CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 9 juni 2016 [1]

Zaak C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
tegen
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
Interveniërende partij:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

[verzoek van de Symvoulio tis Epikrateias (raad van state, Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Collectief ontslag — Richtlijn 98/59/EG — Artikelen 2 tot en met 5 — Artikelen 49 en 63 VWEU — Vereiste van voorafgaande goedkeuring door het bevoegde bestuursorgaan voor een verzoek om over te gaan tot collectief ontslag — Op grond van economische criteria te beoordelen verzoeken — Evenredigheid”

1. De Europese Unie is gebaseerd op een vrijemarkteconomie. Dit betekent dat ondernemingen naar eigen inzicht hun bedrijf moeten kunnen voeren. Hoe ver gaan dan de interventiemogelijkheden van de lidstaten teneinde werkzekerheid voor werknemers te garanderen? Dat is de vraag waarover het Hof in de onderhavige prejudiciële procedure is verzocht uitspraak te doen.

2. Er is met name een geschil ontstaan nadat de Griekse overheid heeft geweigerd verzoekster in het hoofdgeding, een dochteronderneming van LafargeHolcim Ltd, een onderneming die actief is in verschillende lidstaten, waaronder Griekenland, goedkeuring te geven voor collectief ontslag. Voor collectief ontslag is in Griekenland voorafgaande goedkeuring door een bestuursorgaan nodig. Dit heeft de Symvoulio tis Epikrateias (raad van state, Griekenland) ertoe gebracht om het Hof twee vragen te stellen betreffende de verenigbaarheid van de Griekse wet met in de eerste plaats richtlijn 98/59/EG [2] en in de tweede plaats de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal (artikelen 49 en 63 VWEU).

3. Tegen die achtergrond wordt in deze zaak opnieuw het belang van het primaire recht ten opzichte van de toenemende reikwijdte van secundaire wetgeving onderstreept. Zoals later zal blijken, is de Griekse wetgeving verenigbaar met richtlijn 98/59, maar niet met de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB 1998, L 225, blz. 16).

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Richtlijn 98/59*

4. Artikel 2 van richtlijn 98/59 (onder Afdeling II – „Voorlichting en raadpleging") luidt:

„1. Wanneer een werkgever overweegt tot collectief ontslag over te gaan, is hij verplicht de vertegenwoordigers van de werknemers tijdig te raadplegen teneinde tot een akkoord te komen.

2. De raadpleging moet ten minste betrekking hebben op de mogelijkheden om collectief ontslag te voorkomen of om de omvang ervan te verminderen alsook op de mogelijkheid de gevolgen ervan te verzachten door het nemen van sociale begeleidingsmaatregelen, meer bepaald om bij te dragen tot herplaatsing of omscholing van de ontslagen werknemers.

[…]

3. Teneinde de vertegenwoordigers van de werknemers in staat te stellen constructieve voorstellen te doen, is de werkgever verplicht hun tijdig in de loop van het overleg:

[…]

b) in elk geval schriftelijk mededeling te doen van:

   i) de redenen van het plan voor ontslag;

   ii) het aantal en de categorieën van voor ontslag in aanmerking komende werknemers;

   iii) het aantal en de categorieën werknemers die hij gewoonlijk in dienst heeft;

   iv) de periode die voor het doen plaatsvinden van de ontslagen wordt overwogen;

   v) de criteria die aangelegd zouden worden bij het selecteren van de voor ontslag in aanmerking komende werknemers, voor zover de werkgever krachtens de nationale wetgevingen en/of gebruiken daartoe de bevoegdheid heeft gekregen;

[…]

De werkgever is verplicht de bevoegde overheidsinstantie een afschrift te doen toekomen van ten minste de in de eerste alinea, onder b), i) tot en met v), genoemde, schriftelijk medegedeelde gegevens.

[…]"

5. Afdeling III van richtlijn 98/59 heeft betrekking op de „Procedure voor collectief ontslag" en bevat twee bepalingen, namelijk de artikelen 3 en 4. Artikel 3 luidt:

„1. De werkgever is verplicht van elk plan voor collectief ontslag schriftelijk kennis te geven aan de bevoegde overheidsinstantie.

[…]

Deze kennisgeving moet alle nuttige gegevens bevatten betreffende het plan voor collectief ontslag en de in artikel 2 bedoelde raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers, met name de redenen van het ontslag, het aantal voor ontslag in aanmerking komende werknemers, het aantal werknemers dat gewoonlijk in dienst is en de periode die wordt overwogen voor het doen plaatsvinden van de ontslagen.

2. De werkgever is verplicht aan de vertegenwoordigers van de werknemers een afschrift van de in lid 1 bedoelde kennisgeving te doen toekomen.

De vertegenwoordigers van de werknemers kunnen hun eventuele opmerkingen aan de bevoegde overheidsinstantie richten."

6. Artikel 4 van richtlijn 98/59 luidt:

„1. Het collectieve ontslag waarvan het plan ter kennis van de bevoegde overheidsinstantie is gebracht, gaat niet eerder in dan 30 dagen na ontvangst van de in artikel 3, lid 1, bedoelde kennisgeving, onverminderd de geldende bepalingen betreffende de individuele rechten inzake de opzeggingstermijn.

De lidstaten kunnen de bevoegde overheidsinstantie de bevoegdheid verlenen om de in de eerste alinea bedoelde termijn te verkorten.

2. De in lid 1 bedoelde termijn wordt door de bevoegde overheidsinstantie gebruikt om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectieve ontslag voortvloeien.

3. Voor zover de in lid 1 bedoelde oorspronkelijke termijn minder dan 60 dagen bedraagt, kunnen de lidstaten de bevoegde overheidsinstantie de bevoegdheid verlenen om de oorspronkelijke termijn te verlengen tot 60 dagen na de kennisgeving, wanneer voor de uit het overwogen collectieve ontslag voortvloeiende problemen binnen de oorspronkelijke termijn geen oplossing dreigt te worden gevonden.

De lidstaten kunnen de bevoegde overheidsinstantie ruimere bevoegdheden tot verlenging verlenen.

De werkgever dient vóór het verstrijken van de in lid 1 bedoelde oorspronkelijke termijn van de verlenging en van de redenen daarvoor in kennis te worden gesteld.

[…]"

7. Artikel 5 van richtlijn 98/59 bepaalt:

„Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers of om de toepassing van voor de werknemers gunstiger contractuele bepalingen te bevorderen of toe te staan."

