Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 9. junija 2016[1]

Zadeva C-201/15

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija))

„Kolektivni odpusti — Direktiva 98/59/ES — Členi od 2 do 5 — Člena 49 PDEU in 63 PDEU — Zahteva, da pristojni upravni organ izda predhodno dovoljenje v zvezi z zahtevo po izvedbi kolektivnega odpuščanja — Zahteve, ki jih je treba presojati na podlagi ekonomskih meril — Sorazmernost“

1. Evropska unija temelji na tržnem gospodarstvu, kar pomeni, da morajo imeti podjetja svobodo, da poslujejo, kot se jim zdi primerno. Katere so torej meje, postavljene vmešavanju države članice, da bi zagotovila varnost zaposlitve delavcev? To je vprašanje, za katerega razrešitev je naprošeno Sodišče v tem postopku za sprejetje predhodne odločbe.

2. Konkretno je do spora prišlo po tem, ko grški organi tožeči stranki v postopku v glavni stvari – podružnici družbe LafargeHolcim Ltd, podjetja, ki je prisotno v več državah članicah, vključno z Grčijo – ni hotelo odobriti kolektivnega odpuščanja. V Grčiji je pogoj za kolektivno odpuščanje predhodno upravno dovoljenje. To je spodbudilo Symvoulio tis Epikrateias (državni svet), da je Sodišču postavil vprašanji o združljivosti grške zakonodaje, prvič, z Direktivo 98/59/ES,[2] in drugič, z določbami Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku kapitala (člena 49 PDEU in 63 PDEU).

3. Ob tem ozadju obravnavana zadeva še enkrat priča o tem, da je primarno pravo vedno pomembno v primerjavi z naraščajočim dometom sekundarne zakonodaje. Kot se bo videlo, se zdi grška zakonodaja v skladu z Direktivo 98/59, tega pa ni mogoče trditi v odnosu do temeljih svoboščin, zagotovljenih na podlagi Pogodbe DEU.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 327).

I – **Pravni okvir**

A – *Direktiva 98/59*

4. Člen 2 Direktive 98/59 (v oddelku II – „Informiranje in posvetovanje“) določa:

„1. Kadar delodajalec predvideva kolektivno odpuščanje delavcev, mora pravočasno začeti posvetovanja s predstavniki delavcev, zato da doseže sporazum.

2. Posvetovanja morajo zajeti vsaj možnosti in načine, kako se izogniti kolektivnim odpustom ali zmanjšati število prizadetih delavcev in kako ublažiti posledice, tako da se uporabijo spremljajoči socialni ukrepi, usmerjeni med drugim na prezaposlitev ali preusposabljanje odpuščenih delavcev.

[…]

3. Da delodajalec predstavnikom delavcev omogoči dajanje konstruktivnih predlogov, jim mora med pogajanji pravočasno:

[…]

(b) jih v vsakem primeru pisno obvestiti o:

(i) razlogih za načrtovano odpuščanje;

(ii) številu kategorij delavcev, ki jih bo odpustil;

(iii) številu in kategorijah običajno zaposlenih delavcev;

(iv) obdobju, v katerem bo izvedel načrtovane odpuste;

(v) predlaganih merilih za izbor delavcev, ki jih bo odpustil, če ima po nacionalni zakonodaji in/ali praksi to pristojnost;

[…]

Delodajalec predloži pristojnim organom javne oblasti kopijo pisnega obvestila, ki vsebuje vsaj podatke iz prvega pododstavka, točke (b) podtočke (i) do (v).

[…]“

5. Oddelek III Direktive 98/59 se nanaša na „Postopek pri kolektivnih odpustih“ in vsebuje dve določbi, namreč člena 3 in 4. Člen 3 določa:

„1. Delodajalci morajo uradno pisno obvestiti pristojni organ javne oblasti o načrtovanih kolektivnih odpustih.

[…]

To obvestilo mora vsebovati vse pomembne podatke o načrtovanih kolektivnih odpustih in o posvetovanju s predstavniki delavcev, kakor je določeno v členu 2, predvsem pa razloge za odpuščanje, število delavcev, ki bodo odpuščeni, število običajno zaposlenih in obdobje, v katerem bodo odpusti izvedeni.

2. Delodajalec vroči kopijo uradnega obvestila iz odstavka 1 predstavnikom delavcev.

Predstavniki delavcev lahko pristojnemu organu javne oblasti pošljejo morebitne pripombe.“

6. Člen 4 Direktive 98/59 določa:

„1. Načrtovani kolektivni odpusti, o katerih je uradno obveščen pristojni organ javne oblasti, se lahko izvedejo šele po preteku 30 dni od uradnega obvestila iz člena 3(1), brez vpliva na katera koli določila, ki urejajo individualne pravice glede pisne odpovedi zaposlitve.

Države članice lahko pooblastijo pristojni organ, da skrajša obdobje iz prejšnjega pododstavka.

2. Obdobje iz odstavka 1 uporabi pristojni organ javne oblasti za reševanje težav, ki izhajajo iz načrtovanih kolektivnih odpustov.

3. Če je začetno obdobje iz odstavka 1 krajše od 60 dni, lahko država članica pristojni organ javne oblasti pooblasti, da začetno obdobje podaljša na 60 dni po uradnem obvestilu, če kaže, da težav, ki so posledica načrtovanih kolektivnih odpustov, ne bo mogoče rešiti v začetnem obdobju.

Države članice lahko dajo pristojnemu organu javne oblasti širšo pristojnost za podaljšanje.

Delodajalec mora biti o podaljšanju in razlogih zanj obveščen pred iztekom začetnega obdobja iz odstavka 1.

[…]“

7. Člen 5 Direktive 98/59 določa:

„Ta direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da uporabijo ali sprejmejo zakone in druge predpise, ki so za delavce ugodnejše, ali da spodbujajo ali omogočajo uporabo kolektivnih pogodb, ki so za delavca ugodnejše.“

B – *Grška zakonodaja*

8. Direktiva 98/59 je bila prenesena v grško pravo z Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (zakon št. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnimi odpusti in o drugih določbah) z dne 18. avgusta 1983, kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon št. 1387/1983).[3] Člen 3 tega zakona („Obveznost delodajalca glede informiranja in posvetovanja“) določa:

„1. Delodajalec se mora pred kolektivnim odpustom posvetovati s predstavniki delavcev, da bi se preučila možnost preprečitve ali omejitve odpustov in njihovih negativnih posledic.

