Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 9. lipnja 2016.[1]

Predmet C-201/15

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka))

„Kolektivno otkazivanje – Direktiva 98/59/EZ – Članci 2. do 5. – Članci 49. i 63. UFEU-a – Uvjet da nadležno upravno tijelo mora prethodno odobriti zahtjev za provođenje kolektivnog otkazivanja – Zahtjevi koje treba razmotriti na temelju gospodarskih kriterija – Proporcionalnost“

Europska unija temelji se na slobodnom tržišnom gospodarstvu, što znači da poduzeća moraju

1. imati slobodu poslovati na način koji smatraju najprimjerenijim. S obzirom na to, koje su granice državne intervencije kojoj je cilj radnicima osigurati sigurnost zaposlenja? U ovom prethodnom postupku od Suda se traži da riješi to pitanje.

2. Konkretno, spor je nastao zbog toga što su grčka tijela tužitelju iz glavnog postupka – društvu kćeri društva LafargeHolcim Ltd, koje je prisutno u nekoliko država članica, uključujući Grčku – odbila provođenje kolektivnog otkazivanja. U Grčkoj je kolektivno otkazivanje uvjetovano prethodnim upravnim odobrenjem. Zbog toga je Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka) Sudu postavio dva pitanja u pogledu usklađenosti grčkog zakonodavstva, kao prvo, s Direktivom 98/59/EZ[2] i, kao drugo, s odredbama Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala (članci 49. i 63. UFEU-a).

3. U tom kontekstu ovaj predmet ponovno svjedoči o trajnoj relevantnosti primarnog prava u usporedbi sa sve većim dosegom sekundarnog zakonodavstva. Kako ćemo vidjeti, iako se čini da je grčko zakonodavstvo usklađeno s Direktivom 98/59, to se ne može reći u pogledu temeljnih sloboda iz UFEU-a.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Direktiva Vijeća od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL 1998., L 225, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 86.)

I – Pravni okvir

A – *Direktiva 98/59*

4. U članku 2. Direktive 98/59 (pod odjeljkom II. – „Obavješćivanje i savjetovanje”) predviđeno je:

„1. Kada poslodavac ima namjeru provesti kolektivno otkazivanje, on pravodobno započinje savjetovanje s predstavnicima radnika s ciljem postizanja sporazuma.

2. Ta savjetovanja obvezno obuhvaćaju načine i sredstva za izbjegavanje kolektivnog otkazivanja ili smanjenje njihovog broja, te ublažavanje posljedica traženjem rješenja u popratnim socijalnim mjerama koje imaju za cilj, među ostalim, olakšati premještaj na drugo radno mjesto ili prekvalifikaciju radnika koji su postali viškom.

[…]

3. Da bi se predstavnicima radnika omogućilo da daju konstruktivne prijedloge, poslodavci su […] dužni pravodobno tijekom savjetovanja:

[…]

(b) u svakom slučaju obavijestiti ih pisanim putem o:

(i) razlozima planiranog kolektivnog otkazivanja;

(ii) broju i kategoriji radnika kojima se otkazuje;

(iii) broju i kategoriji radnika koji su inače u radnom odnosu;

(iv) razdoblju kroz koje će se provesti planirano kolektivno otkazivanje;

(v) predloženim kriterijima za odabir radnika kojima se otkazuje kao višku u onoj mjeri u kojoj nacionalno zakonodavstvo i/ili praksa daju za to ovlast poslodavcu;

[…]

Poslodavac je dužan dostaviti nadležnom tijelu javne vlasti primjerak pisanog priopćenja koje barem sadrži podatke iz prvog podstavka, točke (b), podtoč[aka] i. do v.

[…]”

5. Odjeljak III. Direktive 98/59 odnosi se na „Postupak kolektivnog otkazivanja” te sadržava dvije odredbe, odnosno članke 3. i 4. U skladu s člankom 3.:

„1. Poslodavci priopćuju pisanim putem nadležnom tijelu javne vlasti svako planirano kolektivno otkazivanje.

[…]

Ovo priopćenje sadrži sve relevantne podatke vezane za predviđeno kolektivno otkazivanje i savjetovanje s predstavnicima radnika iz članka 2., a posebno razloge za kolektivno otkazivanje, broj radnika kojima se otkazuje, broj radnika koji su inače u radnom odnosu, te razdoblje u kojem će se provesti kolektivno otkazivanje.

2. Poslodavci predstavnicima radnika upućuju primjerak priopćenja predviđenog u stavku 1.

Predstavnici radnika mogu nadležnom tijelu javne vlasti uputiti svoje moguće primjedbe."

6. U skladu s člankom 4. Direktive 98/59:

„1. Planirano kolektivno otkazivanje priopćeno nadležnom tijelu javne vlasti proizvodi učinke najranije 30 dana nakon priopćenja iz članka 3. stavka 1. i ne utječe na odredbe kojima se uređuju pojedinačna prava s obzirom na obavijest o otkazu.

Države članice mogu ovlastiti nadležno tijelo javne vlasti da skrati rok iz prethodnog podstavka.

2. Rok iz stavka 1. nadležna tijelo javne vlasti koriste za traženje rješenja problema nastalih planiranim kolektivnim otkazivanjem.

3. Kada je početni rok iz stavka 1. kraći od 60 dana, države članice mogu ovlastiti nadležno tijelo javne vlasti da produlji početni rok na 60 dana od primitka priopćenja ako nije izgledno da će problemi nastali predviđenim kolektivnim otkazivanjem biti riješeni unutar početnog roka.

Države članice mogu nadležnom tijelu javne vlasti dati šire ovlasti za produljenje.

Poslodavac mora biti obaviješten o produljenju i njegovim razlozima prije isteka početnog roka iz stavka 1.

[…]"

7. U članku 5. Direktive 98/59 predviđeno je:

„Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da primijene ili donesu zakone ili druge propise povoljnije za radnike ili da promiču ili omoguće primjenu kolektivnih ugovora koji su povoljniji za radnike."

B – *Grčko zakonodavstvo*

8. Direktiva 98/59 prenesena je u grčko pravo Nomosom No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Zakon br. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnim otkazivanjem i druge odredbe) od 18. kolovoza 1983., kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Zakon br. 1387/1983)[3]. U članku 3. tog zakona („Obveze poslodavca u pogledu obavješćivanja i savjetovanja") predviđeno je:

„1. Prije kolektivnog otkazivanja, poslodavac se mora savjetovati s predstavnicima radnika kako bi se istražila mogućnost izbjegavanja ili smanjivanja broja otkaza i njihovih štetnih posljedica.