B – *Griekse wetgeving*

8. Richtlijn 98/59 is in Grieks recht omgezet bij Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (wet nr. 1387/1983 inzake het toezicht op collectieve ontslagen en houdende overige bepalingen) van 18 augustus 1983, zoals gewijzigd (hierna: „wet nr. 1387/1983).[3] Artikel 3 van die wet („Verplichting van de werkgever tot voorlichting en raadpleging") bepaalt:

„1. Alvorens tot collectief ontslag over te gaan moet de werkgever de vertegenwoordigers van de werknemers raadplegen teneinde de mogelijkheden te onderzoeken om de ontslagen te vermijden, de omvang ervan te verminderen dan wel de nadelige gevolgen ervan te verzachten.

2. De werkgever moet:

a) de vertegenwoordigers van de werknemers alle nuttige gegevens verstrekken, en

b) hun schriftelijk mededeling doen van:

i) de redenen van de voorgenomen ontslagen;

ii) het aantal en de categorieën van voor ontslag in aanmerking komende werknemers;

iii) het aantal en de categorieën werknemers die hij gewoonlijk in dienst heeft;

iv) de periode die voor het plaatsvinden van de ontslagen wordt overwogen;

v) de criteria voor de selectie van de voor ontslag in aanmerking komende werknemers.

[…]

3. De werkgever doet een afschrift van deze documenten toekomen aan de prefect en het hoofd van de arbeidsinspectie. Wanneer de onderneming of vestiging in meerdere prefecturen over plaatselijke vestigingen beschikt, worden de bedoelde documenten ingediend bij de minister van Arbeid en de Soma Epitheorisis Ergasias (arbeidsinspectie) van de plaats van de vestiging of de plaatselijke vestiging waar alle of de meeste voorgenomen ontslagen zullen plaatsvinden."

9. Artikel 5 van wet nr. 1387/1983 („Procedure voor collectief ontslag") bepaalt:

„1. De raadpleging van de werknemers door de werkgever moet plaatsvinden binnen 20 dagen na de uitnodiging die de werkgever aan de vertegenwoordigers van de werknemers heeft gestuurd als bedoeld in het vorige artikel. De uitkomst van deze raadpleging wordt vastgelegd in een verslag dat wordt ondertekend door beide partijen en wordt, overeenkomstig artikel 3, lid 3, overgelegd aan de prefect of de minister van Arbeid.

2. Wanneer de partijen overeenstemming bereiken, vinden de collectieve ontslagen volgens de inhoud van deze overeenkomst plaats […].

3. Wanneer geen overeenstemming is bereikt tussen de partijen, kan de prefect of de minister van Arbeid binnen tien dagen na de overlegging van genoemd verslag, gelet op het dossier en na afweging van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie, hetzij de termijn voor het overleg met twintig dagen verlengen indien een der partijen daarom verzoekt, hetzij goedkeuring weigeren voor alle of een deel van de voorgenomen

3 — FEK A' 110/18-19.8.1983.

ontslagen. Alvorens een dergelijk besluit te nemen kan de prefect of de minister van Arbeid het advies vragen van respectievelijk de Epitropi Ipourgiou Ergasias (commissie van het ministerie van Arbeid) of de Anotato Symvoulio Ergasias (hoge arbeidsraad). Zowel deze adviesorganen als de prefect of de minister van Arbeid kunnen de […] vertegenwoordigers van de werknemers en de betrokken werkgever oproepen en horen, alsook personen die over speciale deskundigheid op technische deelonderwerpen beschikken.

4. De werkgever kan overgaan tot de collectieve ontslagen in de omvang als aangegeven in het besluit van de prefect of de minister van Arbeid. Indien dit besluit niet binnen de voorgeschreven termijnen wordt genomen, worden de collectieve ontslagen doorgevoerd in de omvang die de werkgever tijdens het overleg heeft aanvaard."

10. Ten slotte zijn volgens artikel 6, lid 1, van wet nr. 1387/1983 „[c]ollectieve ontslagen die plaatsvinden in strijd met de bepalingen van deze wet, […] ongeldig".

II – **Feiten, procedure en prejudiciële vragen**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (hierna: „AGET Iraklis" of „vennootschap") houdt zich bezig met de productie, distributie en verkoop van cement en beschikt in Griekenland over drie fabrieken (Agria Volos, Aliveri en Chalkida).

12. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat AGET Iraklis van november 2011 tot december 2012 de werknemers en hun vertegenwoordigers van haar vestiging te Chalkida verschillende malen op bijeenkomsten heeft uitgenodigd om het activiteitenplan van de vestiging te wijzigen en hen voor te lichten en te raadplegen over een activiteitenvermindering van de vestiging wegens een dalende vraag naar haar product. AGET Iraklis beoogde met deze raadpleging ook alternatieve oplossingen te vinden om collectieve ontslagen te vermijden.

13. De raad van bestuur van de vennootschap heeft bij besluit van 25 maart 2013 een herstructureringsplan voor haar cementproductie goedgekeurd (hierna: „plan"). Dit plan omvatte de definitieve sluiting van de vestiging te Chalkida, met name vanwege inkrimping van de bouwactiviteiten in Attica en een overschot aan cementproductiecapaciteit, en beoogde het voortbestaan van de vennootschap te verzekeren.

14. Bij brieven van 26 maart en 1 april 2013 heeft AGET Iraklis de Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas („werknemersvakbond van de fabriek van de vennootschap te Chalkida", hierna: „vakbond") uitgenodigd op bijeenkomsten op 29 maart en 4 april 2013 teneinde aldaar informatie te verstrekken en raadpleging van de vakbond over het plan mogelijk te maken om onder meer de mogelijkheden te onderzoeken om ontslagen te voorkomen, het aantal ontslagen te verminderen of de ongunstige gevolgen ervan te verzachten.

15. Aangezien de vakbond niet op die bijeenkomsten aanwezig was, heeft de vennootschap op 16 april 2013 de Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (minister van Arbeid, Sociale Zekerheid en Welzijn; hierna: „minister") schriftelijk verzocht om de uitvoering van het plan goed te keuren.

16. Dit verzoek werd voor advies voorgelegd aan de hoge arbeidsraad. Nadat de betrokkenen waren gehoord, heeft de hoge arbeidsraad op 24 april 2013 geadviseerd tot niet-goedkeuring van het plan wegens onvoldoende motivering door de vennootschap, met name op de grond dat de noodzaak van de collectieve ontslagen niet voldoende was aangetoond en de door de vennootschap aangevoerde argumenten vaag werden geacht.

17. Op basis van dat advies heeft de minister op 26 april 2013 geweigerd de gevraagde goedkeuring te verlenen (hierna: „bestreden besluit").

