Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 9. juunil 2016[1]

Kohtuasi C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
versus
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
Menetlusse astuja:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Symvoulio tis Epikrateias (Kreeka kõrgeim halduskohus))

Kollektiivne koondamine — Direktiiv 98/59/EÜ — Artiklid 2 5 — ELTL artiklid 49 ja 63 — Nõue, et pädev asutus annaks kollektiivseks koondamiseks eelnevalt loa — Majanduslike kriteeriumide põhjal kaalutavad taotlused — Proportsionaalsus

1. Euroopa Liit põhineb vabaturumajandusel, mis tähendab, et ettevõtjatel peab olema vabadus ajada äri nii, nagu nad sobivaks peavad. Millised aga on piirangud liikmesriikide sekkumisele, et tagada töötajatele töökohakindlus? See küsimus palutakse Euroopa Kohtul lahendada käesolevas eelotsusemenetluses.

2. Nimelt tekkis vaidlus pärast seda, kui Kreeka ametiasutused keeldusid andmast põhikohtuasja kaebajale – kes on mitmes liikmesriigis, sealhulgas Kreekas tegutseva äriühingu LafargeHolcim Ltd tütarettevõtja – luba kollektiivseks koondamiseks. Kreekas on kollektiivse koondamise eeltingimus ametiasutuse luba. Sellepärast on Symvoulio tis Epikrateias (Kreeka kõrgeim halduskohus) pöördunud Euroopa Kohtu poole kahe küsimusega, mis käsitlevad Kreeka õigusaktide kooskõla esiteks direktiiviga 98/59/EÜ[2] ning teiseks aluslepingu sätetega asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumise kohta (ELTL artiklid 49 ja 63).

3. Nii annab käesolev juhtum taas kord tunnistust sellest, et esmane õigus on oma haaret laiendava teisese õigusega võrreldes jätkuvalt asjakohane. Nagu näha saame, on Kreeka õigusaktid küll kooskõlas direktiiviga 98/59, ent mitte põhivabadustega, mida kaitseb Euroopa Liidu toimimise leping.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 20. juuli 1998. aasta direktiiv kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1998, L 225, lk 16; ELT eriväljaanne 05/03, lk 327).

I. Õiguslik raamistik

A. *Direktiiv 98/59*

4. Direktiivi 98/59 (II jaos „Teavitamine ja konsulteerimine“) artiklis 2 on sätestatud:

„1. Tööandja, kes kaalub võimalust võtta vastu otsus kollektiivse koondamise kohta, alustab aegsasti konsultatsioone töötajate esindajatega, et saavutada kokkulepe.

2. Sellistel konsultatsioonidel tuleks käsitleda vähemalt kollektiivsete koondamiste ärahoidmise või koondatavate töötajate arvu vähendamise ning tagajärgede leevendamise võimalusi sotsiaalmeetmete abil, mille eesmärk on muu hulgas aidata kaasa koondatud töötajate ümberpaigutamisele või ümberõppele.

[…]

3. Et võimaldada töötajate esindajatel teha konstruktiivseid ettepanekuid, peavad tööandjad konsulteerimise käigus aegsasti:

[…]

b) teatama neile alati kirjalikult:

   i) kavandatavate koondamiste põhjused;

   ii) koondatavate töötajate arv ja kategooriad;

   iii) töötajate tavaline arv ja kategooriad;

   iv) ajavahemik, mille jooksul kavandatav koondamine toimub;

   v) koondatavate töötajate valiku kriteeriumid niivõrd, kuivõrd see on tööandja pädevuses vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele;

[…]

Tööandja edastab pädevale asutusele koopia vähemalt esimese lõigu punkti b alapunktides i–v sätestatud kirjaliku teatise punktidest.

[…]“

5. Direktiivi 98/59 III jaos on „Kollektiivse koondamise kord“ ja see sisaldab kahte artiklit: artikleid 3 ja 4. Artiklis 3 on sätestatud:

„1. Tööandjad teatavad pädevale asutusele kirjalikult igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest.

[…]

Teatis peab sisaldama kogu asjasse puutuva teabe kavandatava kollektiivse koondamise ja artiklis 2 nimetatud töötajate esindajatega peetavate konsultatsioonide kohta, eriti koondamise põhjused, koondatavate töötajate arvu, töötajate tavalise arvu ning ajavahemiku, mille jooksul koondamine toimub.

2. Tööandjad esitavad töötajate esindajatele koopia lõikes 1 nimetatud teatisest.

Töötajate esindajad võivad esitada pädevatele asutustele kõik omapoolsed märkused.“

6. Direktiivi 98/59 artiklis 4 on sätestatud:

„1. Kavandatav kollektiivne koondamine, millest on teatatud pädevale asutusele, jõustub kõige varem 30 päeva pärast artikli 3 lõikes 1 nimetatud teatist, ilma et see piiraks sätete kohaldamist, mis reguleerivad üksikisiku õigusi koondamisteate saamise korral.

Liikmesriigid võivad volitada pädevaid asutusi lühendama eelmises lõigus osutatud tähtaega.

2. Lõikes 1 osutatud tähtaja jooksul püüavad pädevad asutused leida lahendusi kavandatava kollektiivse koondamisega tekkivatele probleemidele.

3. Kui käesoleva artikli lõikes 1 osutatud esialgne tähtaeg on lühem kui 60 päeva, võivad liikmesriigid volitada pädevaid asutusi pikendama esialgset tähtaega 60 päevani arvestades teatise kättesaamisest, kui on tõenäoline, et kavandatava kollektiivse koondamisega tekkivaid probleeme ei suudeta lahendada esialgse tähtaja jooksul.

Liikmesriigid võivad anda pädevatele asutustele ka suuremad volitused.

Tööandjale peab pikendamisest ja selle põhjustest teatama enne punktis 1 sätestatud esialgse tähtaja möödumist.

[…]“

7. Direktiivi 98/59 artiklis 5 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei piira liikmesriikide õigust kohaldada või vastu võtta õigus- ja haldusnorme, mis on töötajate jaoks soodsamad, või soodustada või lubada töötajate jaoks soodsamaid kollektiivlepingutingimusi.“

B. *Kreeka õigusaktid*

8. Direktiiv 98/59 rakendati Kreeka õigusse 18. augusti 1983. aasta seadusega Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (seadus nr 1387/1983 kollektiivsete koondamiste kontrolli jm kohta) selle muudetud redaktsioonis (edaspidi „seadus nr 1387/1983“).[3] Selle seaduse artiklis 3 („Teavitamine ja tööandja konsulteerimiskohustus“) on sätestatud:

„1. Enne kollektiivset koondamist peab tööandja asuma konsulteerima töötajate esindajatega, et uurida, kas on võimalik koondamist ja selle kahjulikke tagajärgi ära hoida või vähendada.