2. Poslodavac mora:

(a) predstavnicima radnika pružiti sve relevantne informacije i

(b) pisano ih obavijestiti o:

(aa) razlozima planiranog otkazivanja;

(bb) broju i kategoriji radnika kojima se otkazuje;

3 — FEK A' 110/18-19.8.1983.

(cc) broju i kategorijama radnika koji su inače u radnom odnosu;

(dd) razdoblju tijekom kojeg će se provesti planirano kolektivno otkazivanje;

(ee) kriterijima za odabir radnika kojima se otkazuje.

[…]

3. Poslodavac je dužan primjerke tih dokumenata dostaviti prefektu i inspektoru rada. Ako poduzeće ili radna jedinica ima podružnice u više od jedne prefekture, navedeni dokumenti moraju se dostaviti ministru rada i Soma Epitheorisis Ergasias (Inspektorat rada) nadležnom za područje na kojem se nalazi radna jedinica ili podružnica u kojima se imaju provesti sva ili većina otkazivanja."

9. U članku 5. Zakona br. 1387/1983 („Postupak kolektivnog otkazivanja") predviđeno je:

„1. Razdoblje savjetovanja između radnika i poslodavca iznosi 20 dana počevši od datuma na koji je poslodavac uputio poziv za savjetovanje predstavnicima radnika u smislu prethodnog članka. Ishod savjetovanja navest će se u zapisniku koji potpisuju obje stranke te koji poslodavac dostavlja prefektu ili ministru rada, u skladu s odredbama članka 3. stavka 3.

2. Ako između stranaka postoji sporazum, kolektivno otkazivanje provest će se u skladu sa sadržajem sporazuma […]

3. Ako između stranaka ne postoji sporazum, prefekt ili ministar rada može, na temelju obrazložene odluke donesene u roku od 10 dana od datuma na koji je navedeni zapisnik dostavljen te nakon uzimanja u obzir dokumenata u spisu i ocjene uvjeta na tržištu rada, stanja poduzeća i interesa nacionalnoga gospodarstva, produljiti savjetovanje za dodatnih 20 dana na temelju zahtjeva jedne od zainteresiranih stranaka ili ne odobriti neka ili sva planirana otkazivanja. Prije donošenja navedenih odluka, prefekt ili ministar rada može zatražiti mišljenje od Epitropi Ipourgiou Ergasias [Odbor ministarstva rada] […] odnosno od Anotato Symvoulio Ergasias [Vrhovno vijeće za rad]. Ta savjetodavna tijela, prefekt ili ministar rada može pozvati i saslušati predstavnike radnika […] i zainteresiranog poslodavca kao i osobe sa specijaliziranim znanjem o pojedinim tehničkim pitanjima.

4. Poslodavac može kolektivno otkazivanje provesti u mjeri navedenoj u odluci prefekta ili ministra rada. Ako se takva odluka ne donese u predviđenom roku, kolektivno otkazivanje provodi se u mjeri na koju je poslodavac pristao tijekom savjetovanja."

10. Naposljetku, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona br. 1387/1983, „[k]olektivno otkazivanje koje je provedeno u suprotnosti s odredbama ovog Zakona ništetno je".

II – Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

11. Društvo Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (u daljnjem tekstu: AGET Iraklis ili društvo) djeluje u području proizvodnje, distribucije i stavljanja na tržište cementa te ima tri tvornice u Grčkoj (Agria Volou, Aliveri i Chalcis).

12. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je društvo AGET Iraklis od studenoga 2011. do prosinca 2012. nekoliko puta zatražilo od radnika i njihovih predstavnika u svojoj tvornici u Chalcisu da sudjeluju na sastancima s ciljem izmjene rasporeda rada u tvornici te obavješćivanja s obzirom na smanjene aktivnosti tvornice zbog smanjenja potražnje za njezinim proizvodom. Društvo AGET Iraklis također je željelo da se provede savjetovanje kako bi se pronašla alternativna rješenja i time izbjeglo kolektivno otkazivanje.

13. Odlukom od 25. ožujka 2013. uprava društva odobrila je program restrukturiranja svoje proizvodnje cementa (u daljnjem tekstu: program). Program je obuhvaćao trajno zatvaranje tvornice u Chalcisu, osobito zbog smanjenja građevinskih djelatnosti u Atici i prekomjernog kapaciteta proizvodnje cementa, s ciljem osiguravanja buduće održivosti društva.

14. Dopisima od 26. ožujka i 1. travnja 2013. društvo AGET Iraklis pozvalo je Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindikat radnika tvornice društva u Chalcisu, u daljnjem tekstu: sindikat) na sastanke koji su se trebali održati 29. ožujka 2013. odnosno 4. travnja 2013., s ciljem obavješćivanja i savjetovanja u pogledu programa kako bi se, među ostalim, istražile mogućnosti izbjegavanja ili smanjenja otkazivanja i njegovih štetnih posljedica.

15. Budući da sindikat nije sudjelovao na sastancima, društvo je 16. travnja 2013. pisanim putem od Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministar rada, socijalne sigurnosti i skrbi, u daljnjem tekstu: ministar) zatražilo odobrenje za provedbu programa.

16. Stvar je upućena Vrhovnom vijeću za rad kako bi ono dalo svoje mišljenje. Dana 24. travnja 2013., nakon što je saslušalo zainteresirane strane, Vrhovno vijeće za rad preporučilo je da se program odbije zato što društvo nije dalo dostatno opravdanje, osobito stoga što nužnost planiranog kolektivnog otkazivanja nije dokazana te što se smatralo da su argumenti društva suviše neodređeni.

17. Na temelju te preporuke, ministar je 26. travnja 2013. odbio dati traženo odobrenje (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

18. Društvo je pred Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće) podnijelo tužbu za poništenje pobijane odluke. Budući da je, s obzirom na argumente društva, imao sumnje u pogledu usklađenosti članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983 s Direktivom 98/59 i člancima 49. i 63. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev odlučio je 7. travnja 2015. prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li [odredba] nacionalnog prava kao što je članak 5. stavak 3. Zakona [br.] 1387/1983, koja kolektivno otkazivanje u određenom poduzeću uvjetuje [odobrenjem upravnih tijela] koje se izdaje na temelju kriterija [u pogledu]: a) uvjeta na tržištu rada, b) stanja poduzeća i c) interesa nacionalnoga gospodarstva, u skladu, posebno, s odredbama Direktive 98/59/EZ i, općenito, s člancima 49. i 63. UFEU-a?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, je li [odredba] nacionalnog prava takvog sadržaja u skladu, posebno, s odredbama Direktive 98/59/EZ i, općenito, s člancima 49. i 63. UFEU-a kada postoje ozbiljni socijalni razlozi, kao što su teška gospodarska kriza i posebno visok stupanj nezaposlenosti?”