2. Delodajalec mora:

(a) predstavnikom delavcev zagotoviti vse uporabne informacije in

(b) jih pisno obvestiti o:

(aa) razlogih za načrtovano odpuščanje;

(bb) številu in kategorijah delavcev, ki jih bo odpustil;

3 — FEK A’ 110/18-19.8.1983.

(cc) številu in kategorijah običajno zaposlenih delavcev;

(dd) obdobju, v katerem bo prišlo do odpustov;

(ee) merilih za izbor delavcev, ki jih bo odpustil.

[…]

3. Delodajalec predloži kopije teh dokumentov prefektu in inšpektorju za delo. Če ima podjetje ali tovarna podružnice v več prefekturah, se gornji dokumenti predložijo ministru za delo in Soma Epitheorisis Ergasias (inšpektorat za delo), ki je pristojen za območje, na katerem je tovarna ali podružnica, v kateri so določeni odpusti ali večina odpustov.“

9. Člen 5 zakona št. 1387/1983 („Postopek pri kolektivnem odpustu“) določa:

„1. Rok za posvetovanja med delavci in delodajalcem je dvajset dni od ustreznega vabila delodajalca predstavnikom delavcev v smislu prejšnjega člena. Izid posvetovanj se navede v zapisniku, ki ga podpišeta obe strani in ga delodajalec predloži prefektu ali ministru za delo v skladu z določbami iz člena 3(3).

2. Če strani skleneta sporazum, se kolektivni odpusti izvedejo v skladu z vsebino sporazuma […]

3. Če strani ne skleneta sporazuma, lahko prefekt ali minister za delo z obrazloženo odločbo, ki jo izda v desetih dneh od predložitve zgoraj navedenega zapisnika, ob upoštevanju dejstev iz spisa in razmer na trgu dela, položaja podjetja in interesa nacionalnega gospodarstva na zahtevo katere od zadevnih strani podaljša posvetovanja za dodatnih dvajset dni ali v celoti ali delno ne odobri načrtovanih odpustov. Prefekt ali minister za delo lahko pred izdajo zgornje odločbe prosi za mnenje Epitropi Ipourgiou Ergasias (odbor ministrstva za delo) […] ali Anotato Symvoulio Ergasias (vrhovni svet za zaposlovanje). Navedena posvetovalna organa, prefekt ali minister za delo lahko […] pozovejo in zaslišijo predstavnike delavcev in zadevnega delodajalca ter osebe, ki so posebej usposobljene za posamezne tehnične vsebine.

4. Delodajalec lahko izvede kolektivne odpuste v obsegu, ki ga v odločbi določi prefekt ali minister za delo. Če taka odločba ni izdana v predpisanih rokih, se odpusti izvedejo v obsegu, o katerem se je delodajalec dogovoril na posvetovanjih.“

10. Nazadnje, na podlagi člena 6(1) zakona št. 1387/1983 „kolektivni odpusti, ki so bili izvedeni v nasprotju z navedenimi zakonskimi določbami, niso veljavni“.

II – **Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (v nadaljevanju: AGET Iraklis ali družba) deluje v proizvodnji, distribuciji in prodaji cementa ter ima v Grčiji tri tovarne (Avria Volou, Aliveri in Halkida).

12. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je družba AGET Iraklis od novembra 2011 do decembra 2012 od delavcev in njihovih predstavnikov v svoji tovarni v Halkidi večkrat zahtevala, naj se udeležijo sestankov, katerih cilj je bil spremeniti delovni program tovarne ter zagotoviti informacije v zvezi z zmanjšanjem dejavnosti tovarne zaradi zmanjšanega povpraševanja po njenem proizvodu. Družba AGET Iraklis je nameravala uporabiti tudi svetovalne storitve, da bi našla alternativne rešitve in se s tem izogniti kolektivnim odpustom.

13. Upravni odbor družbe je s sklepom z dne 25. marca 2013 odobril program prestrukturiranja proizvodnje cementa (v nadaljevanju: program). Program je vključeval dokončno zaprtje tovarne v Halkidi, zlasti zaradi upada dejavnosti na področju gradbeništva v Atiki in presežkov proizvodnih zmogljivosti za cement, in je bil namenjen zagotovitvi možnost preživetja družbe v prihodnje.

14. Družba AGET Iraklis je z dopisoma z dne 26. marca in 1. aprila 2013 povabila Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindikat delavcev v sektorju cementa v Halkidi, v nadaljevanju: sindikat delavcev) na sestanka z dne 29. marca 2013 in 4. aprila 2013, da bi posredovala informacije in zagotovila svetovanje o programu, da bi se med drugim preučile možnosti za izognitev odpustom ali zmanjšanje njihovega števila ter za ublažitev njihovih posledic.

15. Ker se sindikat delavcev ni udeležil teh sestankov, je družba 16. aprila 2013 pisno predlagala Ipourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis (minister za delo, socialne zadeve in socialno solidarnost, v nadaljevanju: minister) izdajo dovoljenja za izvedbo programa.

16. Zadeva je bila predložena vrhovnemu svetu za zaposlovanje, da bi podal mnenje. Vrhovni svet za zaposlovanje je 24. aprila 2013 po zaslišanju zainteresiranih strank izdal priporočilo, naj se program zavrne, ker družba ni podala zadostne obrazložitve, zlasti zato, ker potreba po načrtovanih kolektivnih odpustih ni bila utemeljena, trditve družbe pa so se zdele premalo jasne.

17. Na podlagi tega priporočila je minister 26. aprila 2013 zavrnil izdajo zahtevanega dovoljenja (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

18. Družba je vložila tožbo, s katero je pred Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) predlagala razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe. Predložitveno sodišče je 7. aprila 2015 zaradi dvoma o združljivosti člena 5(3) zakona št. 1387/1983 z Direktivo 98/59 ter členoma 49 PDEU in 63 PDEU prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je predpis nacionalnega prava, kot je člen 5(3) zakona št. 1387/1983, ki določa, da je za kolektivne odpuste v posameznem podjetju potrebno dovoljenje, ki ga upravni organ izda na podlagi meril, ki se nanašajo na (a) razmere na trgu dela, (b) položaj podjetja in (c) interes nacionalnega gospodarstva, v skladu zlasti z določbami Direktive 98/59/ES ter na splošno s členoma 49 PDEU in 63 PDEU?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je navedeni nacionalni predpis s tako vsebino v skladu zlasti z določbami Direktive 98/59/ES ter na splošno s členoma 49 PDEU in 63 PDEU, kadar obstajajo resni socialni razlogi, kot sta huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti?“

19. Pisna stališča so predložili družba, sindikat delavcev, grška vlada in Komisija. Na obravnavi 25. aprila 2016 so ustne navedbe predstavile te stranke in Nadzorni organ EFTA.