2. Tööandja peab:

(a) andma töötajate esindajatele kogu asjakohase teabe ja

(b) teatama neile kirjalikult:

(aa) kavandatavate koondamiste põhjused;

3 — *Fillo efimeridos tis kiverniseos* (Kreeka ametlik väljaanne, edaspidi „*FEK*“) A’ 110/18-19.8.1983.

(bb) koondatavate töötajate arv ja kategooriad;

(cc) töötajate tavaline arv ja kategooriad;

(dd) ajavahemiku, mille jooksul kavandatav koondamine toimub;

(ee) koondatavate töötajate valiku kriteeriumid.

[…]

3. Tööandja esitab nende dokumentide koopiad prefektile ja tööinspektorile. Kui ettevõttel või tegevusüksusel on harusid rohkem kui ühes prefektuuris, tuleb eespool mainitud dokumendid esitada tööministrile ja kõikide või enamiku kavandatavate koondamistega seotud tegevusüksuse või haru asukohajärgsele tööinspektsioonile (Soma Epitheorisis Ergasias).“

9. Seaduse nr 1387/1983 artiklis 5 („Kollektiivse koondamise kord“) on sätestatud:

„1. Töötajate ja tööandjate vahelise konsulteerimise aeg on 20 päeva alates kuupäevast, mil tööandja esitab töötajate esindajatele kutse konsultatsioonile eelmise artikli tähenduses. Konsultatsioonide tulemus jäädvustatakse protokollis, millele kirjutavad alla mõlemad pooled ja mille tööandja esitab prefektile või tööministrile vastavalt artikli 3 lõikele 3.

2. Kui pooled jõuavad kokkuleppele, viiakse kollektiivne koondamine läbi vastavalt kokkuleppe sisule […].

3. Kui pooled ei jõua kokkuleppele, võib prefekt või tööminister põhjendatud otsusega, mis tehakse kümne päeva jooksul alates eespool nimetatud protokolli esitamise kuupäevast pärast toimikus olevate dokumentide arvessevõtmist ning tööturuolude, ettevõtja olukorra ja rahvamajanduse huvide hindamist, pikendada konsulteerimise aega 20 päeva võrra, kui üks huvitatud pooltest on seda taotlenud, või jätta osa või kogu kavandatava koondamise suhtes loa andmata. Enne eespool nimetatud otsuse tegemist võib prefekt või tööminister paluda arvamust vastavalt kas tööministeeriumi komiteelt (Epitropi Ypourgeiou Ergasias) […] või kõrgeimalt töönõukogult (Anotato Symvoulio Ergasias; edaspidi „kõrgeim töönõukogu“). Need nõuandvad organid, prefekt või tööminister võivad välja kutsuda ja ära kuulata töötajate esindajad […] ning huvitatud tööandja, samuti isikuid, kellel on eriteadmisi kõnealustes tehnilistes küsimustes.

4. Tööandja võib viia läbi kollektiivse koondamise prefekti või tööministri otsusega lubatud ulatuses. Kui niisugust otsust ette nähtud tähtaja jooksul ei tehta, viiakse kollektiivne koondamine läbi tööandja poolt konsulteerimise käigus kokku lepitud ulatuses.“

10. Lõpuks on seaduse nr 1387/1983 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud, et „[k]äesolevat seadust rikkuvad kollektiivsed koondamised on tühised“.

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

11. Anonymi Geniki Etaireia Tsimenton Iraklis (edaspidi „AGET Iraklis“ või „äriühing“) tegeleb tsemendi tootmise ja turustamisega ning tal on Kreekas kolm tehast (Agriá Vólou, Alivéri ja Chalkída).

12. Eelotsusetaotlusest nähtub, et novembrist 2011 kuni detsembrini 2012 kutsus AGET Iraklis mitmel korral oma Chalkída tehase töötajad ja nende esindajad koosolekutele, mille eesmärk oli korraldada ümber tehase töögraafik ning anda teavet seoses tehase tegevuse vähendamisega, kuna nõudlus toodangu järele oli kahanenud. AGET Iraklis soovis veel, et toimuksid konsultatsioonid, et leida sel teel alternatiivseid lahendusi ja hoida ära kollektiivne koondamine.

13. Äriühingu juhatus kiitis 25. märtsi 2013. aasta otsusega heaks äriühingu tsementitootmise ümberkorraldamise programmi (edaspidi „programm“). Programmis oli ette nähtud Chalkída tehase lõplik sulgemine eeskätt ehitustegevuse kahanemise tõttu Atikas ja tsemendi ületootmise tõttu, ja seda selleks, et tagada äriühingu edaspidine tegutsemisvõime.

14. AGET Iraklis kutsus 26. märtsi ja 1. aprilli 2013. aasta kirjades äriühingu Chalkìda tehase tööliste ametiühingu (Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas; edaspidi „ametiüh ing“) koosolekutele, mis pidi peetama vastavalt 29. märtsil ja 4. aprillil 2013 eesmärgiga anda teavet ja võimaldaks konsulteerida programmi suhtes, et muu hulgas uurida võimalusi koondamise ja selle kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks või vähendamiseks.

15. Kuna ametiühing nendele koosolekutele ei ilmunud, esitas äriühing 16. aprillil 2013 töö-, sotsiaalkindlustus- ja hoolekandeministrile (Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis; edaspidi „minister“) kirjaliku taotluse, et saada luba programm ellu viia.

16. Asi saadeti kõrgeimasse töönõukokku arvamuse saamiseks. Kõrgeim töönõukogu soovitas 24. aprillil 2013, olles huvitatud pooled ära kuulanud, programmi tagasi lükata, sest äriühing ei olnud muu hulgas piisavalt põhjendanud kollektiivse koondamise vajadust ja äriühingu argumente peeti liiga ebamäärästeks.

17. Selle soovituse põhjal keeldus minister 26. aprillil 2013 taotletud luba andmast (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

18. Äriühing esitas Symvoulio tis Epikrateiasele (Kreeka kõrgeim halduskohus) kaebuse taotlusega vaidlusalune otsus tühistada. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkis äriühingu argumente arvestades kahtlusi seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõike 3 vastavuses direktiivile 98/59 ja ELTL artiklitele 49 ja 63 ning seetõttu otsustas ta 7. aprillil 2015 menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas iseäranis direktiiviga 98/59/EÜ ning üldisemalt ELTL artiklitega 49 ja 63 on kooskõlas niisugune siseriiklik õigusnorm nagu seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3, mille kohaselt on kollektiivseks koondamiseks teatavas ettevõttes vaja ametiasutuse luba, mis antakse järgmiste kriteeriumide alusel: a) tööturuolud, b) ettevõtja olukord ja c) rahvamajanduse huvid?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on eitav, on niisuguse sisuga siseriiklik õigusnorm iseäranis direktiiviga 98/59/EÜ ning üldisemalt ELTL artiklitega 49 ja 63 kooskõlas, kui esinevad niisugused olulised ühiskondlikud põhjused nagu terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase?“

19. Oma kirjalikud seisukohad on esitanud äriühing, ametiühing, Kreeka valitsus ja komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 25. aprillil 2016, esitasid needsamad isikud ja EFTA järelevalveamet oma suulised seisukohad.