19. Pisana očitovanja podnijeli su društvo, sindikat, grčka vlada i Komisija. Navedene stranke i Nadzorno tijelo EFTA-e (u daljnjem tekstu: ESA) iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 25. travnja 2016.

III – Analiza

20. Pravno pitanje koje se treba razmotriti u ovom postupku već je neko vrijeme neriješeno [4].

21. Svojim dvama pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li odredba poput članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983 (u daljnjem tekstu: predmetno pravilo) – kojom se, među ostalim, od poslodavaca zahtijeva da prije provođenja kolektivnog otkazivanja dobiju upravno odobrenje te prema kojoj takvo odobrenje ovisi o (i.) uvjetima na tržištu rada, (ii.) stanju poduzeća i (iii.) interesima

4 — Presuda od 15. veljače 2007., Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, t. 37.)

nacionalnoga gospodarstva – u skladu s Direktivom 98/59, s jedne strane, i člancima 49. i 63. UFEU-a, s druge strane. Ako nije, sud koji je uputio zahtjev dodatno želi znati može li takva odredba biti u skladu s navedenim pravilima prava Unije kada postoje ozbiljni socijalni razlozi koji je opravdavaju, kao što su teška gospodarska kriza i posebno visok stupanj nezaposlenosti.

22. Iako sud koji je uputio zahtjev pravi razliku između svojih dvaju pitanja s obzirom na razloge za opravdanje, smatram prikladnijim analizu postavljenih pitanja podijeliti s obzirom na primjenjiva pravila Unije. Stoga ću svoju ocjenu započeti tumačenjem Direktive 98/59, nakon čega ću razmotriti odredbe Ugovora o slobodnom kretanju.

A – *Direktiva 98/59*

23. Najprije bih podsjetio da je zakonodavac Unije usklađivanjem pravila primjenjivih na kolektivno otkazivanje namjeravao istodobno osigurati usporedivu razinu zaštite radnikâ u različitim državama članicama i ujednačiti troškove koje takva pravila zaštite uzrokuju poduzetnicima Unije [5].

24. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 98/59, poslodavci su obvezni pravodobno započeti savjetovanje s predstavnicima radnika kada „ima[ju] namjeru provesti kolektivno otkazivanje”. U skladu s člankom 2. stavkom 2., savjetovanja moraju, među ostalim, obuhvaćati mogućnost izbjegavanja kolektivnog otkazivanja ili smanjenja njihova broja. Poslodavac postupak savjetovanja mora započeti nakon što se donese strateška ili poslovna odluka koja ga obvezuje da predvidi ili provede kolektivno otkazivanje [6]. Taj je postupak opisan u člancima 3. i 4. Direktive 98/59.

25. Člankom 3. Direktive 98/59 predviđena je obveza obavješćivanja: poslodavci moraju pisanim putem nadležnom tijelu javne vlasti priopćiti svako planirano kolektivno otkazivanje te primjerak obavijesti uputiti predstavnicima radnika. Potonji tada mogu nadležnom tijelu javne vlasti uputiti svoje moguće primjedbe.

26. Člankom 4. Direktive 98/59 predviđena je obveza mirovanja čiji je cilj, sukladno njezinu prvom stavku, pružiti nadležnom tijelu javne vlasti dovoljno vremena za traženje rješenja problema nastalih planiranim kolektivnim otkazivanjem. Iako je Direktivom predviđeno razdoblje „razmišljanja” od 30 dana nakon obavijesti o namjeravanim mjerama otkazivanja, sukladno članku 4. stavku 1. drugom podstavku i stavku 3., države članice mogu nadležno tijelo javne vlasti ovlastiti da skrati ili produlji taj rok.

27. Međutim, Direktivom 98/59 nisu predviđena pravila o unutarnjoj organizaciji poduzeća ili upravljanju osobljem [7] niti se njome utječe na slobodu poslodavca da provede ili ne provede kolektivno otkazivanje. Njezin je isključivi cilj da se prije takvih otkaza predvidi savjetovanje sa sindikatima i obavješćivanje nadležnog tijela javne vlasti, odnosno da se uskladi postupak koji treba slijediti u trenutku kolektivnog otkazivanja [8].

28. Čini se da se člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 1387/1983 u grčko pravo osobito prenosi članak 4. Direktive 98/59, iako je trajanje razdoblja „razmišljanja” promijenjeno. Međutim, što je još važnije, u slučaju neslaganja između stranaka, tom se odredbom provedba namjeravanih mjera otkazivanja uvjetuje prethodnim upravnim odobrenjem (koje se smatra prešutno danim nakon isteka roka od 10

5 — Presuda od 9. srpnja 2015., Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, t. 32. i navedena sudska praksa)

6 — Presuda od 10. rujna 2009., Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK i dr. (C-44/08, EU:C:2009:533, t. 39., 47. i 48.)

7 — U tom pogledu vidjeti presudu od 7. prosinca 1995., Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, t. 21.).

8 — U tom pogledu vidjeti presudu od 7. rujna 2006., Agorastoudis i dr. (C-187/05 do C-190/05, EU:C:2006:535, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).

dana). Zakonom br. 1387/1983 predviđeno je da se zahtjevi za provođenje kolektivnog otkazivanja trebaju razmatrati na temelju sljedećih kriterija: uvjeti na tržištu rada, stanje poduzeća i interesi nacionalnoga gospodarstva. Sukladno članku 6. Zakona br. 1387/1983, odobrenje je uvjet valjanosti mjera otkazivanja.

29. Stoga se čini da člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 1387/1983 nije samo prenesena Direktiva 98/59 u grčko pravo, nego su predviđeni i materijalni zahtjevi u pogledu okolnosti u kojima ili uvjeta pod kojima se kolektivni otkazi mogu provesti. Drugim riječima, njime je uređeno kada može biti opravdano okončati radni odnos. To je dio predmetnog pravila koji se pobija u glavnom postupku.

30. Međutim, iz sudske prakse navedene gore u točki 27. proizlazi da Direktivom 98/59 nije uređena sloboda poslodavca da provede kolektivno otkazivanje (ili njezin nedostatak). Materijalni uvjeti pod kojima se radni odnosi mogu kolektivno okončati trebaju se urediti nacionalnim pravom [9].