18. De vennootschap heeft bij de Symvoulio tis Epikrateias beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. Omdat bij de verwijzende rechter twijfel bestond, gelet op de argumenten van de vennootschap over de verenigbaarheid van artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 met richtlijn 98/59 en de artikelen 49 en 63 VWEU, heeft hij op 7 april 2015 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is een nationale regeling als artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, die als vereiste voor collectief ontslag in een bepaalde onderneming stelt dat deze ontslagen worden goedgekeurd door een bestuursorgaan op basis van criteria verband houdend met a) de omstandigheden op de arbeidsmarkt, b) de situatie waarin de onderneming verkeert, en c) het belang van de nationale economie, verenigbaar met richtlijn 98/59 in het bijzonder en met de artikelen 49 en 63 VWEU in het algemeen?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, is een nationale regeling met de beschreven inhoud dan verenigbaar met richtlijn 98/59 in het bijzonder en met de artikelen 49 en 63 VWEU in het algemeen, wanneer er sprake is van ernstige maatschappelijke redenen, zoals een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid?"

19. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de vennootschap, de vakbond, de Griekse regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 25 april 2016 hebben deze partijen en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA pleidooi gehouden.

III – **Analyse**

20. De in deze zaak gerezen rechtsvraag is al sinds enige tijd onbeantwoord gebleven.[4]

21. Met zijn twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een bepaling als artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 (hierna: „litigieuze regeling") op grond waarvan onder meer werkgevers vooraf goedkeuring door een bestuursorgaan moeten verkrijgen alvorens te kunnen overgaan tot collectief ontslag, en deze goedkeuring afhangt van i) de omstandigheden op de arbeidsmarkt, ii) de situatie van de onderneming en iii) het belang van de nationale economie, verenigbaar is met enerzijds richtlijn 98/59 en anderzijds de artikelen 49 en 63 VWEU. Als dat niet het geval is, wenst de verwijzende rechter daarnaast te vernemen of een dergelijke bepaling dan verenigbaar zou zijn met bovengenoemde regels van Unierecht wanneer er sprake is van ernstige maatschappelijke redenen die zulks rechtvaardigen, zoals een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid.

22. Hoewel de verwijzende rechter zijn twee vragen onderscheidt naar de rechtvaardigingsgronden, vind ik het beter om in mijn analyse van de prejudiciële vragen onderscheid te maken naar de toepasselijke Unieregels. Daarom begin ik mijn beoordeling met de uitlegging van richtlijn 98/59 en bespreek ik daarna de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer.

4 — Zie arrest van 15 februari 2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, punt 37).

A – *Richtlijn 98/59*

23. Van meet af aan wil ik eraan herinneren dat de Uniewetgever met de harmonisatie van de regels voor collectief ontslag beoogde een vergelijkbare bescherming van de rechten van de werknemers in de verschillende lidstaten te verzekeren, alsmede ervoor te zorgen dat de lasten die deze beschermingsregels voor de ondernemingen van de Europese Unie meebrengen, onderling minder sterk verschillen. [5]

24. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 98/59 legt de werkgever de verplichting op om de vertegenwoordigers van de werknemers tijdig te raadplegen wanneer hij „overweegt tot collectief ontslag over te gaan". Ingevolge artikel 2, lid 2, moet de raadpleging onder meer betrekking hebben op de mogelijkheden om het voorgenomen collectieve ontslag te voorkomen of om de omvang ervan te verminderen. De raadplegingsprocedure moet door de werkgever worden ingeleid op het moment dat een strategisch of commercieel besluit is genomen dat hem ertoe dwingt een collectief ontslag te overwegen of te plannen. [6] Die procedure is in de artikelen 3 en 4 van richtlijn 98/59 uitgewerkt.

25. Artikel 3 van richtlijn 98/59 brengt een kennisgevingsplicht mee: de werkgever is verplicht van elk plan voor collectief ontslag schriftelijk kennis te geven aan de bevoegde overheidsinstantie en aan de vertegenwoordigers van de werknemers een afschrift van de kennisgeving te doen toekomen. De vertegenwoordigers van de werknemers kunnen dan hun eventuele opmerkingen aan de bevoegde overheidsinstantie richten.

26. Artikel 4 van richtlijn 98/59 voorziet in een wachttijdverplichting waarmee, volgens lid 2 daarvan, wordt beoogd om de bevoegde overheidsinstantie voldoende tijd te geven om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectieve ontslag voortvloeien. Hoewel de richtlijn voorziet in een „afkoelingsperiode" van 30 dagen na de kennisgeving van de geplande ontslagmaatregelen, kunnen lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, tweede alinea, en lid 3, de bevoegde overheidsinstantie de bevoegdheid verlenen om die termijn te verkorten of te verlengen.

27. Richtlijn 98/59 voorziet echter niet in regels met betrekking tot de interne organisatie van ondernemingen of het personeelsbeleid[7], en de richtlijn laat de vrijheid van de werkgever om al dan niet tot collectief ontslag over te gaan, onverlet. De richtlijn wil enkel bereiken dat een dergelijk ontslag wordt voorafgegaan door raadpleging van de vakbonden en kennisgeving aan de bevoegde overheidsinstantie, dat wil zeggen dat de bij collectief ontslag te volgen procedure wordt geharmoniseerd. [8]

28. Artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 blijkt in de Griekse wet uitvoering te geven aan met name artikel 4 van richtlijn 98/59, hoewel de duur van de afkoelingsperiode is aangepast. Nog belangrijker is echter dat in geval van een geschil tussen de partijen de uitvoering van de beoogde ontslagmaatregelen krachtens die bepaling afhankelijk is van de voorafgaande bestuurlijke goedkeuring (die is geacht stilzwijgend te zijn gegeven na het verstrijken van een termijn van 10 dagen). In wet nr. 1387/1983 is bepaald dat verzoeken om tot collectief ontslag over te gaan op grond van de volgende criteria worden beoordeeld: de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie. Krachtens artikel 6 van wet nr. 1387/1983 is de geldigheid van de ontslagmaatregelen afhankelijk van de goedkeuring.

5 — Arrest van 9 juli 2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 — Arrest van 10 september 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e.a. (C-44/08, EU:C:2009:533, punten 39, 47 en 48).

7 — Zie in dat verband arrest van 7 december 1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, punt 21).

8 — Zie in dat verband arrest van 7 september 2006, Agorastoudis e.a. (C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Om die reden blijkt artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 niet alleen richtlijn 98/59 in de Griekse wetgeving te implementeren, maar ook materiële eisen vast te stellen betreffende de omstandigheden, of de voorwaarden, waaronder collectieve ontslagen kunnen plaatsvinden. In dit artikel wordt met andere woorden geregeld wanneer het gerechtvaardigd kan zijn om een arbeidsrelatie te beëindigen. Met het beroep in het hoofdgeding wordt juist tegen dat onderdeel van de litigieuze regeling opgekomen.