III – **Analiza**

20. Pravno vprašanje, ki je predloženo v razmislek v obravnavani zadevi, ostaja nerešeno že dlje časa.[4]

21. Predložitveno sodišče želi z vprašanjema v bistvu izvedeti, ali je določba, kot je člen 5(3) zakona št. 1387/1983 (v nadaljevanju: sporno pravilo), ki med drugim od delodajalcev pred kolektivnimi odpusti zahteva pridobitev upravnega dovoljenja in ki tako dovoljenje pogojuje s (i) pogoji na trgu dela, (ii) položajem podjetja in (iii) interesom nacionalnega gospodarstva, po eni strani združljiva

4 — Glej sodbo z dne 15. februarja 2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, točka 37).

z Direktivo 98/59 ter po drugi s členoma 49 PDEU in 63 PDEU. Če ni tako, želi predložitveno sodišče izvedeti, ali bi bila lahko taka določba združljiva s prej navedenimi pravili prava EU, kadar obstajajo resni socialni razlogi, ki to upravičujejo, kot sta huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti.

22. Čeprav predložitveno sodišče razlikuje med svojima vprašanjema glede na vzrok za upravičenje, se mi zdi primerneje analizo vprašanj ločiti glede na pravila prava Unije, ki se uporabijo. Zato bom presojo začel z razlago Direktive 98/59, nato pa se bom lotil določb Pogodbe o prostem pretoku ali gibanju.

A – *Direktiva 98/59*

23. Na začetku bi opozoril, da je z usklajevanjem predpisov, ki se uporabljajo za kolektivne odpuste, zakonodajalec Unije nameraval hkrati zagotoviti primerljivo varstvo pravic delavcev v različnih državah članicah in približati stroške, ki jih nosijo podjetja v Uniji zaradi izvajanja teh varstvenih pravil.[5]

24. V členu 2(1) Direktive 98/59 je določena obveznost delodajalcev, da pravočasno začnejo posvetovanja s predstavniki delavcev, kadar „predvidevajo kolektivno odpuščanje delavcev“. V skladu s členom 2(2) morajo posvetovanja med drugim zajeti možnost izogniti se predvidenim kolektivnim odpustom ali zmanjšati število odpuščenih delavcev. Delodajalec mora začeti postopek posvetovanja, ko je sprejel strateško ali poslovno odločitev, ki ga zavezuje, da predvidi ali načrtuje kolektivne odpuste.[6] Ta postopek je izražen v členih 3 in 4 Direktive 98/59.

25. Člen 3 Direktive 98/59 določa obveznost uradne obvestitve: delodajalci morajo uradno pisno obvestiti pristojni organ javne oblasti o načrtovanih kolektivnih odpustih in predstavnikom delavcev vročiti kopijo uradnega obvestila. Ti lahko nato pristojnemu organu javne oblasti pošljejo morebitne pripombe.

26. V členu 4 Direktive 98/59 je določena obveznost „mirovanja“, katere cilj je – glede na njegov odstavek 2 – pristojnemu organu javne oblasti omogočiti dovolj časa za iskanje rešitev za probleme, ki jih porajajo načrtovani kolektivni odpusti. Čeprav je v Direktivi po uradnem obvestilu o nameravanih ukrepih odpuščanja določeno 30-dnevno obdobje, v katerem si je mogoče premisliti, lahko države članice na podlagi člena 4(1), drugi pododstavek, in (3) pristojne organe javne oblasti pooblastijo, da skrajšajo ali podaljšajo to obdobje.

27. Vendar z Direktivo 98/59 niso določena pravila, ki se nanašajo na notranjo organiziranost podjetij in upravljanja kadrov,[7] niti se z njo ne posega v svobodo delodajalca, da izvede kolektivne odpuste ali jih ne izvede. Njen edini namen je, da se pred temi odpusti opravi posvetovanje s sindikati in obvesti pristojni organ javne oblasti, torej da se uskladi postopek, ki ga je treba izpeljati v primeru kolektivnih odpustov.[8]

28. Zdi se, da je s členom 5(3) zakona št. 1387/1983 v grško pravo zlasti prenesen člen 4 Direktive 98/59, čeprav je obdobje, v katerem si je mogoče premisliti, spremenjeno. Vendar – in to je pomembnejše – se s to določbo v primeru spora med strankama izvajanje načrtovanih ukrepov odpuščanja pogojuje s predhodnim upravnim dovoljenjem (za katero se šteje, da je dano ob molku

5 — Sodba z dne 9. julija 2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, točka 32 in navedena sodna praksa).

6 — Sodba z dne 10. septembra 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK in drugi (C-44/08, EU:C:2009:533, točke 39, 47 in 48).

7 — Glej v tem smislu sodbo z dne 7. decembra 1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, točka 21).

8 — Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006, Agorastoudis in drugi (od C-187/05 do C-190/05, EU:C:2006:535, točki 35 in 36 in navedena sodna praksa).

organa po poteku 10-dnevnega roka). Z zakonom št. 1387/1983 je določeno, da je treba vloge za kolektivno odpuščanje presojati na podlagi teh meril: razmere na trgu dela, položaj podjetja in interes nacionalnega gospodarstva. V skladu s členom 6 zakona št. 1387/1983 je dovoljenje pogoj za to, da so ukrepi odpuščanja veljavni.

29. Zato se zdi, da je s členom 5(3) zakona št. 1387/1983 ne le prenesena v grško pravo Direktiva 98/59, ampak so tudi določene vsebinske zahteve glede okoliščin in pogojev, v katerih je možno kolektivno odpuščanje. Drugače povedano, z njim je urejeno, kdaj je upravičeno končati neko delovno razmerje. To je del spornega pravila, ki je izpodbijan v postopku v glavni stvari.

30. Vendar je iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 27, razvidno, da z Direktivo 98/59 ni urejena svoboda delodajalca (ali njen neobstoj) za izvedbo kolektivnih odpustov. V nacionalnem pravu je treba določiti vsebinske pogoje, pod katerimi je mogoče končati delovna razmerja na kolektivni ravni. [9]

31. Zato menim, kot je navedla Komisija, da člen 5(3) zakona št. 1387/1983 v delu, v katerem omejuje svobodo delodajalca za izvedbo kolektivnih odpustov, ne spada v področje uporabe Direktive 98/59. Tako nima nobene zveze s to direktivo.