31. Posljedično, sklon sam prikloniti se Komisijinoj tvrdnji da članak 5. stavak 3. Zakona br. 1387/1983, utoliko što ograničava slobodu poslodavca da provede kolektivno otkazivanje, ne spada u područje primjene Direktive 98/59. Stoga je potpuno nepovezan s tom direktivom.

32. Budući da predmetno pravilo – ili barem njegov pobijani dio – ne spada u područje primjene Direktive 98/59, ne može predstavljati zakonsku odredbu koja je povoljnija za radnike (primjer „povećane zaštite”) u smislu članka 5. te direktive. Stoga ne vidim na koji način predmetno pravilo ugrožava učinkovitu primjenu direktive [10].

33. Naposljetku i radi cjelovitosti, dodao bih da iz navedenog slijedi da s gledišta Direktive 98/59 nije bitno postoje li, uz kriterije navedene gore u točki 28., ozbiljni socijalni razlozi – kao što su teška gospodarska kriza i vrlo visoka nezaposlenost.

34. Stoga zaključujem da se odredba poput članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983, kojom se od poslodavaca zahtijeva da prije provedbe kolektivnog otkazivanja pribave upravno odobrenje, ne protivi Direktivi 98/59. Ostatak svoje analize posvetit ću odredbama primarnog prava koje spominje sud koji je uputio zahtjev.

B – *Članci 49. i 63. UFEU-a*

1. Sloboda poslovnog nastana i/ili slobodno kretanje kapitala?

35. Budući da se prethodna pitanja odnose i na članak 49. i na članak 63. UFEU-a, treba utvrditi odnose li se nacionalne zakonske odredbe na slobodu poslovnog nastana ili na slobodno kretanje kapitala ili pak na obje slobode [11].

9 — To potvrđuje činjenica da je, za razliku od teksta koji je Vijeće u konačnici usvojilo, članak 3. izvornog Komisijina prijedloga Direktive Vijeća od 8. studenoga 1972. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (COM(72) 1400) osobito uključivao ovlast nadležnog tijela da odbije odobriti sve ili neke od priopćenih otkaza. Komentatori su istaknuli da su se neke države članice protivile dodjeljivanju te ovlasti javnim tijelima. Vidjeti Freedland, M. R., „Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC“, *Industrial Law Journal*, sv. 5.-6., Oxford University Press, Oxford, 1976., str. 27.

10 — U tom pogledu, ovaj se predmet mora razlikovati od okolnosti iz presuda od 16. srpnja 2009. u predmetu Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, t. 35. i 36.) i od 18. srpnja 2013. u predmetu Alemo-Herron i dr. (C-426/11, EU:C:2013:521, t. 36.). Sud je u potonjem predmetu – u pogledu slične direktive o zaštiti zaposlenja – smatrao da mjere „povećane zaštite“ moraju biti u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

11 — Presuda od 13. ožujka 2014., Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, t. 24.).

36. S jedne strane, odredbe nacionalnog prava koje se primjenjuju na posjedovanje državljana države članice udjela u kapitalu društva sa sjedištem u drugoj državi članici koje im omogućuje da izvršavaju odlučujući utjecaj na odluke društva i određivanje njegovih djelatnosti spadaju u područje primjene *ratione materiae* članka 49. UFEU-a. S druge strane, članak 63. UFEU-a obuhvaća osobito izravna ulaganja u obliku udjela u poduzeću putem posjedovanja dionica koje pružaju mogućnost stvarnog sudjelovanja u njegovu upravljanju i nadzoru kao i portfelje ulaganja, odnosno nabavu vrijednosnih papira na tržištu kapitala s isključivim ciljem provedbe financijskog ulaganja, bez ikakve namjere da se utječe na upravljanje i nadzor poduzeća [12].

37. Nacionalni propisi čija svrha nije primjena samo na društvene udjele koji omogućavaju određen utjecaj na donošenje odluka u društvu i odlučivanje o djelatnostima društva, nego koji se primjenjuju neovisno o veličini udjela koji dioničar ima u društvu, odnose se na članak 49. UFEU-a kao i na članak 63. UFEU-a [13].

38. Kako bi se utvrdilo koja se sloboda primjenjuje (ako ne i obje), mora se uzeti u obzir svrha dotičnog propisa [14].

39. Sukladno naslovu Zakona br. 1387/1983, njegov je cilj nadzirati kolektivno otkazivanje te u grčko pravo prenijeti Direktivu 98/59. Zbog toga smatram da mu je svrha, kao i Direktivi, urediti uvjete pod kojima poslodavci mogu provesti kolektivno otkazivanje i postupak koji se u tom pogledu mora slijediti.

40. Stoga se u biti odnosi na radni odnos.

41. To potvrđuje da se primjenjuje samo članak 49. UFEU-a. Doista, sloboda poslovnog nastana odnosi se na djelatnost samozaposlenih osoba na državnom području bilo koje druge države članice, u obliku poduzeća, zastupništava, podružnica ili društava kćeri [15]. Ta djelatnost može zahtijevati zapošljavanje osoblja radi njezina obavljanja i razvoja, u kojem slučaju može uključivati radni odnos.

42. S obzirom na svoj predmet, čini se da je predmetno pravilo relevantno samo za udjele koji uključuju izvršavanje odlučujućeg utjecaja u smislu sudske prakse navedene gore u točki 36. – za što su najuobičajeniji primjer većinski udjeli. Većinski udjel svojem nositelju omogućuje da djeluje kao krajnji poslodavac radnika društva kćeri.

43. Društvo AGET Iraklis tvrdi da se slučaj odnosi i na slobodno kretanje kapitala, ali ne objašnjava zašto. Doista, kako shvaćam, u ovom je slučaju AGET Iraklis društvo kći društva LafargeHolcim, što znači da potonje ima većinski udjel u prvonavedenom. Taj većinski udjel i posljedični odlučujući utjecaj nad društvom AGET Iraklis isključili bi primjenu članka 63. UFEU-a.

44. U svakom slučaju, ako je sloboda poslovnog nastana povrijeđena, nije potrebno razmatrati je li povrijeđena i odredba o slobodnom kretanju kapitala [16].

45. Na temelju prethodno navedenog, sada ću predmetno pravilo razmotriti iz perspektive slobode poslovnog nastana.

12 — Presuda od 21. listopada 2010., Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, t. 47. i 48. te navedena sudska praksa)

13 — Presuda od 21. listopada 2010., Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, t. 49. i navedena sudska praksa)

14 — Presuda od 13. studenoga 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, t. 90. i navedena sudska praksa)

15 — Vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 1995. (Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 23.).