III. Õiguslik analüüs

20. Käesolevas menetluses kaalumiseks esitatud õigusküsimus on jäänud mõnda aega lahendamata. [4]

21. Oma kahes küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas niisugune säte nagu seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3 (edaspidi „vaidlusalune õigusnorm“), mis muu hulgas kohustab tööandjaid hankima enne kollektiivset koondamist ametiasutuse loa ja seab selle loa saamise sõltuvusse i) tööturuoludest, ii) ettevõtja olukorrast ja iii) rahvamajanduse huvidest, on kooskõlas ühest küljest direktiiviga 98/59 ja teisest küljest ELTL artiklitega 49 ja 63. Kui see kooskõla puudub, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada ka seda, kas selline säte võib olla eespool nimetatud ELi õigusnormidega kooskõlas juhul, kui seda õigustavad olulised ühiskondlikud põhjused, nagu terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase.

22. Ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohus eristab oma kahte küsimust põhjendusest lähtuvalt, pean asjakohasemaks liigendada küsimuste analüüs vastavalt kohaldatavatele liidu õigusnormidele. Sellepärast alustan hinnangu andmist direktiivi 98/59 tõlgendamisega ja asun seejärel vaba liikumist käsitlevate aluslepingusätete juurde.

A. *Direktiiv 98/59*

23. Kõigepealt meenutaksin, et kollektiivseid koondamisi käsitlevaid õigusnorme ühtlustades kavatses liidu seadusandja ühtaegu tagada töötajatele eri liikmesriikides ühesuguse kaitse ja ühtlustada nendest kaitsenormidest liidu ettevõtjatele tekkivad kulud. [5]

24. Direktiivi 98/59 artikli 2 lõike 1 kohaselt on tööandjad, kui nad „kaalu[vad] võimalust võtta vastu otsus kollektiivse koondamise kohta“, kohustatud aegsasti alustama konsultatsioone töötajate esindajatega. Artikli 2 lõike 2 kohaselt tuleb konsultatsioonidel arutada muu hulgas võimalusi kavandatava kollektiivse koondamise ärahoidmiseks või sellega seotud töötajate arvu vähendamiseks. Tööandja peab alustama konsulteerimismenetlust pärast seda, kui on tehtud strateegiline või äriline otsus, mis sunnib teda kaaluma või kavandama kollektiivset koondamist. [6] Selle menetluse kord on täpsustatud direktiivi 98/59 artiklites 3 ja 4.

25. Direktiivi 98/59 artiklis 3 on sätestatud teatamiskohustus: tööandjad peavad teatama kavandatavast kollektiivsest koondamisest pädevale asutusele kirjalikult ning edastama teate koopia töötajate esindajatele. Töötajate esindajad võivad seejärel saata pädevale ametiasutusele omapoolseid märkusi.

26. Direktiivi 98/59 artiklis 4 on ette nähtud *standstill*-kohustus, mille eesmärk on sama artikli lõike 2 kohaselt anda pädevale ametiasutusele piisavalt aega otsida lahendusi kavandatavast kollektiivsest koondamisest tulenevatele probleemidele. Kuigi direktiivis on ette nähtud 30-päevane „jahtumistähtaeg“ pärast kavandatavatest koondamismeetmetest teatamist, võivad liikmesriigid artikli 4 lõike 1 teise alalõigu ja lõike 3 kohaselt volitada pädevat asutust seda tähtaega lühendama või pikendama.

4 — Vt kohtuotsus, 15.2.2007, Athinaïki Chartopoïa, C-270/05, EU:C:2007:101, punkt 37.

5 — Kohtuotsus, 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika.

6 — Kohtuotsus, 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK jt, C-44/08, EU:C:2009:533, punktid 39, 47 ja 48.

27. Ent direktiiv 98/59 ei sisalda õigusnorme seoses ettevõtete sisemise ülesehituse või personalihaldusega [7] ega piira tööandja vabadust kollektiivset koondamist teostada või teostamata jätta. Selle ainus eesmärk on näha ette konsulteerimine ametiühingutega ning pädevale ametiasutusele teatamine enne selliseid koondamisi ehk teisisõnu ühtlustada kollektiivsete koondamiste ajal järgitav kord. [8]

28. Seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3 näib muu hulgas rakendavat Kreeka õigusesse direktiivi 98/59 artiklit 4, ehkki „jahtumistähtaja“ pikkust on muudetud. Olulisem on aga see, et kui pooled kokkuleppele ei jõua, seab see säte kavandatavate koondamismeetmete võtmise sõltuvusse eelnevast ametiasutuse loast (mis loetakse ametiasutuse vaikimise korral antuks 10-päevase tähtaja möödudes). Seaduses nr 1387/1983 on ette nähtud, et kollektiivsete koondamiste taotlusi tuleb kaaluda järgmiste kriteeriumide põhjal: tööturuolud, ettevõtja olukord ja rahvamajanduse huvid. Seaduse nr 1387/1983 artikli 6 kohaselt on luba koondamismeetmete kehtivuse tingimus.

29. Sellepärast näib, et seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3 mitte üksnes ei rakenda direktiivi 98/59 Kreeka õigusesse, vaid samuti sätestab sisulised reeglid selle kohta, millistel asjaoludel ja millistel tingimustel võib koondamisi läbi viia. Teisisõnu reguleerib see küsimust, millal võib töösuhte lõpetamine olla põhjendatud. Põhikohtuasjas on vaidlustatud see vaidlusaluse õigusnormi osa.

30. Eespool punktis 27 viidatud kohtupraktikast aga tuleneb, et direktiiv 98/59 ei reguleeri tööandja vabadust teostada kollektiivseid koondamisi (ega selle puudumist). Sisulised tingimused, mille kohaselt kollektiivseid töösuhteid võib lõpetada, on siseriikliku õiguse sätestada [9].

31. Seetõttu kaldun arvama, et nagu komisjon märgib, ei kuulu seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3, niivõrd kui see piirab tööandjate vabadust viia läbi kollektiivseid koondamisi, direktiivi 98/59 kohaldamisalasse. Ega ole seega selle direktiiviga üldse seotud.