30. Uit de hierboven in punt 27 genoemde rechtspraak volgt dat richtlijn 98/59 echter geen betrekking heeft op de vrijheid (of het ontbreken van de vrijheid) van werkgevers om over te gaan tot collectief ontslag. Het is de zaak van het nationale recht om vast te stellen onder welke materiële voorwaarden arbeidsrelaties collectief kunnen worden beëindigd. [9]

31. Om die reden ben ik geneigd in te stemmen met de Commissie, die stelt dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, waar dit de vrijheid beperkt van werkgevers om over te gaan tot collectief ontslag, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/59 valt. Het staat derhalve geheel los van die richtlijn.

32. Aangezien de litigieuze regeling, of in ieder geval het bestreden deel daarvan, buiten de werkingssfeer van richtlijn 98/59 valt, vormt zij geen wettelijke bepaling die gunstiger is voor werknemers (een geval van „over-implementatie") in de zin van artikel 5 van die richtlijn. Dienovereenkomstig zie ik niet in hoe de litigieuze regeling de effectieve toepassing van de richtlijn in gevaar brengt. [10]

33. Ten slotte wil ik volledigheidshalve hieraan toevoegen dat uit het voorgaande volgt dat het uit het oogpunt van richtlijn 98/59 geen verschil maakt of er, naast de hierboven in punt 28 genoemde criteria, sprake is van ernstige maatschappelijke redenen, zoals een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid.

34. Daarom concludeer ik dat richtlijn 98/59 zich niet verzet tegen een bepaling als artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, op grond waarvan werkgevers vooraf goedkeuring door een bestuursorgaan moeten verkrijgen alvorens te kunnen overgaan tot collectief ontslag. De rest van mijn analyse zal ik wijden aan de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen van primair recht.

B – *Artikel 49 en 63 VWEU*

1. Vrijheid van vestiging en/of vrij verkeer van kapitaal?

35. Aangezien in de prejudiciële vragen naar zowel artikel 49 als artikel 63 VWEU wordt verwezen, moet worden bepaald of de nationale wettelijke regeling onder de vrijheid van vestiging, het vrije verkeer van kapitaal of beide vrijheden valt. [11]

9 — Dit wordt bevestigd door het feit dat, anders dan in de uiteindelijk door de Raad goedgekeurde tekst, artikel 3 van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 8 november 1972 voor een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot onderlinge aanpassing van de wettelijke regeling van het collectief ontslag in de lidstaten [COM(72) 1400] het bevoegde orgaan specifiek de bevoegdheid verleende om goedkeuring te weigeren voor alle of een deel van de ontslagen waarvan kennisgeving was gedaan. In de rechtsleer is opgemerkt dat een aantal lidstaten ertegen gekant was dat de overheid deze bevoegdheid werd verleend. Zie Freedland, M.R., „Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC", *Industrial Law Journal*, deel 5-6, Oxford University Press, Oxford 1976, blz. 27.

10 — Op dat punt dient de onderhavige zaak te worden onderscheiden van de omstandigheden in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 16 juli 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, punten 35 en 36), en 18 juli 2013, Alemo-Herron e.a. (C-426/11, EU:C:2013:521, punt 36). In die laatste zaak heeft het Hof geoordeeld dat, met betrekking tot een soortgelijke richtlijn inzake ontslagbescherming, de maatregelen van „over-implementatie" aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten voldoen.

11 — Arrest van 13 maart 2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, punt 24).

36. Enerzijds vallen nationale bepalingen die van toepassing zijn op de deelneming door een staatsburger van een lidstaat in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap, waardoor hij een zodanige invloed op de besluiten van de vennootschap kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen, binnen de materiële werkingssfeer van artikel 49 VWEU. Anderzijds heeft artikel 63 VWEU met name betrekking op directe investeringen in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouderschap die de mogelijkheid biedt om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de zeggenschap over een vennootschap, en portefeuillebeleggingen, namelijk de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt met als uitsluitend doel te beleggen zonder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de onderneming te willen uitoefenen. [12]

37. Een nationale wettelijke regeling die niet alleen toepassing vindt op deelnemingen die de mogelijkheid bieden een zekere invloed op de beslissingen van een vennootschap uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen, maar van toepassing is ongeacht de grootte van de deelneming van de aandeelhouder in een vennootschap, kan zowel onder artikel 49 als onder artikel 63 VWEU vallen. [13]

38. Om vast te stellen of de regeling onder de ene of de andere vrijheid (of beide vrijheden) valt, dient rekening te worden gehouden met het voorwerp van de wettelijke regeling in kwestie. [14]

39. Wet nr. 1387/1983 beoogt volgens de titel ervan toezicht te houden op collectieve ontslagen en richtlijn 98/59 in Grieks recht te implementeren. Hieruit concludeer ik dat deze wet net als de richtlijn beoogt de voorwaarden te reguleren waaronder werkgevers kunnen overgaan tot collectief ontslag, alsmede de procedure die in dat verband moet worden gevolgd.

40. Bijgevolg betreft deze wet in wezen een arbeidsrelatie.

41. Dit bevestigt dat alleen artikel 49 VWEU van toepassing is. De vrijheid van vestiging betreft namelijk werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van elke andere lidstaat in de vorm van ondernemingen, agentschappen, filialen of dochterondernemingen. [15] Voor die activiteit moet mogelijk personeel worden ingehuurd om die activiteit uit te oefenen en te ontwikkelen, in welk geval er sprake kan zijn van een arbeidsrelatie.

42. Gelet op het voorwerp ervan blijkt de litigieuze regeling alleen van belang te zijn voor deelnemingen waarbij sprake is van uitoefening van onmiskenbare invloed in de zin van de in punt 36 hierboven aangehaalde rechtspraak. Het meest bekende voorbeeld hiervan is een meerderheidsbelang. De houder van een meerderheidsbelang kan optreden als de uiteindelijke werkgever van de werknemers van de dochteronderneming.

43. AGET Iraklis stelt dat ook het vrije verkeer van kapitaal toepassing vindt, maar licht niet toe waarom. Ik begrijp dat in deze zaak AGET Iraklis een dochteronderneming is van LafargeHolcim. Dit betekent dat laatstgenoemde een meerderheidsbelang in eerstgenoemde heeft. Dat meerderheidsbelang en, dienovereenkomstig, de onmiskenbare invloed op AGET Iraklis sluiten de toepassing van artikel 63 VWEU uit.

44. Hoe dan ook, indien de vrijheid van vestiging wordt geschonden, is het niet noodzakelijk om daarnaast te beoordelen of ook de bepaling betreffende het vrije verkeer van kapitaal wordt geschonden. [16]

12 — Arrest van 21 oktober 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, punten 47 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 — Arrest van 21 oktober 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 — Arrest van 13 november 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Zie in dat verband arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punt 23).