16 — Vidjeti, primjerice, presudu od 18. studenoga 1999., X i Y (C-200/98, EU:C:1999:566, t. 30.).

2. Ograničavajuća narav predmetnog pravila

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članku 49. UFEU-a protivna su sva ograničenja slobode poslovnog nastana, odnosno svaka nacionalna mjera koja državljanima Unije može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje slobode poslovnog nastana zajamčene UFEU-om. Pojam ograničavanja obuhvaća mjere koje poduzima država članica koje, iako se istovjetno primjenjuju, utječu na pristup tržištu poduzetnikâ drugih država članica i na taj način sprečavaju trgovinu unutar Unije [17].

47. Zahtijevanje prethodnog odobrenja načelno predstavlja takvo ograničenje [18]. Iako se ta sudska praksa u biti odnosi na slučajeve u kojima su poduzeća osnivana, a ne smanjivana, smatram da se primjenjuje isti pristup. Doista, u glavnom postupku predmetnim se pravilom, pod prijetnjom nevaljanosti, ograničava poslodavčeva sloboda da provede kolektivno otkazivanje. Stoga takvo pravilo izravno zadire u unutarnju organizaciju poduzeća i u upravljanje njihovim osobljem te potencijalno izlaže poduzeća riziku poslovanja s gubitkom. Znakovito je da grčka vlada u svojim pisanim očitovanjima uviđa da bi predmetno pravilo moglo biti ograničavajuće.

48. Osim toga, postoji očit prekogranični element: AGET Iraklis je društvo kći društva LafargeHolcim. Stoga se moraju odbiti tvrdnje sindikata i grčke vlade, koje su prvi put iznesene na raspravi, da se glavni postupak odnosi isključivo na unutarnju i/ili hipotetsku situaciju [19].

49. Osim toga, odredbe prava Unije moraju se tumačiti u skladu s temeljnim pravima kako su navedena u Povelji [20]. Stoga se članak 49. UFEU-a mora tumačiti u skladu s člankom 16. Povelje, kojim je uređena sloboda poduzetništva. Iz objašnjenja sastavljenih kao smjernice za tumačenje Povelje [21], koja se, u skladu s trećim podstavkom članka 6. stavka 1. UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, moraju uzeti u obzir prilikom njezina tumačenja [22], jasno proizlazi da sloboda poduzetništva obuhvaća (i.) slobodu provođenja gospodarske ili komercijalne aktivnosti; (ii.) slobodu ugovaranja; i (iii.) slobodno tržišno natjecanje.

50. Ograničenje slobode poslovnog nastana koje je opisano u gornjoj točki 47. predstavlja i ograničenje vršenja slobode poduzetništva. Osim toga, poslodavcima ograničava slobodu ugovaranja, utoliko što moraju tražiti prethodno odobrenje prije nego što raskinu ugovore o radu.

3. Opravdanost, prikladnost i nužnost

(a) Uvodne napomene i razmatranje važnog razloga u općem interesu

51. Na temelju sudske prakse iz predmeta Gebhard, ograničenja moraju ispunjavati četiri uvjeta kako bi bila u skladu s pravom Unije: moraju se primjenjivati na nediskriminirajući način; moraju biti opravdana prevladavajućim razlozima javnog interesa; moraju biti prikladna za ostvarenje cilja kojem teže i ne smiju ići dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja [23].

17 — Presuda od 15. listopada 2015., Grupo Itevelesa i dr. (C-168/14, EU:C:2015:685, t. 67. i navedena sudska praksa)

18 — Presuda od 5. prosinca 2013., Venturini i dr., C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, t. 32. i navedena sudska praksa

19 — Na raspravi se razgovaralo i o tome je li predmetno pravilo ograničavalo pravo društva LafargeHolcim ili društva AGET Iraklis na poslovni nastan. Međutim, s obzirom na to da pripadaju istoj gospodarskoj jedinici, tu raspravu smatram bespredmetnom.

20 — U svakom slučaju, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi dao koristan odgovor, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud koji je uputio zahtjev nije pozvao u svojim prethodnim pitanjima; vidjeti presudu od 26. svibnja 2016., Kohll i Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

21 — SL 2007., C 303, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

22 — Vidjeti u tom pogledu, među ostalim, presudu od 18. srpnja 2013., Alemo-Herron i dr. (C-426/11, EU:C:2013:521, t. 30. do 32. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također izdanje Agencije Europske unije za temeljna prava, *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, kolovoz 2015., str. 21.

23 — Vidjeti presudu od 30. studenoga 1995. (Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 37.) i u tom pogledu presudu od 22. listopada 2009., Komisija/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, t. 46.).

52. Osim toga, iz članka 52. stavka 1. Povelje i sudske prakse Suda slijedi da sloboda poduzetništva zajamčena člankom 16. Povelje nije apsolutna te se može regulirati [24].

53. Predmetno pravilo primjenjuje se na nediskriminirajuć način. Stoga je potrebno ocijeniti jesu li ispunjeni ostali kriteriji – koji se odnose na opravdanost, prikladnost i nužnost – s obzirom na to da je ta ocjena, prema mojem mišljenju, u osnovi ista i u pogledu članka 49. UFEU-a i u pogledu članka 16. Povelje.

54. Grčka vlada, uz potporu sindikata, tvrdi da zaštita radnika opravdava predmetno pravilo.

55. Iz prethodnih pitanja proizlazi da se prvim pitanjem od Suda traži da razmotri može li se za tri kriterija iz članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983 – odnosno uvjete na tržištu rada, stanje poduzeća i interese nacionalnoga gospodarstva – smatrati da prikladno promiču zaštitu radnika, i to na način koji nije neproporcionalan. Drugo pitanje u biti predstavlja kvalificiranu verziju „osnovnog scenarija" iz prvog pitanja: sud koji je uputio zahtjev pita može li činjenica postojanja teške gospodarske krize praćene neobičnom i visokom stopom nezaposlenosti [25] opravdati predmetno pravilo ako to već nije slučaj u „osnovnom scenariju".