32. Kuna vaidlusalune õigusnorm – või vähemasti selle vaidlustatud osa – ei kuulu direktiivi 98/59 kohaldamisalasse, ei saa see niisiis ka kujutada endast töötajate jaoks soodsamat sätet („ülerakendamise“ juhtu) sama direktiivi artikli 5 tähenduses. Seetõttu ei näe ma, kuidas vaidlusalune õigusnorm direktiivi tegeliku kohaldamise ohtu seab. [10]

33. Lõpuks lisan täielikkuse huvides, et eespool kirjeldatust tulenevalt ei ole direktiivi 98/59 seisukohast vahet, kas lisaks eespool punktis 28 mainitud kriteeriumidele on olemas olulised ühiskondlikud põhjendused, nagu terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase.

34. Sellepärast järeldan, et niisugune säte nagu seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõige 3, mis kohustab tööandjaid hankima enne kollektiivsete koondamiste läbiviimist ametiasutuse loa, ei ole direktiiviga 98/59 vastuolus. Pühendan ülejäänud osa oma analüüsist eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud esmase õiguse sätetele.

7 — Vt selle kohta kohtuotsus, 7.12.1995, Rockfon, C-449/93, EU:C:1995:420, punkt 21.

8 — Vt selle kohta kohtuotsus, 7.9.2006, Agorastoudis jt, C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika.

9 — See tuleneb asjaolust, et erinevalt tekstist, mille nõukogu lõpuks vastu võttis, ei andnud nõukogu 8. novembri 1972. aasta ettepaneku nõukogu direktiivi koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta vastuvõtmiseks (COM(72) 1400) originaalteksti artikkel 3 pädevale asutusele konkreetselt voli keelduda kas kogu või osa teavitatud koondamist lubamast. Kommenteerijad on märkinud, et teatavad liikmesriigid olid vastu ametiasutustele niisuguse pädevuse andmisele, vt Freedland, M. R., „Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC“, Industrial Law Journal, kd. 5–6, Oxford University Press, Oxford, 1976, lk 27.

10 — Selles suhtes tuleb käesolevat juhtumit eristada kohtuotsuste 16.7.2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punktidest 35 ja 36, ning 18.7.2013, Alemo-Herron jt, C-426/11, EU:C:2013:521, punktist 36. Viimati nimetatud kohtuasjas asus Euroopa Kohus – samalaadse töökaitsedirektiivi suhtes – seisukohale, et „ülerakendamine“ peab olema Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga kooskõlas.

B. *ELTL artiklid 49 ja 63*

1. Asutamisvabadus ja/või kapitali vaba liikumine?

35. Kuna eelotsuse küsimustes on viidatud nii ELTL artiklitele 49 kui ka 63, tuleb kindlaks teha, kas siseriiklik õigusakt kuulub asutamisvabaduse, kapitali vaba liikumise või mõlema nimetatud vabaduse kohaldamisalasse. [11]

36. Ühelt poolt kuuluvad siseriiklikud õigusnormid, mis kohalduvad liikmesriigi kodanike kapitaliosalustele äriühingus, mille asukoht on teises liikmesriigis, võimaldades neil selgelt mõjutada selle äriühingu otsuseid ja määrata selle tegevust, ELTL artikli 49 esemelisse kohaldamisalasse. Teiselt poolt kuuluvad ELTL artikli 63 kohaldamisalasse muu hulgas otseinvesteeringud äriühingu aktsiate või osade valdamise kujul, mis annab võimaluse äriühingu juhtimises ja kontrollimises tegelikult osaleda, ning portfelliinvesteeringud, mis tähendab kapitaliturul väärtpaberite omandamist ainsa kavatsusega teha finantsinvesteering, kavatsemata mõjutada ettevõtja juhtimist ega kontrolli. [12]

37. Siseriiklikud õigusaktid, mille kohaldamisala ei piirdu niisuguste osalustega, mis võimaldavad selgelt mõjutada äriühingu otsuseid ning määrata äriühingu tegevust, vaid on kohaldatavad olenemata aktsionäri või osaniku osaluse suurusest, võivad kuuluda ühtaegu ELTL artiklite 49 ja 63 kohaldamisalasse. [13]

38. Selleks et tuvastada, milline vabadus on kohaldatav (kui mitte mõlemad), tuleb arvesse võtta asjasse puutuvate õigusaktide eesmärki. [14]

39. Seaduse nr 1387/1983 eesmärk, nagu osutab selle seaduse pealkiri, on reguleerida kollektiivseid koondamisi ja rakendada Kreeka õigusesse direktiiv 98/59. See viib mind arvamusele, et see seadus on nagu direktiivgi mõeldud reguleerima tingimusi, mille kohaselt tööandjad võivad läbi viia kollektiivseid koondamisi, ja korda, millest tuleb seejuures kinni pidada.

40. Seega käsitleb see sisuliselt töösuhet.

41. See kinnitab, et kohaldatav on ainult ELTL artikkel 49. Asutamisvabadus puudutab ju isikute majandustegevust teise liikmesriigi territooriumil ettevõtjate, esinduste, harude või tütarettevõtjatena. [15] See tegevus võib eeldada personali töölevõtmist selle tegevuse teenindamiseks ja arendamiseks ning seega sisaldada töösuhet.

42. Vaidlusaluse õigusnormi eset arvestades on see asjakohane üksnes niisuguste osaluste puhul, millega kaasneb selge mõjutamine eespool punktis 36 viidatud kohtupraktika tähenduses: kõige tavalisemaks näiteks sellest on enamusosalused. Enamusosalus võimaldab aktsionäril või osanikul tegutseda tütarettevõtja töötajate sisulise tööandjana.

43. AGET Iraklis väidab, et küsimus hõlmab ka kapitali vaba liikumist, kuid ei põhjenda, miks. Saan aru nii, et käesoleval juhul on AGET Iraklis äriühingu LafargeHolcim tütarettevõtja, mis tähendab, et viimati nimetatul on esimeses enamusosalus. See enamusosalus ja sellest tulenev mõju AGET Iraklise üle välistab ELTL artikli 63 kohaldamise.

11 — Kohtuotsus, 13.3.2014, Bouanich, C-375/12, EU:C:2014:138, punkt 24.

12 — Kohtuotsus, 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punktid 47 ja 48 ning seal viidatud kohtupraktika.

13 — Kohtuotsus, 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

14 — Kohtuotsus, 13.11.2012, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-35/11, EU:C:2012:707, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika.

15 — Vt selle kohta kohtuotsus, 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 23.