32. Ker sporno pravilo – ali vsaj njegov izpodbijani del – ne spada v področje uporabe Direktive 98/59, ne more pomeniti niti zakonske določbe, ki je ugodnejša za delavce (primer „pretiranega prenosa“) v smislu člena 5 te direktive. Glede na to ne razumem, kako je s spornim pravilom ogrožena učinkovita uporaba Direktive. [10]

33. Nazadnje moram zaradi celovitosti dodati, da je iz gornjih razmišljanj razvidno, da je z vidika Direktive 98/59 vseeno, ali poleg meril, omenjenih zgoraj v točki 28 – kot so huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti – obstajajo resni socialni razlogi.

34. Zato ugotavljam, da Direktiva 98/59 ne nasprotuje določbi, kot je člen 5(3) zakona št. 1387/1983, s katero je določeno, da morajo delodajalci pred izvedbo kolektivnih odpustov pridobiti upravno dovoljenje. Preostanek analize bom namenil določbam primarnega prava, ki jih je navedlo predložitveno sodišče.

B – *Člena 49 PDEU in 63 PDEU*

1. Svoboda ustanavljanja in/ali prosti pretok kapitala?

35. Ker se vprašanji za predhodno odločanja nanašata tako na člen 49 PDEU kot na člen 63 PDEU, je treba ugotoviti, ali spada nacionalna zakonodaja v področje uporabe svobode ustanavljanja ali prostega pretoka kapitala oziroma obeh svoboščin. [11]

9 — To dokazuje dejstvo, da je, drugače kot v aktu, ki ga je Svet na koncu sprejel, člen 3 izvirnega predloga Komisije z dne 8. novembra 1972 o Direktivi Sveta o usklajevanju zakonodaj držav članic v zvezi z odpuščanji (COM(72) 1400) posebej vključeval pooblastilo pristojnega organa, da zavrne celoto ali del priglašenih odpustov. Komentatorji so opozorili, da so nekatere države članice nasprotovale temu, da bi imeli javni organi takšno pooblastilo, glej Freedland, M.R., „Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC“, Industrial Law Journal, vol. 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, str. 27.

10 — V tem smislu je treba obravnavano zadevo razlikovati od okoliščin v sodbah z dne 16. julija 2009 Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, točki 35 in 36) in z dne 18. julija 2013 Alemo-Herron in drugi (C-426/11, EU:C:2013:521, točka 36). V tej zadnji zadevi je Sodišče glede podobne direktive o varstvu zaposlitve menilo, da morajo biti ukrepi „pretiranega prenosa“ v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.

11 — Sodba z dne 13. marca 2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, točka 24).

36. Po eni strani spadajo določbe nacionalnega prava, ki se uporabijo, kadar ima državljan zadevne države članice kapitalski delež v družbi s sedežem v drugi državi članici, kar mu omogoča, da vpliva na sprejemanje odločitev te družbe in določi njene dejavnosti, v stvarno področje uporabe člena 49 PDEU. Po drugi strani so s členom 63 PDEU zajete zlasti neposredne naložbe v obliki udeležbe v podjetju z lastništvom delnic, ki omogoča dejansko sodelovanje pri njegovem upravljanju in nadzoru, in portfeljske naložbe, to je pridobitev vrednostnih papirjev na trgu kapitala, opravljena izključno z namenom uresničitve finančne naložbe in brez namena vplivati na upravljanje in nadzor podjetja. [12]

37. Nacionalna zakonodaja, ki ni omejena samo na deleže, ki imetniku omogočajo, da ima vpliv na družbene odločitve in da odloča o njenih dejavnostih, temveč se uporablja ne glede na velikost deleža, ki ga ima delničar v družbi, lahko spada tako v okvir člena 49 PDEU kot člena 63 PDEU. [13]

38. Za ugotovitev, katera svoboščina (ali morda obe) se uporablja, je treba upoštevati namen zadevne zakonodaje. [14]

39. Zakon št. 1387/1983 je glede na svoj naslov namenjen nadzoru nad kolektivnimi odpusti in prenosu Direktive 98/59 v grško pravo. Zato menim, da je tako kot Direktiva namenjen ureditvi pogojev, pod katerimi lahko delodajalec uporabi kolektivne odpuste, in postopka, ki ga mora pri tem uporabiti.

40. Zato se načeloma nanaša na delovno razmerje.

41. To potrjuje, da se uporablja samo člen 49 PDEU. Svoboda ustanavljanja se nanaša na opravljanje dejavnosti samozaposlene osebe na ozemlju druge države članice v obliki podjetij, agencij, podružnic ali hčerinskih družb. [15] Ta dejavnost lahko zahteva najemanje zaposlenih za njeno opravljanje in razvoj, v tem primeru pa lahko obsega tudi delovno razmerje.

42. Zdi se, da je sporno pravilo glede na njegovo vsebino upoštevno zgolj za lastniške deleže, ki obsegajo izvrševanje odločilnega vpliva v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točki 36 – pri čemer je najobičajnejši primer večinski delež. Večinski delež imetniku omogoča, da ravna kot končni delodajalec delavcev odvisne družbe.

43. Družba AGET Iraklis trdi – ne pojasni pa, zakaj – da se zadeva nanaša tudi na prosti pretok kapitala. Menim, da je v tej zadevi družba AGET Iraklis odvisna družba družbe LafargeHolcim, kar pomeni, da ima slednja večinski delež v prvi. Ta večinski delež in s tem odločilni vpliv na družbo AGET Iraklis bi izključil uporabo člena 63 PDEU.

44. Če je kršena svoboda ustanavljanja, ni treba dodatno preverjati, ali je kršena tudi določba o prostem pretoku kapitala. [16]

45. Na podlagi navedenega bom preučil sporno pravilo z vidika svobode ustanavljanja.

12 — Sodba z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, točki 47 in 48 in navedena sodna praksa).

13 — Sodba z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, točka 49 in navedena sodna praksa).

14 — Sodba z dne 13. novembra 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, točka 90 in navedena sodna praksa).

15 — Glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 23).

16 — Glej za primerjavo sodbo z dne 18. novembra 1999, X in Y (C-200/98, EU:C:1999:566, točka 30).