56. Kako sindikat pravilno ističe, iz perspektive zakonodavca Unije, iz članka 9. UFEU-a slijedi da su visoka razina zaposlenosti i odgovarajuća socijalna zaštita pitanja koja Unija mora uzeti u obzir prilikom definiranja i provedbe svojih politika i aktivnosti. U skladu s tim, Sud je zaključio da zaštita radnika predstavlja jedan od važnih razloga u općem interesu na temelju kojeg država članica može odstupiti od odredbi UFEU-a o slobodnom kretanju [26]. Konkretno, Sud je prihvatio da očuvanje radnih mjesta u malim i srednjim poduzećima u teoriji može biti prihvatljivo opravdanje [27].

57. Dalje, na početku moram istaknuti da Sud mora pronaći ravnotežu kada provjerava jesu li tri kriterija iz članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983 prikladna te idu li iznad onoga što je potrebno za ostvarenje cilja zaštite radnika. Drugim riječima, Sud mora odvagnuti između zaštite radnika i slobode poslovnog nastana poslodavaca. Slično tomu, to uključuje odvagivanje između slobode poduzetništva iz članka 16. Povelje i drugih odredbi iz glave IV. Povelje („Solidarnost"). U nastavku ću pokušati pružiti neke smjernice u tom pogledu.

(b) Odvagivanje: elementi za analizu

58. Iako se članak 27. Povelje o pravu radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću na prvi pogled čini relevantnim, u biti ni na koji način nije koristan: u skladu s presudom Association de médiation sociale, članak 27. Povelje, u cilju postizanja svih njegovih učinaka, treba precizirati odredbama prava Unije ili nacionalnog prava [28]. S tim u vezi, iz autoritativnog objašnjenja te odredbe (vidjeti gornju točku 49.) proizlazi da je taj članak preciziran, među ostalim, Direktivom 98/59. Međutim, kako je prvotno istaknuto, ta direktiva ne utječe na zakonitost predmetnog pravila. Stoga članak 27. nije relevantan za potrebe odvagivanja koje Sud mora provesti. U svakom slučaju, iako sindikat u svojim pisanim očitovanjima tvrdi suprotno, čini se da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ukazuje na to da se dotične radnike pokušalo obavijestiti o programu i savjetovati se s njima.

24 — U skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju slobode poduzetništva „mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit [te slobode]. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba". Također vidjeti presudu od 6. rujna 2012., Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

25 — Prema odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, stopa nezaposlenosti 2013. u Grčkoj je iznosila 27,3 %. Grčka vlada u svojim očitovanjima dodaje da je ta stopa u 2008. i 2014. iznosila 7,8 % odnosno 26,5 %.

26 — Vidjeti presudu od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

27 — Vidjeti presudu od 25. listopada 2007., Geurts i Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, t. 26.).

28 — Presuda od 15. siječnja 2014., C-176/12, EU:C:2014:2, t. 45.

59. Dalje, Komisijino pozivanje na članak 30. Povelje doista se čini relevantnim jer se tom odredbom predviđa zaštita radnika u slučaju neopravdanog otkaza. Međutim, kako je to Opći sud zaključio, tom odredbom nisu predviđene konkretne obveze[29]. Zapravo, zaključak Suda u presudi Association de médiation sociale u mnogim se pogledima čini jednako primjenjivim na članak 30. Povelje. Sve što mogu izravno zaključiti iz teksta članka 30. Povelje jest, s jedne strane, da ne jamči pravo na stalno zaposlenje te, s druge strane, da se ključno pitanje odnosi na utvrđivanje što predstavlja „opravdan otkaz" za potrebe provedbe restrukturiranja.

60. Konkretnije, osim što upućuju na zakonodavstvo Unije o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti poslodavca i prijenosa poduzeća, što nije izravno relevantno za predmetni slučaj, u objašnjenjima članka 30. Povelje (vidjeti gornju točku 49.) navedeno je da ta odredba „proizlazi iz članka 24. [Europske socijalne povelje (revidirane)]"[30]. U Aneksu Socijalnoj povelji – koji je, prema njezinu članku N, njezin sastavni dio – u točki 3. odjeljka koji se odnosi na članak 24. neiscrpno je navedeno nekoliko nezakonitih razloga za otkaz. Nijedan od tih razloga ne odnosi se isključivo na gospodarske razloge niti se mogu s takvima izjednačiti[31].

61. U tim okolnostima, čini mi se da se prag za određivanje što je „opravdan otkaz" ne smije postaviti previsoko jer bi zbog toga poduzeće moglo biti prisiljeno odgoditi svoje planove restrukturiranja na neodređeno vrijeme, uz rizik da će ostati gospodarski neučinkovito.

62. Prije nego što razmotrim je li predmetno pravilo prikladno za cilj zaštite radnika te ide li dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja, Sud prilikom odvagivanja treba uzeti u obzir nekoliko dodatnih napomena.

63. Kao prvo, Direktiva 98/59 predstavlja kompromis koji je na razini Unije postignut između potrebe za zaštitom radnika i interesa poslodavaca (vidjeti gornju točku 23.) u obliku zaštitnog postupka (obveza mirovanja zajedno s razdobljem razmišljanja) koji ne utječe na poslodavčevo pravo da restrukturira poduzeće. Jednostrano nametanje dodatnih obveza poslodavcima, čime se obeshrabruje sudjelovanje radnika u pregovorima s poslodavcima a da se ne pružaju kompenzacijski zaštitni mehanizmi kojima bi se uzela u obzir situacija poslodavaca, stvara rizik remećenja ravnoteže iz perspektive članka 49. UFEU-a i članka 16. Povelje.

64. Kao drugo, nastavljajući se na prethodnu točku, čak i kada se radilo o „povećanoj zaštiti", Sud je nedavno u predmetu Alemo-Herron i dr. morao odvagnuti između zaštite radnika i prava poslodavaca u pogledu pravila Unije o zaštiti prava zaposlenika u slučaju prijenosa poduzeća. Tu se radilo o tome je li pravilima Unije zabranjeno da država članica od privatnog poslodavca koji preuzima zaposlenike javnog poslodavca zahtijeva da poštuje mjerodavne kolektivne ugovore iz javnog sektora uključene u izvorni ugovor o radu („dinamična" zaštita) a da pritom ne može sudjelovati u pregovorima. Nezavisni

29 — Vidjeti presude od 4. prosinca 2013., ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, t. 100.) i ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, t. 101.).

30 — Člankom 24. Europske socijalne povelje (revidirane) („Pravo na zaštitu u slučaju otkaza") od 3. svibnja 1996., ETS br. 163, predviđeno je, među ostalim, da „radi osiguravanja djelotvorne primjene prava na zaštitu u slučaju otkaza, stranke se obvezuju da će priznati: (a) pravo zaposlenika da ne budu otpušteni bez valjanog razloga vezanog uz njihove sposobnosti i ponašanje ili temeljenog na potrebama funkcioniranja poduzeća, ustanove ili službe; (b) pravo zaposlenika otpuštenih bez valjanog razloga na adekvatnu odštetu ili drugu odgovarajuću naknadu".