44. Olgu sellega, kuidas on, kui asutamisvabadust on rikutud, ei ole vaja lisaks sellele kaaluda, kas on rikutud ka kapitali vaba liikumise sätteid. [16]

45. Sellest lähtudes asun vaidlusalust õigusnormi vaagima asutamisvabaduse seisukohast.

2. Vaidlusaluse õigusnormi piirav laad

46. Euroopa Kohtus välja kujunenud praktika kohaselt keelab ELTL artikkel 49 asutamisvabaduse piirangud ehk siseriiklikud meetmed, mis võivad takistada liidu kodanikke EL toimimise lepinguga tagatud asutamisvabadust teostamast või muuta selle vähem atraktiivseks. Piirangu mõiste hõlmab selliseid liikmesriigi võetud meetmeid, mis on küll ühetaoliselt kohaldatavad, kuid mõjutavad teiste liikmesriikide ettevõtjate sisenemist turule ja takistavad seega Euroopa Liidu sisest kaubandust. [17]

47. Eelneva loa nõue kujutab endast põhimõtteliselt sellist piirangut. [18] Ehkki see kohtupraktika suund puudutab sisuliselt olukordi, kus üksusi asutati, mitte ei kahandatud, kehtivad minu arvates ikkagi samad põhjendused. Põhikohtuasjas piirab ju vaidlusalune õigusnorm tööandja vabadust viia läbi kollektiivne koondamine, kuna selle reegli järgimata jätmise korral oleksid need koondamised tühised. Seega sekkub niisugune õigusnorm otseselt ettevõtjate organisatsiooni sisemisse ülesehitusse ja personalihaldusse, võides jätta ettevõtjaid kahjumiga tegutsemise ohtu. On kõnekas, et Kreeka valitsus tunnistab oma märkustes, et vaidlusalune õigusnorm võib olla piirav.

48. Pealegi on olukord selgelt piiriülene: AGET Iraklis on äriühingu LafargeHolcim tütarettevõtja. Seetõttu tuleb tagasi lükata ametiühingu ja Kreeka valitsuse poolt esimest korda kohtuistungil esitatud argumendid selle kohta, et põhikohtuasi käsitleb täielikult riigisisest ja/või oletuslikku olukorda. [19]

49. Samuti tuleb liidu õigusnorme tõlgendada kooskõlas põhiõigustega, nagu need on hartas sätestatud. [20] Nii tuleb ELTL artiklit 49 tõlgendada kooskõlas harta artikliga 16, kus on ette nähtud ettevõtlusvabadus. Nagu ilmneb harta tõlgendamise juhendina koostatud selgitustest, [21] mida tuleb ELL artikli 6 lõike 1 ja harta artikli 52 lõike 7 kohaselt arvesse võtta harta tõlgendamisel, hõlmab ettevõtlusvabadus 1) majandus- ja äritegevusvabadust, 2) lepinguvabadust ja 3) vaba konkurentsi [22].

50. Käesoleva ettepaneku punktis 47 tuvastatud asutamisvabaduse piirang on samuti äritegevusvabaduse piirang. Peale selle piirab see tööandjate lepinguvabadust, niivõrd kui nad on kohustatud enne töölepingute lõpetamist selleks luba küsima.

16 — Vt nt kohtuotsus, 18.11.1999, X ja Y, C-200/98, EU:C:1999:566, punkt 30.

17 — Kohtuotsus, 15.10.2015, Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika.

18 — Kohtuotsus, 5.12.2013, Venturini jt, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika.

19 — Kohtuistungil arutati ka seda, kas vaidlusalune õigusnorm piiras LafargeHolcimi või AGET Iraklise asutamisvabadust. Kuna nad kuuluvad ühte ja samasse majandusüksusse, pean seda arutelu ebaoluliseks.

20 — Igal juhul on kohtupraktikas välja kujunenud, et asjakohase vastuse andmiseks võib taotleda Euroopa Kohtult selliste liidu õigusnormide arvestamist, millele siseriiklik kohus ei ole oma küsimuses viidanud; vt kohtuotsus, 26.5.2016, Kohll ja Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika.

21 — ELT 2007, C 303, lk 17.

22 — Vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus, 18.7.2013, Alemo-Herron jt, C-426/11, EU:C:2013:521, punktid 30–32 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, „Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, august 2015, lk 21.

3. Põhjendatus, sobivus ja vajalikkus

a) Sissejuhatavad märkused ja ülekaaluka avaliku huvi kaalutlus

51. Gebhardi doktriini kohaselt peavad piirangud liidu õigusega kooskõlas olemiseks vastama neljale tingimusele: neid tuleb kohaldada diskrimineerimata; need peavad olema põhjendatud ülekaaluka üldise huviga; need peavad sobima taotletava eesmärgi saavutamiseks; ega tohi ulatuda kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust. [23]

52. Harta artikli 52 lõikest 1 ja Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt ei ole harta artikliga 16 tagatud äritegevusvabadus absoluutne ja seda võib reguleerida. [24]

53. Vaidlusalust õigusnormi kohaldatakse diskrimineerimata. Sellepärast on vaja kaaluda, kas ülejäänud kriteeriumid – mis on seotud põhjendatuse, asjakohasuse ja vajalikkusega – on täidetud, kuivõrd see on ELTL artikli 49 ja harta artikli 16 alusel minu arvates sisuliselt üks ja sama.

54. Kreeka valitsus, keda toetab ametiühing, väidab, et vaidlusalune õigusnorm on põhjendatud, et kaitsta töötajaid.

55. Eelotsusetaotlusest ilmnevalt palutakse esimeses küsimuses Euroopa Kohtul kaaluda, kas on võimalik, et lähtumine seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõikes 3 nimetatud kolmest kriteeriumist – tööturuolud, ettevõtja olukord ja rahvamajanduse huvid – aitab asjakohaselt ja viisil, mis ei ole ebaproportsionaalne, kaasa töötajate kaitsele. Teine eelotsuse küsimus on sisuliselt esimese küsimuse „põhistsenaariumi“ täpsustatud versioon: eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas vaidlusalust õigusnormi saab põhjendada terava majanduskriisi esinemine koos ebatavalise ja äärmiselt kõrge tööpuuduse tasemega, [25] kui seda „põhistsenaariumi“ korral juba ei esinenud.

56. Nagu ametiühing õigesti märgib, on kõrge tööpuuduse tase ja piisav sotsiaalkaitse ELTL artiklist 9 tulenevalt liidu seadusandja seisukohast niisugused kaalutlused, mida Euroopa Liit peab poliitika ja tegevuse kindlaksmääramisel ja rakendamisel arvesse võtma. Nii on Euroopa Kohus lugenud töötajate kaitse üheks ülekaalukaks avalikku huvi pakkuvaks põhjenduseks, mis võib võimaldada liikmesriikidel kalduda kõrvale vaba liikumise sätetest Euroopa Liidu toimimise lepingus. [26] Konkreetselt on Euroopa Kohus nõustunud, et tööhõive säilitamine väikestes ja keskmise suurusega ettevõtetes võib teoreetiliselt olla vastuvõetav põhjendus. [27]

57. Järgmiseks pean kõigepealt märkima, et kontrollides, kas seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõikes 3 nimetatud kolm kriteeriumi on asjakohased ega ulatu kaugemale sellest, mida on vaja, et saavutada eesmärk kaitsta töötajaid, peab Euroopa Kohus tegelema tasakaalustamisega. Teisisõnu peab Euroopa Kohus jõudma tasakaaluni töötajate kaitse ja tööandjate asutamisvabaduse vahel. Samuti tähendab see harta artiklis 16 ette nähtud äritegevusvabaduse tasakaalustamist teiste harta IV jaotise („Solidaarsus“) sätetega. Järgnevalt püüan anda selle kohta juhiseid.