2. Omejujoča narava spornega pravila

46. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 49 PDEU nasprotuje omejitvam svobode ustanavljanja, to pomeni vsem nacionalnim ukrepom, ki bi lahko državljane Unije ovirali pri izvrševanju svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena s Pogodbo DEU, ali ki bi bili za izvrševanje svobode ustanavljanja manj privlačni. Pojem omejitve vključuje ukrepe države članice, ki, čeprav veljajo brez razlikovanja, vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v Evropski uniji. [17]

47. Zahteva po predhodnem dovoljenju načeloma pomeni tako omejitev. [18] Čeprav se ta sodna praksa v bistvu nanaša na položaje, v katerih se podjetja ustanavljajo, ne pa zmanjšujejo obseg poslovanja, menim, da se uporabi enako razmišljanje. V postopku v glavni stvari je s spornim pravilom omejena svoboda podjetja, ki zaposluje, do izvedbe kolektivnih odpustov, saj so ti odpusti neveljavni, če to pravilo ni spoštovano. Tako pravilo torej neposredno vpliva na notranjo organiziranost podjetij in upravljanje njihovih kadrov, s čimer morda podjetja izpostavi tveganju, da bodo poslovala z izgubo. Pomenljivo je, da grška vlada v pisnih stališčih priznava, da je lahko sporno pravilo omejujoče.

48. Poleg tega je povsem jasno prisoten čezmejni element: družba AGET Iraklis je odvisno podjetje družbe LafargeHolcim. Zato je treba trditve sindikata delavcev in grške vlade, ki so bile prvič izpostavljene na obravnavi, da se predmet spora v postopku v glavni stvari nanaša na popolnoma notranji in/ali hipotetični položaj, zavrniti. [19]

49. Poleg tega je treba določbe prava Unije razlagati v skladu s temeljnimi pravicami, kot so določene v Listini. [20] Tako je treba člen 49 PDEU razlagati v skladu s členom 16 Listine, v katerem je določena svoboda gospodarske pobude. Kot je razvidno iz pojasnil, ki so bila podana kot napotek za razlago Listine, [21] ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati za njeno razlago, svoboda gospodarske pobude vključuje (i) svobodo opravljati gospodarsko ali trgovsko dejavnost, (ii) pogodbeno svobodo in (iii) svobodno konkurenco. [22]

50. Omejitev svobode ustanavljanja, navedena zgoraj v točki 47, pomeni tudi omejitev izvajanja svobode gospodarske pobude. Poleg tega omejuje pogodbeno svobodo delodajalcev, če se od njih zahteva, da pred odpovedjo pogodb o zaposlitvi pridobijo predhodno dovoljenje.

3. Upravičenost, primernost in nujnost

a) Uvodne ugotovitve in presoja obstoja prevladujočega javnega interesa

51. V skladu z doktrino Gebhard morajo omejitve za to, da so združljive s pravom Unije, izpolnjevati štiri pogoje: uporabljati se morajo nediskriminatorno, upravičene morajo biti z nujnimi razlogi v javnem interesu, biti morajo primerne za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja. [23]

17 — Sodba z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:685, točka 67 in navedena sodna praksa).

18 — Sodba z dne 5. decembra 2013, Venturini in drugi (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točka 32 in navedena sodna praksa).

19 — Na obravnavi se je razpravljalo tudi, ali je s spornim pravilom omejena pravica do ustanavljanja družbe LafargeHolcim ali družbe AGET Iraklis. Ker pa obe pripadata isti gospodarski enoti, se mi ta razprava ne zdi pomembna.

20 — Vsekakor lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče z namenom, da posreduje koristen odgovor, upošteva norme prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v vprašanjih ni sklicevalo; glej sodbo z dne 26. maja 2016, Kohll in Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, točka 35 in navedena sodna praksa).

21 — UL 2007 C 303, str. 17.

22 — V zvezi s tem glej med drugim sodbo z dne 18. julija 2013, Alemo-Herron in drugi (C-426/11, EU:C:2013:521, točke od 30 do 32 in navedena sodna praksa). Glej tudi Agencija Evropske unije za temeljne pravice, „Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right“, avgust 2015, str. 21.

23 — Glej sodbi z dne 30. novembra 1995, Gebhard, (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 37) in, v zvezi s tem, z dne 22. oktobra 2009, Komisija/Portugalska (C-438/08, EU:C:2009:651, točka 46).

52. Poleg tega je iz člena 52(1) Listine in sodne prakse Sodišča razvidno, da svoboda gospodarske pobude iz člena 16 Listine ni absolutna in jo je mogoče regulirati.[24]

53. Sporno pravilo se ne uporablja diskriminatorno. Zato je treba preučiti, ali so izpolnjena preostala merila, ki se nanašajo na upravičenost, primernost in sorazmernost, ker je po mojem mnenju v bistvu to izvrševanje na podlagi člena 49 PDEU in člena 16 Listine.

54. Grška vlada, ki jo podpira sindikat delavcev, trdi, da je sporno pravilo upravičeno z varstvom delavcev.

55. Iz predloženih vprašanj izhaja, da je s prvim vprašanjem Sodišče naprošeno za preučitev, ali je za tri merila iz člena 5(3) zakona št. 1387/1983 – torej razmere na trgu dela, položaj podjetja in interes nacionalnega gospodarstva – mogoče reči, da primerno in sorazmerno spodbujajo varstvo delavcev. Drugo predloženo vprašanje je v bistvu kvalificirana različica „temeljnega scenarija“ iz prvega vprašanja: predložitveno sodišče sprašuje, ali dejstvo, da obstaja huda gospodarska kriza in poleg nje zelo visoka stopnja brezposelnosti,[25] lahko upraviči sporno pravilo, če to ni upravičeno že s „temeljnim scenarijem“.