16 — Zie bijvoorbeeld arrest van 18 november 1999, X en Y (C-200/98, EU:C:1999:566, punt 30).

45. Op grond van het bovenstaande zal ik de litigieuze regeling toetsen aan het beginsel van vrijheid van vestiging.

2. Het restrictieve karakter van de litigieuze regeling

46. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verzet artikel 49 VWEU zich tegen beperkingen van de vrijheid van vestiging, dus tegen alle nationale maatregelen die de uitoefening van de door het VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging door de burgers van de Unie kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken. Het begrip beperking omvat de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de handel binnen de Europese Unie belemmeren. [17]

47. Een vereiste van een voorafgaande vergunning vormt in beginsel een dergelijke beperking. [18] Hoewel deze jurisprudentiële denkrichting hoofdzakelijk betrekking heeft op situaties waarin vestigingen worden opgericht in plaats van opgeheven, gaat mijns inziens dezelfde redenering op. In het hoofdgeding wordt door de litigieuze regeling namelijk de vrijheid van een werkgever om over te gaan tot collectief ontslag beperkt aangezien het ontslag ongeldig is tenzij de regeling wordt nageleefd. Een dergelijke regeling vormt derhalve een rechtstreekse inmenging in de interne organisatie van ondernemingen en het personeelsbeleid, waardoor ondernemingen mogelijk het risico lopen verlies te lijden. Tekenend is dat de Griekse regering in haar schriftelijke opmerkingen erkent dat de litigieuze regeling beperkend zou kunnen zijn.

48. Bovendien is er sprake van een duidelijk grensoverschrijdend element: AGET Iraklis is een dochteronderneming van LafargeHolcim. Het argument dat de vakbond en de Griekse regering voor het eerst ter terechtzitting hebben aangevoerd, namelijk dat het hoofdgeding een zuiver binnenlandse en/of hypothetische situatie betreft, moet daarom worden afgewezen. [19]

49. Bovendien moeten de bepalingen van het Unierecht worden uitgelegd overeenkomstig de grondrechten zoals die in het Handvest zijn geformuleerd. [20] Artikel 49 VWEU moet dus worden uitgelegd overeenkomstig artikel 16 van het Handvest betreffende de vrijheid van ondernemerschap. Zoals blijkt uit de toelichting die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van het Handvest [21] en die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest voor de uitlegging daarvan in acht moet worden genomen [22], omvat de vrijheid van ondernemerschap i) de vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen; ii) contractuele vrijheid, en iii) vrije mededinging.

50. De hierboven in punt 47 vastgestelde beperking van de vrijheid van vestiging vormt tevens een beperking van de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap. Bovendien wordt de contractsvrijheid van werkgevers beperkt, daar zij voorafgaande goedkeuring moeten verkrijgen alvorens arbeidsovereenkomsten te kunnen beëindigen.

17 — Arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — Arrest van 5 december 2013, Venturini e.a. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 — Ter terechtzitting werd ook besproken of de litigieuze regeling het recht van vestiging van LafargeHolcim of dat van AGET Iraklis beperkte. Omdat zij echter deel uit maken van dezelfde economische eenheid, is deze discussie mijns inziens niet relevant.

20 — Volgens vaste rechtspraak kan het Hof in elk geval, om een nuttig antwoord te geven, bepalingen van Unierecht in aanmerking nemen die de nationale rechter in zijn prejudiciële vragen niet heeft vermeld; zie arrest van 26 mei 2016, Kohll en Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — PB 2007, C 303, blz. 17.

22 — Zie in dit verband onder meer arrest van 18 juli 2013, Alemo-Herron e.a. (C-426/11, EU:C:2013:521, punten 30-32 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, augustus 2015, blz. 21.

3. Rechtvaardiging, geschiktheid en noodzakelijkheid

a) Opmerkingen vooraf en beoordeling van de toepasselijke dwingende reden van algemeen belang

51. Volgens de Gebhard-doctrine moeten beperkingen aan vier voorwaarden voldoen, willen ze verenigbaar zijn met het Unierecht: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. [23]

52. Bovendien volgt uit artikel 52, lid 1, van het Handvest en de rechtspraak van het Hof dat de door artikel 16 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap geen absolute gelding heeft en kan worden gereguleerd. [24]

53. De litigieuze regeling wordt zonder discriminatie toegepast. Bijgevolg moet worden beoordeeld of aan de overige criteria – rechtvaardiging, geschiktheid en noodzakelijkheid – is voldaan, aangezien deze toetsing mijns inziens zowel voor artikel 49 VWEU als voor artikel 16 van het Handvest in wezen dezelfde beoordeling inhoudt.

54. De Griekse regering, ondersteund door de vakbond, stelt dat de litigieuze regeling is gerechtvaardigd op grond van de bescherming van werknemers.

55. Uit de prejudiciële vragen volgt dat met de eerste vraag het Hof wordt verzocht om te oordelen of kan worden gezegd dat de drie criteria van artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983, namelijk de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en de belangen van de nationale economie, de bescherming van werknemers voldoende bevorderen op een wijze die niet onevenredig is. De tweede prejudiciële vraag is wezenlijk een nader uitgewerkte versie van het „basisscenario" dat in de eerste vraag aan bod komt: de verwijzende rechter vraagt of het feit dat er sprake is van een acute economische crisis, in combinatie met ongebruikelijke en bijzonder hoge werkloosheid [25], de litigieuze regeling kan rechtvaardigen als dat niet reeds in het „basisscenario" het geval is.

56. De vakbond stelt terecht dat, uit het oogpunt van de Uniewetgever, uit artikel 9 VWEU volgt dat hoge werkloosheid en voldoende sociale bescherming overwegingen zijn waarmee de Europese Unie rekening moet houden bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en activiteiten. Dienovereenkomstig heeft het Hof geoordeeld dat de bescherming van werknemers een dwingende reden van algemeen belang is op grond waarvan een lidstaat mag afwijken van de bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer. [26] Het Hof heeft in het bijzonder aanvaard dat het behoud van werkgelegenheid in kleine en middelgrote ondernemingen in theorie een aanvaardbare rechtvaardiging kan vormen. [27]

23 — Zie arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punt 37), en in dat verband arrest van 22 oktober 2009, Commissie/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, punt 46).