23 — Vt kohtuotsused, 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 37; ja samuti 22.10.2009, komisjon *vs.* Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 46.

24 — Harta artikli 52 lõikes 1 on sätestatud, et äritegevusvabadust tohib piirata „ainult seadusega ning arvestades [nimetatud vabaduse] olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“. Vt samuti kohtuotsus, 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika.

25 — Eelotsusetaotluses on märgitud, et 2013. aastal oli Kreekas tööpuudus 27,3%. Kreeka valitsus lisab oma märkustes, et aastatel 2008 ja 2014 oli see näitaja vastavalt 7,8% ja 26,5%.

26 — Vt kohtuotsus, 11.12.2007, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika.

27 — Vt kohtuotsus, 25.10.2007, Geurts ja Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punkt 26.

b) Tasakaalustamine: mõtteainet

58. Ehkki esmapilgul näib oluline harta artikkel 27, mis käsitleb töötajate õigust olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud, ei lisa see tegelikult võrrandisse midagi uut: kohtuotsuse Association de médiation sociale kohaselt tuleb harta artikkel 27 selleks, et selle artikli mõju oleks täielik, sisustada liidu õiguse või siseriikliku õiguse sätetega.[28] Selles küsimuses tuleneb nimetatud sätte õigusjõulisest selgitusest (vt käesoleva ettepaneku punkt 49), et niisugune sisustus leidub muu hulgas direktiivis 98/59. Ent nagu algul märgitud, ei olene vaidlusaluse õigusnormi õiguspärasus sellest direktiivist. Seetõttu ei ole harta artikkel 27 Euroopa Kohtu ees seisvas tasakaalustamisülesandes oluline. Igal juhul – ehkki ametiühing väidab oma kirjalikes seisukohtades vastupidist – näib eelotsusetaotlusest ilmnevat, et töötajaid, keda programm puudutab, on püütud informeerida ja nendega on püütud konsulteerida.

59. Järgmiseks ei tundu komisjoni viide harta artiklile 30 oluline, sest selles sättes on ette nähtud töötajate kaitse põhjendamatu vallandamise korral. Nagu Üldkohus on otsustanud, ei ole selle sättega kehtestatud konkreetseid kohustusi.[29] Õieti näib Euroopa Kohtu järeldus kohtuotsuses Association de médiation sociale paljuski kohalduvat ka harta artiklile 30. Harta artikli 30 sõnastusest saan ma otseselt järeldada ühelt poolt seda, et see ei anna õigust alalisele töökohale, ja teiselt poolt seda, et sisuliselt tuleb kindlaks teha, mida kujutab endast ettevõtte tegevuse ümberkorraldamisel „põhjendatud vallandamine“.

60. Konkreetsemalt on harta artikli 30 selgituses (vt käesoleva ettepaneku punkt 49) viide liidu õigusaktidele, mis käsitlevad töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral ja ettevõtete üleminekul – mis kumbki ei ole käesolevas asjas oluline –, märgitud, et see säte „toetub täiendatud ja parandatud [Euroopa] sotsiaalharta artiklile 24“.[30] Sotsiaalharta lisa – mis selle harta artikli N kohaselt on selle lahutamatu osa – artiklit 24 käsitleva osa kolmandas lõigus on mittetäielik loetelu õigusvastastest vallandamise alustest. Ükski nendest alustest ei ole seotud ega seostatav vallandamisega puhtmajanduslikel põhjustel.[31]

61. Nendel asjaoludel näib mulle, et „põhjendatud vallandamise“ määratlusläve ei saa seada liiga kõrgele, sest selle tagajärjel oleks ettevõtja sunnitud ümberkorraldamisplaanid määramata ajaks ootele jätma, riskides seejuures sellega, et tema tegevus muutub majanduslikult ebatõhusaks.

62. Enne kaalumist, kas vaidlusalune õigusnorm on asjakohane seoses eesmärgiga kaitsta töötajad ja ulatub kaugemale selle eesmärgi täitmiseks vajalikust, võib Euroopa Kohtul olla tasakaalustamisülesande täitmisel kasu veel mõnest märkusest.

28 — Kohtuotsus, 15.1.2014, C-176/12, EU:C:2014:2, punkt 45.

29 — Vt kohtuotsused, 4.12.2013, ETF *vs.* Schuerings, T-107/11 P, EU:T:2013:624, punkt 100, ja ETF *vs.* Michel, T-108/11 P, EU:T:2013:625, punkt 101.

30 — Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklis 24 („Õigus kaitsele töösuhte lõpetamise korral“), 3.5.1996, ETS nr 163, on muu hulgas sätestatud: „Et rakendada tulemuslikult õigust kaitsele töösuhte lõpetamise korral, kohustuvad lepingupooled tunnustama: a) kõigi töötajate õigust sellele, et nende töösuhet ei lõpetata seadusliku aluseta, mis lähtub nende pädevusest või käitumisest või ettevõtte, asutuse või talituse tegevusest tulenevatest vajadustest; b) õigus saada piisavat hüvitist või muud toetust, kui töötaja töösuhe on lõpetatud seadusliku aluseta.“

31 — Täiendatud ja parandatud Euroopa sotsiaalharta lisas nimetatud õigusvastased vallandamise põhjused on järgmised: a) ametiühinguliikmesus või osavõtt ametiühingutegevusest väljaspool tööaega või tööandja nõusolekul töö ajal; b) see, et keegi soovib saada töötajate esindajaks, on töötajate esindaja või on kunagi olnud; c) kaebuse esitamine või osalemine tööandjavastases menetluses, kui see puudutab tööandja väidetavat seaduste või teiste õigusaktide rikkumist või pädevate haldusvõimude poole pöördumise takistamist; d) rass, nahavärvus, sugu, perekonnaseis, perekondlikud kohustused, rasedus, usutunnistus, poliitilised tõekspidamised, rahvuslik või sotsiaalne päritolu; e) ema- või lapsevanemapuhkus; f) ajutine töölt puudumine haiguse või vigastuse tõttu.

63. Esiteks kujutab direktiiv 98/59 endast liidu tasandil saavutatud kompromissi ühelt poolt töötajate kaitsmise vajaduse ja teiselt poolt tööandjate huvide vahel (vt käesoleva ettepaneku punkt 23). See kompromiss on kaitsemenetluse vormis („jahtumistähtajaga“ ühendatud *standstill*-kohustus), mis ei mõjuta tööandja õigust korraldada tööd andva ettevõtja tegevus ümber. Kui kehtestada tööandjatele lisakohustusi ja niiviisi kahandada töötajate huvi tööandjaga läbi rääkida, võimaldamata seejuures tasakaalustavaid kaitsemehhanisme, milles võetakse arvesse tööandjate olukorda, tekiks ELTL artikli 49 ja harta artikli 16 seisukohast tasakaalu kaotamise oht.