31 — Nezakoniti razlozi za otkaz navedeni u Aneksu Socijalnoj povelji su sljedeći: (a) članstvo u sindikatu ili sudjelovanje u sindikalnim aktivnostima izvan radnog vremena ili, uz dopuštenje poslodavca, tijekom radnog vremena; (b) traženje, obavljanje ili ranije obavljanje dužnosti predstavnika radnika; (c) podnošenje prigovora ili sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog navodne povrede zakona i drugih propisa ili obraćanje nadležnim upravnim tijelima; (d) rasa, boja kože, spol, bračno stanje, obiteljske obveze, trudnoća, vjeroispovijest, politički stavovi, nacionalna pripadnost ili socijalno porijeklo; (e) majčinski ili roditeljski dopust; (f) privremena odsutnost s posla zbog bolesti ili ozljede.

odvjetnik predložio je usvajanje pristupa na temelju kojeg bi se nacionalnom sudu ostavilo da odluči predstavlja li to povredu članka 16. Povelje. Međutim, Sud nije oklijevao: zaključio je da se radilo o povredi jer je takvim zahtjevom poslodavčeva sloboda ugovaranja znatno smanjena na način koji je štetno utjecao na samu bit slobode poduzetništva [32].

65. Posljednje pitanje u pogledu odvagivanja koje Sud mora provesti svakako je najvažnije: sloboda poslovnog nastana ne može se ograničiti isključivo na pravo poduzeća na poslovni nastan u drugim državama članicama. Da bi ta sloboda bila doista učinkovita, također mora prekograničnoj gospodarskoj skupini pružati pravo na smanjenje te, u konačnici, zatvaranje poduzeća u državi članici. Drugim riječima, na *napuštanje* države članice [33] – makar to bilo samo radi obavljanja gospodarske djelatnosti u državi članici u kojoj je to isplativije [34].

(c) Analiza svakog od triju kriterija zasebno

66. Što se tiče triju kriterija iz članka 5. stavka 3. Zakona br. 1387/1983, prvi se odnosi na interes nacionalnoga gospodarstva. Poput Komisije, smatram da se taj kriterij odnosi isključivo na gospodarski cilj koji ne može opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana (ni slobode poduzetništva) [35].

67. Preostala dva kriterija, koji se odnose na uvjete na tržištu rada i stanje poduzeća, nemaju tu manu. Međutim, smatram da njihova primjena nije ni prikladna za ostvarenje cilja zaštite radnika ni ograničena na ono što je doista nužno za ostvarenje tog cilja.

68. Što se tiče prikladnosti kriterija koji se odnosi na uvjete na tržištu rada, scenarij s drukčijim okolnostima mogao bi biti od pomoći kao primjer. Naime, nije teško zamisliti što bi se moglo dogoditi ako bi uprava odbila odobriti provedbu otkazivanja. Ako bi gospodarska neučinkovitost nastala zbog tog odbijanja učinila dotično poduzeće insolventnim, ono bi imalo očit interes započeti postupak likvidacije, nakon čega ga više ne bi obvezivala Direktiva 98/59 [36] te vjerojatno ne bi imalo sredstava za plaće odnosnih radnika ako bi se predmetno pravilo nastavilo primjenjivati na takav slučaj. To bi ugrozilo i poslove onih radnika koji nisu trebali dobiti otkaz. Stoga sumnjam da predmetno pravilo na ikoji bitan način doprinosi smanjenju stope nezaposlenosti.

69. U svakom slučaju, kriterij u pogledu tržišta rada, koji se, kako shvaćam, u biti odnosi na stopu nezaposlenosti, nije prikladan kako bi se ostvario cilj osiguravanja stabilnosti zaposlenja za radnike. Naime, ne rješava probleme zbog kojih je posao dotičnih radnika postao nesiguran. On u biti poslodavcima uskraćuje pravo da raskinu ugovor o radu zato što općenito nije poželjno povećavati broj nezaposlenih osoba.

70. Što se tiče prikladnosti kriterija koji se odnosi na stanje poduzeća, smatram da je tvrdnja da tijela države članice mogu bolje od uprave tog poduzeća odrediti što je najprikladnije s obzirom na njegovo stanje doista zapanjujuća. U svakom slučaju, ne smatram da je radnike prikladno štititi tako da se tijelu vlasti dopusti da odbaci poslovne odluke koje je u konačnici donio poslodavac.

32 — Presuda od 18. srpnja 2013., Alemo-Herron i dr. (C-426/11, EU:C:2013:521, t. 36.), u usporedbi s mišljenjem nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u tom predmetu (C-426/11, EU:C:2013:82, t. 55. i 57.).

33 — U vezi s tim pitanjem vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 113.).

34 — Zbunjujuće je da je Komisija na raspravi u tom pogledu, za razliku od Nadzornog tijela EFTA-e (koje se u prilog svojem stajalištu pozivalo na presudu od 6. prosinca 2007., Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, t. 33.)), tvrdila da sloboda poslovnog nastana, s jedne strane, nije ograničena kada poduzeće ne može napustiti državu članicu u kojoj ima poslovni nastan kako bi negdje drugdje ostvarilo dobit. S druge strane, Komisija je tvrdila da je navedena sloboda ograničena kada poduzeće ne može jednostavno zatvoriti svoj pogon te se preseliti drugdje. To razlikovanje smatram umjetnim te u svakom slučaju neprovedivim.

35 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 24. ožujka 2011. (Komisija/Španjolska, C-400/08, EU:C:2011:172, t. 74. i navedenu sudsku praksu).

36 — U tom pogledu vidjeti presudu od 3. ožujka 2011., Claes i dr. (C-235/10 do C-239/10, EU:C:2011:119, t. 58.).

71. Osim toga, kako društvo tvrdi, zakonski su kriteriji nejasni te daju preširoku diskreciju upravi, na štetu pravne sigurnosti poslodavaca. Čini se da to u korijenu onemogućuje bilo kakve pokušaje postizanja prijateljske nagodbe između poslodavaca i radnika tako što uklanja potrebu za pregovorima – o čemu svjedoči predmetni slučaj. Alternativno rješenje moglo je biti sastavljanje popisa vrsti otkaza koji se smatraju neopravdanima, poput onog u trećoj točki odjeljka Aneksa Socijalnoj povelji u pogledu njezina članka 24.