24 — Ingevolge artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap „bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen". Zie tevens arrest van 6 september 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Volgens de verwijzingsbeslissing bedroeg het werkloosheidpercentage in Griekenland in 2013 27,3 %. In haar opmerkingen voegt de Griekse regering daaraan toe dat in 2008 en 2014 7,8 % respectievelijk 26,5 % werkloosheid heerste

26 — Zie arrest van 11 december 2007, The International Transport Workers' Federation en The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Zie arrest van 25 oktober 2007, Geurts en Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punt 26).

57. Voorts wil ik er van meet af aan op wijzen dat wanneer wordt nagegaan of de drie criteria van artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 geschikt zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk is om de doelstelling van bescherming van werknemers te bereiken, door het Hof een afweging moet worden gemaakt. Het Hof moet met andere woorden een evenwicht vinden tussen de bescherming van werknemers en de vrijheid van vestiging van werkgevers. Op dezelfde manier moet een afweging worden gemaakt tussen de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap en overige bepalingen in titel IV van het Handvest („Solidariteit"). Hieronder zal ik proberen richtsnoeren voor deze afweging te geven.

b) Enkele beschouwingen bij de afweging

58. Allereerst voegt artikel 27 van het Handvest betreffende het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming, hoewel het op het eerste gezicht van belang lijkt te zijn, in feite niets toe aan de afweging: volgens het arrest Association de médiation sociale verkrijgt artikel 27 van het Handvest pas zijn volle werking nadat het nader is bepaald in Unierechtelijke en nationaalrechtelijke voorschriften.[28] In dit verband volgt uit de gezaghebbende toelichting bij die bepaling (zie punt 49 hierboven) dat een dergelijke nadere bepaling onder meer in richtlijn 98/59 is opgenomen. Zoals ik aan het begin van deze conclusie heb aangegeven, heeft die richtlijn echter geen invloed op de rechtmatigheid van de litigieuze regeling. Om die reden is artikel 27 van het Handvest niet relevant voor de afweging die het Hof moet maken. Hoewel de vakbond in haar schriftelijke opmerkingen iets anders stelt, valt uit de verwijzingsbeslissing in ieder geval op te maken dat er pogingen zijn gedaan om de betrokken werknemers over het plan te informeren en raadplegen.

59. Vervolgens blijkt het door de Commissie aangehaalde artikel 30 van het Handvest wel relevant te zijn, omdat die bepaling werknemers beschermt in geval van kennelijk onredelijk ontslag. Zoals het Gerecht heeft vastgesteld, bevat die bepaling echter geen specifieke verplichtingen.[29] Bovendien blijkt het arrest Association de médiation sociale van het Hof in vele opzichten tevens op artikel 30 van het Handvest van toepassing te zijn. Uit de bewoordingen van artikel 30 van het Handvest valt alleen direct af te leiden dat er enerzijds geen vast dienstverband wordt gegarandeerd en het er anderzijds om gaat dat wordt nagegaan wanneer er sprake is van „redelijk ontslag" in het kader van een herstructurering.

60. Naast de verwijzing naar de Uniewetgeving betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever en bij overgang van ondernemingen – geen van beide gevallen zijn in casu direct van belang – wordt meer in het bijzonder in de toelichting bij artikel 30 van het Handvest (zie punt 49 hierboven) aangegeven dat deze bepaling „is geïnspireerd op artikel 24 van het Europees Sociaal Handvest (herzien)".[30] In lid 3 van het deel betreffende artikel 24 in de bijlage bij het Sociaal Handvest – die volgens artikel N daarvan een integrerend deel ervan vormt – staat een niet-limitatief aantal onrechtmatige gronden voor ontslag. Geen van deze gronden betreft ontslag wegens zuiver economische redenen of kan daarmee worden gelijkgesteld.[31]

28 — Arrest van 15 januari 2014 (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 45).

29 — Zie arresten van 4 december 2013, ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, punt 100), en ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, punt 101).

30 — Artikel 24 van het herziene Europees Sociaal Handvest („Recht op bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking") van 3 mei 1996, *European Treaty Series* nr. 163, bepaalt onder meer dat „teneinde de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht van werknemers op bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking, […] de Partijen zich [verbinden] tot erkenning van: a. het recht van alle werknemers om hun dienstbetrekking niet beëindigd te zien worden zonder geldige redenen voor een dergelijke beëindiging, die verband houdt met de bekwaamheid of het gedrag van de werknemer of op grond van de operationele behoeften van de onderneming, vestiging of dienst; b. het recht van werknemers van wie de dienstbetrekking zonder geldige reden wordt beëindigd, op voldoende schadeloosstelling of een andere adequate vorm van genoegdoening".

31 — In de bijlage bij het herziene Europees Sociaal Handvest worden de volgende onredelijke gronden voor ontslag vastgesteld: a. lidmaatschap van een vakbond of deelname aan vakbondsactiviteiten buiten werktijd, of, met toestemming van de werkgever, tijdens werktijd; b. solliciteren naar de functie van, optreden als of opgetreden hebbend als werknemersvertegenwoordiger; c. indienen van een klacht of deelneming aan een gerechtelijke procedure tegen een werkgever met betrekking tot een vermeende schending van wet- of regelgeving of het zich wenden tot bevoegde administratieve autoriteiten; d. ras, kleur, geslacht, echtelijke staat, gezinsverantwoordelijkheid, zwangerschap, godsdienst, politieke overtuiging, nationale herkomst of sociale afkomst; e. zwangerschaps- of ouderschapsverlof; f. tijdelijk verzuim vanwege ziekte of letsel.

61. Onder die omstandigheden mag de drempel voor het vaststellen wanneer sprake is van „redelijk ontslag" mijn inziens niet te hoog liggen, omdat een onderneming anders ertoe gedwongen wordt haar herstructureringsplannen voor onbepaalde tijd uit te stellen, hetgeen in economisch opzicht kan leiden tot blijvende inefficiëntie.

62. Alvorens te beoordelen of de litigieuze regeling geschikt is om de doelstelling van bescherming van de werknemers te bereiken en verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken, geef ik een aantal verdere overwegingen die het Hof kunnen helpen bij zijn afweging.

63. Ten eerste is richtlijn 98/59 een op Unieniveau bereikt compromis tussen de noodzaak om werknemers te beschermen enerzijds en de belangen van de werkgevers anderzijds (zie punt 23 hierboven). Dit compromis is uitgewerkt in de vorm van een beschermingsprocedure (een verplichte wachttijd gekoppeld aan een afkoelingsperiode) die geen invloed heeft op het recht van de werkgevers om de bedrijfsorganisatie te herstructureren. Wanneer werkgevers eenzijdig extra verplichtingen worden opgelegd waardoor werknemers worden ontmoedigd om aan de onderhandelingen met de werkgevers deel te nemen, zonder dat er wordt gezorgd voor compenserende waarborgmechanismen waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van werkgevers, bestaat het risico dat dit evenwicht wordt verstoord uit het oogpunt van artikel 49 VWEU en artikel 16 van het Handvest.

