργίας

77. Τέλος, όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, σχετικά με το κατά πόσον η ύπαρξη οξείας οικονομικής κρίσεως, σε συνδυασμό με ασυνήθιστα και εξαιρετικά υψηλά ποσοστά ανεργίας, θα μπορούσε να αλλάξει την αποφατική απάντηση που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, η απάντησή μου είναι και πάλι «όχι».

78. Οι περιστάσεις αυτές, αν και σαφώς πολύ σοβαρές, δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της επιχειρηματικής ελευθερίας, όταν τα εκ του νόμου προβλεπόμενα κριτήρια δεν αρκούν για τη δικαιολόγησή του.

79. Επιπλέον, υπάρχουν πολλοί άλλοι λόγοι για τους οποίους οι εν λόγω περιστάσεις δεν μπορούν να μεταβάλουν αυτό το αποτέλεσμα. Πρώτον, η οξεία οικονομική κρίση και τα πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας συνιστούν καθ' εαυτά –τουλάχιστον εν μέρει– αμιγώς οικονομικούς παράγοντες. Δεύτερον, με βάση τη νομολογία που αφορά την οδηγία 98/59, θα ήθελα να επισημάνω ότι οι κοινωνικοοικονομικές συνέπειες που απορρέουν από τις ομαδικές απολύσεις γίνονται αισθητές σε δεδομένο γεωγραφικό πλαίσιο και κοινωνικό περιβάλλον και όχι σε εθνικό επίπεδο[38]. Τρίτον, δεν υπάρχει κανένας λόγος να θεωρηθεί ότι μια σοβαρή οικονομική κρίση δεν επηρεάζει τις επιχειρήσεις εξίσου, όπως και τους εργαζομένους.

80. Η παρατήρηση αυτή με οδηγεί στο τελευταίο μου επιχείρημα: σε συνέχεια όσων προανέφερα στο σημείο 61, και όπως αναφέρει και η Επιτροπή, σε περιόδους κρίσεως, είναι εξίσου σημαντικό να μειωθεί το σύνολο των παραγόντων που αποθαρρύνουν τις νέες επιχειρήσεις από το να πραγματοποιούν επενδύσεις, δεδομένου ότι η οικονομική αποδοτικότητα μπορεί να βοηθήσει στην τόνωση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της οικονομικής αναπτύξεως. Αυτός, υποθέτω, είναι ο λόγος για τον οποίο η Ελλάδα, ως προϋπόθεση για την οικονομική βοήθεια που παρέχεται από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, δέχθηκε «να προχωρήσει σε αυστηρή επανεξέταση και εκσυγχρονισμό των συλλογικών διαπραγματεύσεων, των εργατικών κινητοποιήσεων και, σύμφωνα με την οικεία οδηγία και βέλτιστη πρακτική της [Ένωσης], των ομαδικών απολύσεων βάσει του χρονοδιαγράμματος και της προσέγγισης που έχουν συμφωνηθεί με τους θεσμούς. Κατόπιν της επανεξέτασης αυτής, οι πολιτικές για την αγορά εργασίας πρέπει να ευθυγραμμιστούν με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές, θα πρέπει δε να μη συνεπάγονται την επιστροφή σε παλαιότερα πλαίσια πολιτικής ασύμβατα με τους στόχους της προώθησης βιώσιμης ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς»[39].

στ) Τελικό συμπέρασμα

81. Για τους λόγους που παρατέθηκαν ανωτέρω, φρονώ ότι το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 16 του Χάρτη, απαγορεύει διάταξη όπως η επίμαχη ρύθμιση. Το γεγονός ότι το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να διέρχεται από οξεία οικονομική κρίση, η οποία συνοδεύεται από πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας, δεν επηρεάζει αυτό το συμπέρασμα.

IV – Πρόταση

82. Βάσει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι στα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, κατ' ορθή ερμηνεία, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απαγορεύει διάταξη όπως αυτή του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 1387/1983, Έλεγχος των ομαδικών απολύσεων και άλλες

38 — Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 2015, USDAW και Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, σκέψεις 51 και 64 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 — — Δήλωση – Σύνοδος Κορυφής της 12ης Ιουλίου 2015 (αριθμός αναφοράς εγγράφου: SN 4070/15), σ. 3, η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον νόμο 4334/2015, σχετικά με επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, *ΦΕΚ* Α' 80/16 Ιουλίου 2015, σ. 755 (αγγλικό κείμενο στη σ. 748).

διατάξεις, της 18ης Αυγούστου 1983, όπως έχει τροποποιηθεί (*ΦΕΚ* Α′, 110/18-19.8.1983), η οποία, μεταξύ άλλων, απαιτεί από τους εργοδότες να λαμβάνουν διοικητική έγκριση πριν προβούν σε ομαδικές απολύσεις, και η οποία εξαρτά την εν λόγω έγκριση από τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, από την κατάσταση της επιχειρήσεως και από το συμφέρον της εθνικής οικονομίας. Το γεγονός ότι το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να διέρχεται από οξεία οικονομική κρίση, η οποία συνοδεύεται από πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας, δεν επηρεάζει αυτό το συμπέρασμα.