72. Radi cjelovitosti, kako to grčka vlada pravilno ističe u svojim pisanim očitovanjima, kada države članice usvoje mjeru koja odstupa od načela utvrđenog u pravu Unije, moraju u svakom pojedinom slučaju dokazati da ta mjera poštuje načelo proporcionalnosti te potkrijepiti svoje obrazloženje analizom navedene proporcionalnosti i konkretnim dokazima iznesenih tvrdnji [37]. U tom kontekstu dovoljno je reći da ne smatram da je grčka vlada Sudu pružila takvu analizu i dokaze kojima bi potkrijepila svoju tvrdnju da predmetno pravilo doista štiti radnike.

73. Naime, ograničavanjem mogućnosti poslodavaca da provedu kolektivno otkazivanje radnika predmetno pravilo samo daje dojam da štiti radnike. Kao prvo, ta je zaštita samo privremena, dok poslodavac ne postane insolventan. Još važnije, radnici najbolju zaštitu uživaju u gospodarskom okruženju koje stimulira stabilno zaposlenje. Povijesno gledano, ideja umjetnog očuvanja radnih odnosa, unatoč slabim gospodarskim temeljima, bila je iskušana te je potpuno podbacila u određenim političkim sustavima iz prošlosti. To je potvrda da Direktiva 98/59, predviđanjem učinkovitog, ali fleksibilnog zaštitnog postupka, pruža stvarnu zaštitu radnika, dok sustav prethodnog odobrenja poput predmetnog, koji, što je znakovito, ne ulazi u njezino područje primjene, to ne čini.

74. To me navodi na zaključak da je ideja odvagivanja u predmetnom slučaju zabluda: zaštita dotičnih radnika nije u suprotnosti sa slobodama poslovnog nastana i poduzetništva.

75. Stoga smatram da predmetno pravilo nije prikladno za ostvarenje cilja zaštite radnika. Osim toga, zbog istih razloga smatram da u svakom slučaju ide dalje od onoga što je potrebno za zaštitu radnika.

(d) Međuzaključak

76. S obzirom na gore navedeno, zaključujem da predmetno pravilo nije prikladno za ostvarenje cilja zaštite radnika te da u svakom slučaju ide dalje od onoga što je potrebno za postizanje tog cilja.

(e) Kontekst koji obilježavaju teška gospodarska kriza i visoke stope nezaposlenosti

77. Naposljetku, što se tiče drugog prethodnog pitanja – o tome može li prisutnost teške gospodarske krize praćene neobičnom i visokom stopom nezaposlenosti promijeniti odgovor na prvo pitanje – moj odgovor ponovno mora biti „ne”.

78. Te okolnosti, iako su očito vrlo ozbiljne, ne mogu opravdati ograničenje sloboda poslovnog nastana i poduzetništva ako to zakonski kriteriji samostalno ne mogu.

37 — Presuda od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, t. 49. i navedena sudska praksa)

79. Osim toga, nekoliko je drugih razloga zbog kojih te okolnosti ne mogu izmijeniti taj ishod. Kao prvo, teška gospodarska kriza i vrlo visoka stopa nezaposlenosti same po sebi predstavljaju – barem djelomično – isključivo gospodarske čimbenike. Kao drugo, pozivajući se na sudsku praksu koja se odnosi na Direktivu 98/59, istaknuo bih da se društveno-gospodarski učinci kolektivnog otkazivanja osjećaju u određenom lokalnom kontekstu i društvenom okružju, ne na nacionalnoj razini [38]. Kao treće, nema razloga vjerovati da teška gospodarska kriza ne bi na poduzeća utjecala jednako kao i na radnike.

80. To me dovodi do zadnje točke: nastavno na ono što sam gore iznio u točki 61. te kako to Komisija ističe, u vremenu krize jednako je važno smanjiti sve čimbenike koji obeshrabruju nova poduzeća od ulaganja jer gospodarska učinkovitost može pomoći pri poticanju stvaranja novih radnih mjesta i gospodarskog rasta. Pretpostavljam da je to razlog zašto je Grčka, kao uvjet financijske pomoći koju pruža Europski stabilizacijski mehanizam, pristala „rigorozno preispita[ti] i modernizira[ti] kolektivno pregovaranje, industrijsku akciju te, u skladu s relevantnom direktivom EU-a i najboljom praksom, kolektivno otpuštanje u skladu s vremenskim planom i pristupom dogovorenim s institucijama. Politike tržišta rada trebalo bi na temelju tog preispitivanja uskladiti s najboljom međunarodnom i europskom praksom te one ne bi trebale uključivati povratak na prijašnje politike koje nisu kompatibilne s ciljevima promicanja održivog i uključivog rasta” [39].

(f) Konačni zaključak

81. Iz gore navedenih razloga proizlazi da smatram da se članak 49. UFEU-a, tumačen s obzirom na članak 16. Povelje, protivi odredbi kao što je predmetno pravilo. Činjenica da dotična država članica prolazi kroz tešku gospodarsku krizu, praćenu visokim stopama nezaposlenosti, na to ne utječe.

IV – Zaključak

82. Na temelju prethodno navedenog, smatram da na prethodna pitanja treba odgovoriti na način da se članak 49. UFEU-a, tumačen s obzirom na članak 16. Povelje, protivi odredbi kao što je članak 5. stavak 3. Nomosa No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Zakon br. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnim otkazivanjem i druge odredbe) od 18. kolovoza 1983. (FEK A’ 110/18-19.8.1983.), kojim se od poslodavaca zahtijeva da prije provođenja kolektivnog otkazivanja dobiju upravno odobrenje te prema kojem takvo odobrenje ovisi o uvjetima na tržištu rada, stanju poduzeća i interesima nacionalnoga gospodarstva. Činjenica da dotična država članica prolazi kroz tešku gospodarsku krizu, praćenu visokim stopama nezaposlenosti, na to ne utječe.

38 — Vidjeti presudu od 30. travnja 2015., USDAW i Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, t. 51. i 64. kao i navedenu sudsku praksu).

39 — Izjava sa sastanka na vrhu država europodručja od 12. srpnja 2015. (oznaka dokumenta SN 4070/15), str. 3., koju je Grčka ratificirala kao Zakon br. 4334/2015 o hitnim mjerama za pregovaranje i zaključenje sporazuma s Europskim stabilizacijskim mehanizmom (FEK A’ 80/16.7.2015, str. 748.).