64. Ten tweede en als vervolg op dat punt heeft het Hof in het arrest Alemo-Herron e.a. recentelijk, zelfs in een geval van „over-implementatie", een afweging moeten maken tussen de bescherming van werknemers en de rechten van werkgevers in het licht van Unieregels betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen. De vraag was of deze Unieregels een lidstaat beletten om een particuliere werkgever die werknemers van een publieke werkgever overnam, te dwingen om de in de publieke sector toepasselijke collectieve overeenkomsten te volgen waarnaar in de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst werd verwezen („dynamische bescherming"), zonder dat hij aan de onderhandelingstafel zijn stem heeft kunnen laten horen. De advocaat-generaal had voorgesteld om te kiezen voor een benadering waarbij het aan de nationale rechter zou worden overgelaten om te beoordelen of op deze wijze artikel 16 van het Handvest werd geschonden. Het Hof aarzelde echter niet: het oordeelde dat dit het geval was, omdat met een dergelijk vereiste de contractsvrijheid van de werkgever zodanig ernstig werd beperkt dat de vrijheid van ondernemerschap in de kern werd aangetast. [32]

65. Het laatste punt in verband met de afweging die het Hof moet maken, is ongetwijfeld het meest doorslaggevende: de vrijheid van vestiging kan niet worden beperkt tot enkel het recht voor ondernemingen om zich te vestigen in andere lidstaten. Deze vrijheid kan slechts werkelijk effectief zijn wanneer ook aan een grensoverschrijdende economische groep de vrijheid wordt gegeven om de omvang van de organisatie te verkleinen en uiteindelijk een vestiging in een lidstaat op te heffen. Met andere woorden om een lidstaat te *verlaten* [33], ook al is dat alleen omdat het winstgevender is om in een andere lidstaat een economische activiteit uit te oefenen. [34]

32 — Arrest van 18 juli 2013 (C-426/11, EU:C:2013:521, punt 36), vergeleken met de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak die heeft geleid tot dat arrest (C-426/11, EU:C:2013:82, punten 55 en 57).

33 — Zie in dit verband arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 113).

34 — Het is onbegrijpelijk dat de Commissie, anders dan de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (die ter ondersteuning van haar standpunt heeft verwezen naar het arrest van 6 december 2007, Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, punt 33), op dit punt ter terechtzitting betoogde dat de vrijheid van vestiging enerzijds niet wordt belemmerd wanneer een onderneming de lidstaat van vestiging niet kan verlaten om elders winst te maken. Anderzijds betoogde de Commissie dat deze vrijheid wordt belemmerd wanneer de onderneming haar vestiging niet gewoon kan sluiten en verhuizen. Ik vind dat onderscheid kunstmatig en hoe dan ook niet werkbaar.

c) De drie criteria afzonderlijk beoordeeld

66. Wanneer ik thans de criteria van artikel 5, lid 3, van wet nr. 1387/1983 bekijk, stel ik vast dat het eerste criterium betrekking heeft op het belang van de nationale economie. Net als de Commissie vind ik dat een dergelijk criterium betrekking heeft op een zuiver economische doelstelling die een beperking van de vrijheid van vestiging (en van de vrijheid van ondernemerschap) niet kan rechtvaardigen. [35]

67. Bij de twee overige criteria, namelijk de omstandigheden op de arbeidsmarkt en de situatie van de onderneming, speelt dezelfde tekortkoming niet. Het aanwenden van die criteria is mijns inziens echter niet geschikt om de doelstelling van bescherming van werknemers te bereiken, noch beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken.

68. Aan de hand van een tegenovergesteld scenario kan worden verduidelijkt of het criterium betreffende de omstandigheden op de arbeidsmarkt geschikt is. Het is immers in feite niet moeilijk voor te stellen wat kan gebeuren indien het bestuursorgaan goedkeuring voor de ontslagen weigert. Ingeval de onderneming failliet gaat wegens de economische inefficiëntie van de werkgever als gevolg van die weigering, heeft zij een duidelijke drijfveer om een liquidatie- of ontbindingsprocedure in te leiden waarna zij niet langer is gebonden door richtlijn 98/59 [36], en zal zij vermoedelijk niet over voldoende middelen beschikken om de betrokken werknemers uit te betalen als de litigieuze regeling van toepassing zou blijven op een dergelijke situatie. Hierdoor zouden overigens ook de banen van niet-ontslagen werknemers in gevaar komen. Om die reden betwijfel ik of de litigieuze regeling op een betekenisvolle wijze kan bijdragen tot een verlaging van het werkloosheidcijfer.

69. In elk geval is het criterium betreffende de arbeidsmarkt dat, naar ik heb begrepen, hoofdzakelijk betrekking heeft op werkloosheidscijfers, niet geschikt om de doelstelling van werkzekerheid voor de werknemers te verwezenlijken. Hiermee worden namelijk de problemen waardoor de betrokken werknemers in een onzekere arbeidssituatie verkeren, niet opgelost. In wezen wordt voorbijgegaan aan het recht van werkgevers om een arbeidsrelatie te beëindigen op grond dat meer werkloosheid in de regel niet wenselijk is.

70. Met betrekking tot de geschiktheid van het criterium betreffende de situatie van de onderneming, lijkt mij de bewering dat de autoriteiten van een lidstaat beter dan het management van die onderneming in staat zouden zijn om te bepalen wat het beste is in haar situatie, op zijn minst opmerkelijk. Ik vind het in ieder geval niet juist om werknemers te beschermen door een autoriteit toe te staan de bedrijfsbesluiten die uiteindelijk door de werkgever zijn genomen, terzijde te schuiven.

71. Zoals de vennootschap betoogt, zijn de wettelijke criteria bovendien onduidelijk en komt de bestuursoverheid een buitensporig ruime beoordelingsbevoegdheid toe ten koste van de rechtszekerheid van de werkgevers. Feitelijk worden hierdoor mogelijke pogingen tot een minnelijke schikking tussen werkgevers en werknemers meteen gedwarsboomd doordat de noodzaak van onderhandeling komt te vervallen, zoals uit onderhavige zaak blijkt. Een opsomming van als kennelijk onredelijk beschouwde gronden voor ontslag, zoals lid 3 van het deel van de bijlage bij het Sociaal Handvest betreffende artikel 24 daarvan, zou een andere benadering kunnen zijn.