56. Kot s stališča zakonodajalca Unije upravičeno navaja sindikat delavcev, je iz člena 9 PDEU razvidno, da sta visoka stopnja zaposlenosti in ustrezno socialno varstvo premisleka, ki ju mora Evropska unija upoštevati pri opredelitvi in izvajanju svojih politik in dejavnosti. V skladu s tem je Sodišče štelo, da je varstvo delavcev eden od nujnih razlogov v javnem interesu, s katerimi je državam članicam lahko dovoljeno odstopanje od določb o prostem pretoku iz Pogodbe DEU.[26] Sodišče je konkretno štelo, da je ohranitev zaposlovanja v malih in srednje velikih podjetjih teoretično lahko dopustna kot utemeljitev.[27]

57. Dalje, na začetku moram poudariti, da mora Sodišče pri preverjanju, ali so tri merila iz člena 5(3) zakona št. 1387/1983 primerna in ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za dosego cilja varstva delavcev, iskati ravnovesje. Drugače povedano drugače, Sodišče mora tehtati med varstvom delavcev in svobodo ustanavljanja delodajalcev. Podobno to obsega tehtanje svobode gospodarske pobude iz člena 16 Listine ter drugih določb iz Naslova IV Listine („Solidarnost“). V nadaljevanju bom skušal glede tega podati nekaj napotkov.

b) Tehtanje: elementi za razmislek

58. Najprej, čeprav se na prvi pogled zdi, da je člen 27 Listine o pravici delavcev do obveščenosti in posvetovanja v podjetju upošteven, v bistvu pri tem uravnoteženju ne doda ničesar: glede na zadevo Association de médiation sociale se za polno učinkovanje člena 27 Listine zahteva konkretizacija z določbami prava Unije ali nacionalnega prava.[28] Glede tega iz avtoritativne razlage te določbe (glej točko 49 zgoraj) izhaja, da je mogoče tako konkretizacijo med drugim najti v Direktivi 98/59. Vendar, kot je bilo povedano na začetku, ta direktiva ne vpliva na zakonitost spornega pravila. Zato člen 27 Listine ni upošteven za namen testa tehtanja, ki ga mora opraviti Sodišče. Čeprav sindikat delavcev v pisnem stališču trdi drugače, pa je iz predložitvene odločbe vsekakor očitno, da si je družba prizadevala obvestiti zadevne delavce o programu in se z njimi o njem posvetovati.

24 — V skladu s členom 52(1) Listine [mora biti] kakršno koli omejevanje uresničevanja svobode gospodarske pobude „[…] predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino [te svobode]. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“ Glej tudi sodbo z dne 6. septembra 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točka 54 in navedena sodna praksa).

25 — Glede na predložitveno odločbo je stopnja brezposelnosti v Grčiji leta 2013 znašala 27,3 %. Grška vlada v svojih stališčih dodaja, da sta bili stopnji za leto 2008 in 2014 7,8 % oziroma 26,5 %.

26 — Glej sodbo z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, točka 77 in navedena sodna praksa).

27 — Glej sodbo z dne 25. oktobra 2007, Geurts in Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, točka 26).

28 — Sodba z dne 15. januarja 2014, C-176/12, EU:C:2014:2, točka 45.

59. Dalje, člen 30 Listine, ki ga omenja Komisija, se zdi upošteven, saj je s to določbo določeno varstvo delavcev v primeru neupravičene odpustitve. Vendar, kot je sklenilo Splošno sodišče, s to določbo niso določene konkretne dolžnosti.[29] Dejansko se zdi, da so ugotovitve Sodišča v zadevi Association de médiation sociale v marsičem enako uporabne za člen 30 Listine. Vse, kar lahko sklenem neposredno iz besedila člena 30 Listine, je po eni strani to, da z njim ni zagotovljena pravica do stalne zaposlitve, in po drugi to, da je temeljno vprašanje ugotoviti, kaj za namene prestrukturiranja pomeni „upravičen odpust“.

60. Natančneje, poleg sklicevanja na zakonodajo Unije o varstvu zaposlenih v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca in prenosa podjetij, ki za obravnavano zadevo nista neposredno upoštevna, je v pojasnilih o členu 30 Listine (glej točko 49 zgoraj) navedeno, da ta določba „izhaja iz 24. člena [Evropske socialne listine (spremenjene)]“.[30] V Dodatku k Socialni listini – ki je v skladu s členom N te listine njen sestavni del – je v odstavku 3 dela, ki se nanaša na to določbo, določeno neizčrpno število nezakonitih razlogov za odpust. Nobeden od teh razlogov ni povezan z odpustom iz popolnoma ekonomskih razlogov, prav tako pa ga z njimi ni mogoče enačiti.[31]

61. V teh okoliščinah se mi zdi, da prag za ugotovitev, kaj je „upravičen odpust“, ne more biti nastavljen previsoko, saj bi to povzročilo, da bi podjetje prisilili, da za nedoločen čas odloži svoje načrte prestrukturiranja, zaradi česar tvega, da bo ostalo gospodarsko neučinkovito.

62. Pred preučitvijo, ali je sporno pravilo primerno za cilj varstva delavcev in ali presega to, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja, lahko Sodišču pri tehtanju koristijo številne druge pripombe.

63. Prvič, Direktiva 98/59 pomeni kompromis na ravni Unije med potrebo po varstvu delavcev in upoštevanjem, ki je dano delodajalcu (glej točko 23 zgoraj). Ta kompromis je v obliki postopka za varstvo (obveznost mirovanja ob hkratnem obdobju, v katerem si je mogoče premisliti), ki ne vpliva na delodajalčevo pravico do reorganizacije podjetja, ki zaposluje. Enostranska naložitev dodatnih obveznosti delodajalcem, s čimer je izključena spodbuda delavcev za sodelovanje na pogajanjih z delodajalci, ne da bi se zagotovili kompenzatorni varovalni mehanizmi, ki upoštevajo položaj delodajalca, pomeni možnost, da se poruši to ravnovesje s stališča člena 49 PDEU in člena 16 Listine.

64. Drugič, kot nadaljevanje te točke, tudi v primerih „pretiranega prenosa“ je moralo Sodišče pred kratkim v zadevi Alemo-Herron in drugi tehtati med varstvom delavcev in pravicami delodajalcev glede na pravila Unije o varstvu pravic zaposlenih v primeru prenosa podjetij. Porodilo se je vprašanje, ali je s temi pravili državi članici prepovedano zahtevati, da zasebni delodajalec, ki prevzame zaposlene delodajalca v javnem sektorju, spoštuje veljavne kolektivne pogodbe v javnem sektorju, določene v temeljni pogodbi o zaposlitvi („dinamično“ varstvo), medtem ko na pogajanjih ni sodeloval. Generalni pravobranilec je predlagal sprejetje pristopa, ki bi nacionalnemu sodišču omogočal presojo, ali to pomeni kršitev člena 16 Listine. Vendar Sodišče ni oklevalo: razsodilo je, da gre za kršitev, saj je bila s tako zahtevo zelo zmanjšana pogodbena svoboda delodajalca, kar je negativno vplivalo na bistvo svobode gospodarske pobude.[32]

29 — Glej sodbi z dne 4. decembra 2013, ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, točka 100), in ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, točka 101).