64. Teiseks ja selle aspekti jätkuks märgin, et isegi „ülerakendamise“ olukordades kohtuasjas Alemo-Herron jt pidi Euroopa Kohus hiljuti tasakaalustama töötajate kaitset tööandjate õigustega seoses liidu õigusnormidega töötajate kaitse kohta ettevõtete ülemineku korral. Küsimus oli selles, kas need liidu õigusnormid keelavad liikmesriiki nõudmast, et erasektori tööandja, kes võtab üle töötajaid avaliku sektori tööandjalt, järgiks algse töölepingu kohaselt kehtivaid avaliku sektori kollektiivlepinguid („dünaamiline kaitse“), omamata läbirääkimistel sõnaõigust. Kohtujurist soovitas lähenemisviisi, mis jätaks siseriikliku kohtu otsustada, kas tegu on harta artikli 16 rikkumisega. Euroopa Kohus aga ei kõhelnud: ta otsustas, et need keelavad seda nõudmast, sest see vähendanuks oluliselt tööandja lepinguvabadust, mis omakorda oleks kahjustanud äritegevusvabaduse olemust.[32]

65. Viimane aspekt seoses Euroopa Kohtu ees seisva tasakaalustamisülesandega on kindlasti kõige määravam: asutamisvabadus ei saa piirduda pelgalt ettevõtjate õigusega asuda tegutsema teistes liikmesriikides. Selleks et see vabadus oleks tõeliselt tõhus, peab see andma piiriülesele kontsernile ka õiguse kahandada ja lõpuks ka likvideerida liikmesriigis asuv tegevusüksus. Teisisõnu: liikmesriigist *lahkuda*[33] – isegi kui seda tehakse kõigest selleks, et asuda majandustegevusse liikmesriigis, kus see on kasumlikum.[34]

c) Kolm kriteeriumi eraldi käsitletutena

66. Asun nüüd seaduse nr 1387/1983 artikli 5 lõikes 3 ette nähtud kolme kriteeriumi juurde; esimene kriteerium on seotud rahvamajanduse huviga. Nagu komisjon, arvan minagi, et selline kriteerium seostub puhtmajandusliku eesmärgiga, millega ei saa põhjendada asutamisvabaduse (ega äritegevusvabaduse) piiramist.[35]

67. Ülejäänud kaks kriteeriumi, mis puudutavad tööturuolusid ja ettevõtja olukorda, on sellest puudusest vabad. Ent nendele kriteeriumidele tuginemine ei ole minu arvates asjakohane, et saavutada eesmärk kaitsta töötajaid, ega piirdu sellega, mida on kindlasti vaja selle eesmärgi saavutamiseks.

68. Tööturuoludega seotud kriteeriumi asjakohasuse küsimuses võib illustreerivat abi olla kontrafaktilisest stsenaariumist. Sest õieti ei ole keeruline kujutleda alternatiivi sellele, kui ametiasutused keelduvad koondamise luba andmast. Kui sellest keeldumisest põhjustatud tööandja majandustegevuse ebatõhususe tõttu tekib selle ettevõtja maksejõuetus, oleks tal selge huvi alustada enda tegevuse lõpetamise ja likvideerimise menetlust, misjärel ei oleks direktiiv 98/59 talle enam

32 — Kohtuotsus, 18.7.2013, C-426/11, EU:C:2013:521, punkt 36, võrreldуna kohtujuristi ettepanekuga, Cruz Villalón, samas kohtuasjas (C-426/11, EU:C:2013:82, punktid 55 ja 57).

33 — Vt selles küsimuses kohtuotsus, 16.12.2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 113.

34 — Kummalisel kombel ja erinevalt EFTA järelevalveametist (kes tugines oma seisukohta põhjendades kohtuotsusele, 6.12.2007, Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, punkt 33) väitis komisjon selles küsimuses kohtuistungil ühelt poolt, et asutamisvabadus ei ole tõkestatud, kui ettevõtjat takistatakse asukohaliikmesriigist lahkumast, et ta saaks mujal kasumit teenida. Teiselt poolt väitis komisjon, et asutamisvabadus on piiratud, kui ettevõtja ei saa lihtsalt oma ettevõtet sulgeda ja mujale siirduda. Pean sellist vahetegemist kunstlikuks ja igal juhul tulemusetuks.

35 — Vt muu hulgas kohtuotsus, 24.3.2011, komisjon *vs.* Hispaania, C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika.

siduv[36] ja eeldatavasti ei olekski tal raha asjaomaste töötajate tasustamiseks, kui vaidlusalune õigusnorm oleks jätkuvalt sellele olukorrale kohaldatav. Muuseas ohustaks see ka koondamata töötajate töökohti. Sellepärast kahtlen, et vaidlusalune õigusnorm võiks sisukalt aidata tööpuuduse määra alandada.

69. Igal juhul ei ole tööturuga seotud kriteerium, mis minu arusaama järgi puudutab sisuliselt tööpuuduse näitajaid, sobiv selleks, et saavutada eesmärk tagada töötajatele töökohakindlus. See ju ei lahenda probleeme, mille tõttu on töötajate tööhõiveolukord ebakindlaks muutunud. Sisuliselt võetakse tööandjatelt töösuhte lõpetamise õigus põhjendusel, et töötute arvu kasv ei ole üldiselt soovitav.

70. Ettevõtja olukorraga seotud kriteeriumi asjakohasuse osas äratab minu tähelepanu väide, et liikmesriigi ametiasutused võivad olla asjaomase ettevõtja juhatusest pädevamad ütlema, mis oleks tema olukorras kõige asjakohasem. Igal juhul ei pea ma asjakohaseks kaitsta töötajaid nii, et ametiasutusele antakse võim majandusotsuste üle, mida lõpuks teeb tööd andev ettevõtja.

71. Samuti, nagu väidab äriühing, ei ole seadusest tulenevad kriteeriumid selged ja annavad ametiasutustele ülemäära avara kaalutlusruumi, riivates tööandjate õiguskindlust. Õieti näib see juba eos ammendavat võimalikud katsed jõuda tööandjate ja töötajate vahel sõbralikule kokkuleppele, mis vähendaks vajadust läbirääkimiste järele – nagu on näha ka käesolevas asjas. Alternatiiviks oleks võinud olla põhjendamatuks peetavate vallandamistüüpide loetelu nagu see, mis on ette nähtud sotsiaalharta lisas artiklit 24 käsitleva osa kolmandas lõigus.