72. Volledigheidshalve merk ik op dat, zoals de Griekse regering in haar schriftelijke opmerkingen terecht stelt, de lidstaten bij de vaststelling van een maatregel die afwijkt van een beginsel dat in het Unierecht is verankerd, in elk concreet geval moeten bewijzen dat deze maatregel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Bij die argumentatie moeten een onderzoek daarover en specifieke

35 — Zie onder meer arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje (C-400/08, EU:C:2011:172, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 — Zie in dat verband arrest van 3 maart 2011, Claes e.a. (C-235/10–C-239/10, EU:C:2011:119, punt 58).

gegevens ter onderbouwing van het betoog zijn gevoegd.[37] In dit verband volstaat de opmerking dat de Griekse regering mijns inziens het Hof niet heeft voorzien van een dergelijk onderzoek en specifieke gegevens ter onderbouwing van haar standpunt dat de litigieuze regeling werknemers daadwerkelijk beschermt.

73. Door de mogelijkheid van werkgevers te beperken om werknemers collectief te ontslaan, geeft de litigieuze regeling namelijk slechts de indruk werknemers bescherming te bieden. Om te beginnen is die bescherming slechts tijdelijk totdat de werkgever failliet gaat. Maar wat nog belangrijker is, is dat werknemers het beste worden beschermd in een economisch klimaat waarin werkgelegenheid wordt bevorderd. De ervaring heeft geleerd dat de idee om arbeidsrelaties kunstmatig in stand te houden ondanks zwakke economische fundamenten in een aantal politieke bestellen in een recent verleden is beproefd en tot een complete mislukking heeft geleid. Hiermee wordt bevestigd dat met de vaststelling van een effectieve doch flexibele beschermingsprocedure, richtlijn 98/59 werknemers daadwerkelijk bescherming biedt, terwijl dat niet het geval is bij een regeling – als in het hoofdgeding – waarbij voorafgaande goedkeuring is vereist, dat veelzeggend genoeg buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

74. Dit brengt mij tot de conclusie dat in casu de idee van een afweging in feite een sofisme is: de bescherming van de betrokken werknemers staat niet haaks op de vrijheid van vestiging of de vrijheid van ondernemerschap.

75. Gelet hierop ben ik van mening dat de litigieuze regeling niet geschikt is om de doelstelling van bescherming van werknemers te bereiken. Bovendien ben ik om dezelfde redenen van mening dat deze regeling in elk geval verder gaat dan nodig is om werknemers te beschermen.

d) Tussenconclusie

76. Gelet op het bovenstaande is de litigieuze regeling naar mijn mening niet geschikt is om de doestelling van bescherming van werknemers te bereiken en gaat zij in elk geval verder dan nodig is om die doelstelling te bereiken.

e) Een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheidscijfers als achterliggende omstandigheden

77. Ten slotte moet het antwoord op de tweede prejudiciële vraag of het feit dat er sprake is van een acute economische crisis in combinatie met ongebruikelijke en bijzonder hoge werkloosheid, verschil uitmaakt voor het ontkennende antwoord op de eerste vraag, wederom ontkennend luiden.

78. Hoewel deze omstandigheden kennelijk zeer ernstig zijn, vormen zij geen rechtvaardiging voor de beperking van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van ondernemerschap indien de wettelijke criteria ook al geen rechtvaardigingsgrond kunnen uitmaken.

79. Bovendien bestaan er verschillende andere redenen waarom die omstandigheden niet kunnen afdoen aan deze vaststelling. Ten eerste vormen een acute economische crisis en zeer hoge werkloosheidscijfers op zichzelf, althans ten dele, zuiver economische factoren. Ten tweede wil ik onder verwijzing naar rechtspraak inzake richtlijn 98/59 opmerken dat de sociaaleconomische

37 — Arrest van 13 december 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

gevolgen van een collectief ontslag zich doen gevoelen in een bepaalde plaatselijke context en maatschappelijke omgeving, en niet op nationaal niveau.[38] Ten derde is er geen reden om aan te nemen dat ondernemingen niet net zo hard worden getroffen door een ernstige economische crisis als werknemers.

80. Dit brengt mij tot mijn laatste punt: in lijn met wat ik in punt 61 hierboven heb uiteengezet en zoals de Commissie aangeeft, is het in tijden van crisis net zo belangrijk om alle factoren die nieuwe ondernemingen ontmoedigen om te investeren, weg te nemen aangezien economische efficiëntie nieuwe werkgelegenheid en economische groei mede kan stimuleren. Ik neem aan dat dit de reden is waarom Griekenland als voorwaarde voor de financiële steun van het Europees Stabiliteitsmechanisme heeft aanvaard „de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten, vakbondsacties en, in overeenstemming met de betrokken richtlijn en beste praktijken van de EU, over collectieve ontslagen stringent [te evalueren en moderniseren] in overeenstemming met het tijdschema en de aanpak die met de instellingen zijn overeengekomen. Op de basis van deze evaluaties dient het arbeidsmarktbeleid te worden afgestemd op de beste internationale en Europese praktijken, en mag dit niet gepaard gaan met een terugkeer naar oude beleidspatronen die niet verenigbaar zijn met het streven naar duurzame en inclusieve groei”.[39]

f) Eindconclusie

81. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat artikel 49 VWEU, uitgelegd in het licht van artikel 16 van het Handvest, zich verzet tegen een bepaling als de litigieuze regeling. Het feit dat in de betrokken lidstaat tegelijk een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid heersen, doet niet af aan deze conclusie.

IV – **Conclusie**

82. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de prejudiciële vragen te antwoorden dat artikel 49 VWEU, uitgelegd in het licht van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich verzet tegen een bepaling als artikel 5, lid 3, van Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (wet nr. 1387/1983 inzake het toezicht op collectieve ontslagen en houdende overige bepalingen) van 18 augustus 1983 (FEK A’ 110/18-19.8.1983), op grond waarvan werkgevers vooraf goedkeuring door een bestuursorgaan moeten verkrijgen alvorens te kunnen overgaan tot collectief ontslag en deze goedkeuring afhangt van de omstandigheden op de arbeidsmarkt, de situatie van de onderneming en het belang van de nationale economie. Het feit dat in de betrokken lidstaat tegelijk een acute economische crisis en bijzonder hoge werkloosheid heersen, doet niet af aan deze conclusie.

38 — Zie arrest van 30 april 2015, USDAW en Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, punten 51 en 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — Verklaring Eurotop van 12 juli 2015 (documentreferentie SN 4070/15) blz. 3, bekrachtigd bij Griekse wet nr. 4334/2015 betreffende urgente regelingen voor de onderhandelingen over en de sluiting van overeenkomsten met het Europees Stabiliteitsmechanisme, Staatsblad, vol. A 80 van 16 juli 2015, blz. 755 (Engelse versie blz. 748).