30 — Člen 24 Evropske socialne listine (spremenjene) („Pravica do varstva v primerih prenehanja zaposlitve“) z dne 3. maja 1996, ETS št. 163, med drugim določa, da „[se pogodbenice,] da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice delavcev do varstva v primerih prenehanja zaposlitve, […] zavezujejo, da priznajo: a) pravico vseh delavcev, da njihova zaposlitev ne more prenehati brez veljavnih razlogov za tako prenehanje, povezanih z njihovimi sposobnostmi ali ravnanjem ali zaradi operativnih razlogov na strani podjetja, ustanove ali službe; b) pravico delavcev, katerih zaposlitev preneha brez veljavnega razloga, do odškodnine ali drugega ustreznega nadomestila“.

31 — Neupravičeni razlogi za odpust v Dodatku spremenjene Evropske socialne listine so: a) članstvo v sindikatu ali udeležba v sindikalnih dejavnostih izven delovnega časa ali med delovnim časom s soglasjem delodajalca; b) kandidatura za predstavnika delavcev in sedanje ali preteklo opravljanje te funkcije; c) vložitev pritožbe ali udeležba v postopku proti delodajalcu, ki se nanaša na domnevno kršitev zakonov ali drugih predpisov, ali ugovor pri pristojnih upravnih organih; d) rasa, barva, spol, zakonski stan, družinske obveznosti, nosečnost, vera, politično prepričanje, narodnostno poreklo ali socialni izvor; e) porodniški ali starševski dopust; f) začasna odsotnost z dela zaradi bolezni ali poškodbe.

32 — Sodba z dne 18. julija 2013, C-426/11, EU:C:2013:521, točka 36; v primerjavi s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v tej zadevi (C-426/11, EU:C:2013:82, točki 55 in 57).

65. Zadnja točka, ki se nanaša na tehtanje, ki ga mora opraviti Sodišče, je zagotovo najbolj odločilna: svoboda ustanavljanja ne more biti omejena zgolj na pravico podjetij, da se ustanovijo v drugi državi članici. Da bi bila ta svoboda resnično učinkovita, mora prav tako omogočiti čezmejni gospodarski skupini, da omeji delovanje in, v končni fazi, da podjetje v državi članici zapre. Drugače povedano, omogočiti, da *odide* iz države članice – [33] pa čeprav zgolj zato, da nadaljuje gospodarsko dejavnost v državi članici, v kateri je to bolj dobičkonosno. [34]

c) Ločena obravnava treh meril

66. Če se zdaj posvetim trem merilom iz člena 5(3) zakona št. 1387/1983 – prvo merilo se nanaša na interese nacionalnega gospodarstva. Tako kot Komisiji se tudi meni zdi, da tako merilo vsebuje izključno ekonomski cilj, ki ne more upravičiti omejevanja svobode ustanavljanja (ali svobode gospodarske pobude). [35]

67. Za preostali merili, ki se nanašata na razmere na trgu dela in položaj podjetja, pa to ni značilno. Vendar uporaba teh meril po mojem mnenju ni primerna za dosego cilja varstva delavcev, prav tako pa ni omejena na to, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.

68. V zvezi s primernostjo merila, ki se nanaša na razmere na trgu dela, je za prikaz morda koristen scenarij nasprotnih dejstev. Kajti dejansko si ni težko predstavljati, kaj bi se zgodilo v primeru upravne zavrnitve za izvedbo odpustov. Če bi ekonomska neučinkovitost podjetja, ki zaposluje, do katere pride zaradi te zavrnitve, pripeljala do insolventnosti, bi si to podjetje zelo jasno želelo sprožiti postopek za prenehanje in likvidacijo, po katerem ne bi bilo več zavezano z Direktivo 98/59 [36] in domnevno ne bi imelo sredstev, potrebnih za plačilo zadevnim delavcem, če bi se sporno pravilo za tak položaj še vedno uporabljalo. To bi hkrati tudi ogrozilo zaposlitev tistih delavcev, ki niso bili odpuščeni. Zato dvomim, da lahko sporno pravilo kakor koli pomembno vpliva na zmanjšanje stopnje brezposelnosti.

69. Vsekakor merilo, ki je povezano z razmerami na trgu dela, ki se – kot ga razumem – nanaša v bistvu na podatke o brezposelnosti, ni primerno za dosego cilja zagotovitve stabilnosti zaposlitve delavcev. V resnici ne reši problemov, zaradi katerih je zaposlitveni položaj zadevnih delavcev postal negotov. V bistvu pomeni zanikanje pravice delodajalcev do končanja zaposlitvenega razmerja iz razloga, da v splošnem ni zaželeno imeti več nezaposlenih.

70. V zvezi s primernostjo merila, ki se nanaša na položaj podjetja, se mi zdi trditev, da lahko organi države članice bolje od uprave tega podjetja presodijo, kaj je bolj primerno v njegovem položaju, vsaj nenavadna. Vsekakor se mi ne zdi primerno, da bi se delavce varovalo tako, da bi se organu dovolilo preglasovati poslovne odločitve, ki jih v končni fazi sprejme podjetje, ki zaposluje.

71. Poleg tega so, kot je trdila Komisija, zakonska merila nejasna in dajejo upravnim organom preširoko diskrecijsko pravico v škodo pravne varnosti delodajalcev. Zdi se, da to dejansko že od začetka onemogoča kakršen koli morebitni poskus, da bi se dosegla prijateljska poravnava med delodajalci in delavci, tako da se preseže potreba po pogajanjih – kar se je zgodilo v obravnavani zadevi. Alternativa bi bila, da bi se naštele vrste odpovedi, za katere se šteje, da niso upravičene – tako kot je to storjeno v odstavku 3 dela Dodatka k Socialni listini v zvezi z njenim členom 24.

33 — Glede tega vprašanja glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 113).

34 — Presenetljivo, in drugače kot Nadzorni organ EFTA (ki se je v podporo svojim stališčem skliceval na sodbo z dne 6. decembra 2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, točka 33), je Komisija glede te točke na obravnavi zatrjevala, da svoboda ustanavljanja po eni strani ni ovirana, če se podjetju prepreči zapustiti državo članico ustanovitve, zato da bi dobiček dosegalo drugje. Po drugi strani pa je Komisija trdila, da je navedena svoboda omejena, če podjetje ne more enostavno zapreti svojega obrata in se preseliti drugam. To razlikovanje se mi zdi umetno in vsekakor tudi neizvedljivo.

35 — Glej med drugim sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točka 74 in navedena sodna praksa).