72. Täielikkuse huvides märgin, et nagu Kreeka valitsus oma kirjalikes seisukohtades õigesti osutab, peavad liikmesriigid, kui nad võtavad liidu õiguses sätestatud põhimõttest kõrvale kalduva meetme, igal üksikjuhul tõendama, et see meede vastab proportsionaalsuse põhimõttele, esitades sellekohase analüüsi ning konkreetsed tõendid oma argumentide põhjendamiseks.[37] Piisab märkimisest, et käesolevas kontekstis ei ole Kreeka minu arvates esitanud Euroopa Kohtule sellist analüüsi ega tõendeid oma väite kohta, et õigupoolest kaitseb vaidlusalune õigusnorm töötajaid.

73. Piirates tööandjate võimalusi töötajaid kollektiivselt vallandada, jätab vaidlusalune õigusnorm ju ainult mulje töötajate kaitsmisest. Kõigepealt on see kaitse kõigest ajutine ja kestab kuni tööandja maksejõuetuks muutumiseni. Olulisemgi on aga see, et kõige paremini kaitseb töötajaid stabiilset tööhõivet soodustav majanduskeskkond. Ajaloos on mitmes hästi tuntud suuremas õigusruumis katsetatud ideed töösuhete kunstlikust säilitamisest hoolimata puudulikest majanduslikest alustest – ning läbi kukutud. See kinnitab, et tõhusa ja samas paindliku kaitsemenetluse sätestamise kaudu pakub direktiiv 98/59 töötajatele tõelist kaitset, samal ajal kui selle direktiivi kohaldamisalast kõnekalt välja jääv eelneva loa süsteem, nagu käesolevas asjas vaidluse all olev, seda ei tee.

74. See viib mu järeldusele, et käesolevas asjas on idee tasakaalustamisest õieti kõigest eksiarusaam: asjaomaste töötajate kaitse ei vastandu asutamisvabadusele ega äritegevusvabadusele.

75. Nii asun seisukohale, et vaidlusalune õigusnorm ei sobi saavutamaks eesmärki kaitsta töötajaid. Samadel põhjustel asun ka seisukohale, et igal juhul ulatub see kaugemale sellest, mida on töötajate kaitseks vaja.

d) Esialgne järeldus

76. Nendel kaalutlustel asun seisukohale, et vaidlusalune õigusnorm ei sobi töötajate kaitsmiseks ning ulatub igal juhul kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust.

36 — Vt selle kohta kohtuotsus, 3.3.2011, Claes jt, C-235/10–C-239/10, EU:C:2011:119, punkt 58.

37 — Kohtuotsus, 13.12.2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

e) Olukord, kus on terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase

77. Lõpuks on minu vastus teisele eelotsuse küsimusele selle kohta, kas terava majanduskriisi esinemine koos ebatavalise ja äärmiselt kõrge tööpuuduse tasemega võib muuta esimesele küsimusele antud eitavat vastust, samuti eitav.

78. Need asjaolud on küll selgesti väga tõsised, ent ei saa põhjendada asutamisvabaduse ja äritegevusvabaduse piiramist, kui seadusega ette nähtud kriteeriumid seda ise ei tee.

79. Pealegi on mitu muud põhjust, miks need asjaolud ei saa seda tulemust muuta. Esiteks kujutavad terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase endast – vähemalt osaliselt – puhtmajanduslikke tegureid. Teiseks osutaksin direktiiviga 98/59 seotud kohtupraktikale tuginedes, et kollektiivsete koondamiste sotsiaal-majanduslik mõju avaldub kohalikus kontekstis ja sotsiaalses keskkonnas, mitte riigi tasandil.[38] Kolmandaks ei ole põhjust arvata, et tõsine majanduskriis ei mõjuta äriettevõtjaid sama palju kui töötajaid.

80. Nii jõuan oma viimase mõtteni: liikudes edasi käesoleva ettepaneku punktis 61 märgitust ja nagu märgib komisjon, on kõikide uusi ettevõtjaid investeerimast heidutavate tegurite vähendamine kriisiajal niisama oluline kui see, et majanduslik tõhusus võib aidata kaasa töökohtade loomisele ja majanduskasvule. Eeldan, et see on põhjus, miks Kreeka on Euroopa stabiilsusmehhanismi kaudu antava rahalise abi tingimusena kohustunud „üksikasjalikult üle vaatama ja ajakohastama kollektiivlepingute läbirääkimise, töövõitluse ning kooskõlas asjakohase liidu direktiivi ja parimate tavadega kollektiivsed vallandamised vastavalt institutsioonidega kokku lepitud ajakavale ja lähenemisviisile. Nende ülevaadete põhjal tuleb tööturupoliitika ühtlustada rahvusvaheliste ja Euroopa parimate tavadega ning sellega ei tohiks kaasneda naasmist varasema poliitika juurde, mis ei ole vastavuses eesmärkidega aidata kaasa jätkusuutlikule ja kaasavale kasvule“.[39]

f) Lõppjäreldus

81. Nendel põhjendustel asun seisukohale, et vaidlusaluse õigusnormi sugune säte on vastuolus ELTL artikliga 49 tõlgendatuna harta artiklit 16 arvestades. Seda ei muuda see, et asjaomases liikmesriigis võib olla terav majanduskriis, millega kaasneb väga kõrge tööpuuduse tase.

IV. Ettepanek

82. Eeltoodu põhjal pean õigeks vastata eelotsuse küsimustele nii, et ELTL artiklit 49 tõlgendatuna Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 16 arvestades on õige käsitada nii, et sellega on vastuolus niisugune säte nagu 18. augusti 1983. aasta seaduse Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (seadus nr 1387/1983 kollektiivsete koondamiste kontrolli jm kohta) (*FEK* A’ 110/18-19.8.1983) artikli 5 lõige 3, mille kohaselt peavad tööandjad enne kollektiivset koondamist saama ametiasutuse loa ning mis seab sellise loa saamise sõltuvusse tööturuoludest, ettevõtja olukorrast ja rahvamajanduse huvidest. Seda ettepanekut ei muuda tõsiasi, et asjaomases liikmesriigis võib olla terav majanduskriis, millega kaasneb väga kõrge tööpuuduse tase.

38 — Vt kohtuotsus, 30.4.2015, USDAW ja Wilson, C-80/14, EU:C:2015:291, punktid 51 ja 64 ning seal viidatud kohtupraktika.

39 — Euroopa tippkohtumise 12. juuli 2015. aasta avaldus (dokument SN 4070/15), lk 3, mille Kreeka on ratifitseerinud seaduses nr 4334/2015, mis käsitleb kiireloomulisi ettevalmistusi kokkuleppe läbirääkimiseks ja sõlmimiseks Euroopa tabiilsusmehhanismiga, 16. juuli 2015. aasta riigi teataja A 80, lk 755 (ingliskeelses versioonis lk 748).