36 — Glej v tem smislu sodbo z dne 3. marca 2011, Claes in drugi (od C-235/10 do C-239/10, EU:C:2011:119, točka 58).

72. Zaradi celovitosti, kot pravilno opozarja grška vlada v pisnih stališčih, morajo države članice pri sprejemanju ukrepa, ki odstopa od načela, določenega v pravu Unije, v vsakem posameznem primeru dokazati, da je ta ukrep v skladu z načelom sorazmernosti, ter svoje sklepanje podpreti z analizo sorazmernosti ukrepa ter konkretnimi dokazi, ki potrjujejo navedene trditve.[37] V zvezi s tem je dovolj omeniti, da menim, da grška vlada Sodišču ni predložila take analize in dokazov, ki bi potrjevali njeno trditev, da sporno pravilo pravzaprav ščiti delavce.

73. Z omejitvijo možnosti delodajalcev, da kolektivno odpustijo delavce, sporno pravilo zgolj daje vtis, da ščiti delavce. Za začetek, tako varstvo je le začasno – dokler delodajalec ne postane insolventen. Še pomembneje pa je, da so delavci najbolje zavarovani v gospodarskem okolju, ki pospešuje stabilno zaposlitev. Zgodovinsko gledano je zamisel o umetnem ohranjanju zaposlitvenih razmerij kljub pomanjkljivim ekonomskih temeljev bila testirana in je v nekaterih dobro poznanih nekdanjih velikih političnih sistemih klavrno propadla. S tem je potrjeno, da Direktiva 98/59 s tem, da določa učinkovit, a hkrati prožen postopek varstva, delavcem omogoča resnično varstvo, medtem ko ga sistem predhodnega dovoljenja, kakršen je sporen, ki zelo očitno spada izven njenega področja uporabe, ne zagotavlja.

74. To me vodi k sklepu, da je v obravnavani zadevi zamisel o tehtanju dejansko napačna: varstvo zadevnih delavcev ni v nasprotju s svobodo ustanavljanja in svobodo gospodarske pobude.

75. Zato menim, da sporno pravilo ni primerno za dosego cilja varstva delavcev. Poleg tega iz istih razlogov menim, da tako ali tako presega to, kar je nujno potrebno za varstvo delavcev.

d) Vmesni sklep

76. Glede na gornje ugotovitve menim, da sporno pravilo ni primerno za namen varstva delavcev ter da tako ali tako presega to, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.

e) Ozadje: huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti

77. Nazadnje, kar zadeva drugo predloženo vprašanje, ki se nanaša na to, ali lahko obstoj hude gospodarske krize ob hkratni nenavadni in izjemno visoki stopnji brezposelnosti spremeni nikalen odgovor na prvo vprašanje, bi moral biti moj odgovor ponovno „ne“.

78. Te okoliščine, čeprav so dejansko zelo resne, ne morejo upravičiti omejitve svobode ustanavljanja in svobode gospodarske pobude, če tega ne morejo že zakonska merila.

79. Poleg tega obstajajo številni drugi razlogi, zakaj te okoliščine ne morejo spremeniti tega izida. Prvič, huda gospodarska kriza in zelo visoka stopnja brezposelnosti sta – vsaj delno – popolnoma gospodarska dejavnika. Drugič, s sklicevanjem na sodno prakso o Direktivi 98/59 bi poudaril, da se socialno-ekonomski učinki, ki so posledica kolektivnih odpustov, občutijo v danih lokalnih okoliščinah in ne na nacionalni ravni.[38] Tretjič, nobenega razloga ni, da bi se štelo, da huda gospodarska kriza ne bi prizadela podjetij enako močno kot delavcev.

80. To me pripelje do zadnje točke: v podporo temu, kar sem navedel zgoraj v točki 61 in kot navaja Komisija, je v kriznih obdobjih enako pomembno zmanjšati vse dejavnike, ki nova podjetja odvračajo od vlaganj, saj lahko gospodarska učinkovitost pomaga spodbuditi ustvarjanje delovnih mest in gospodarsko rast. Menim, da se je iz tega razloga Grčija kot pogoj za finančno pomoč, ki jo zagotavlja Evropski mehanizem za stabilnost, zavezala „natančno pregledati in modernizirati kolektivna pogajanja,

37 — Sodba z dne 13. decembra 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, točka 49 in navedena sodna praksa).

38 — Glej sodbo z dne 30. aprila 2015, USDAW in Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, točki 51 in 64 in navedena sodna praksa).

dejavnosti sindikatov ter – v skladu z upoštevnimi direktivami in najboljšimi praksami Unije – kolektivne odpuste v skladu s časovnico in pristopom, dogovorjenima z institucijami. Na podlagi teh pregledov bi bilo treba politike na trgu dela uskladiti z mednarodnimi in evropskimi najboljšimi praksami ter se ne bi smele vrniti k preteklim političnim okvirom, ki niso združljivi s cilji promoviranja trajnostne in vključujoče rasti“. [39]

f) Končni sklep

81. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da menim, da člen 49 PDEU, če se razlaga ob upoštevanju člena 16 Listine, nasprotuje določbi, kot je sporno pravilo. Na to ne vpliva dejstvo, da je zadevna država članica soočena s hudo gospodarsko krizo ob hkratni zelo visoki stopnji brezposelnosti.

IV – **Predlog**

82. Glede na navedeno menim, da bi bilo treba na predloženi vprašanji odgovoriti, da ob pravilni razlagi člen 49 PDEU, če se razlaga ob upoštevanju člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, nasprotuje določbi, kot je člen 5(3) Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (zakon št. 1387/1983 o nadzoru nad kolektivnimi odpusti in o drugih določbah) z dne 18. avgusta 1983 (FEK A’ 110/18-19.8.1983), ki od delodajalcev pred kolektivnimi odpusti zahteva pridobitev upravnega dovoljenja in ki tako dovoljenje pogojuje s pogoji na trgu dela, položajem podjetja in interesom nacionalnega gospodarstva. Dejstvo, da je zadevna država članica soočena s hudo gospodarsko krizo ob hkratni zelo visoki stopnji brezposelnosti, nima vpliva na to ugotovitev.

39 — Izjava vrha držav euroobmočja z dne 12. julija 2015 (št. dokumenta SN 4070/15, str. 3), ki jo je Grčija ratificirala kot zakon št. 4334/2015 o nujnih pripravah na pogajanja in sklenitev sporazuma z Evropskim mehanizmom za stabilnost, uradni list, zvezek A 80 z dne 16. julija 2015, str. 755 (angleška različica str. 748).