

Kohtuasi C-471/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

20. juuni 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Grondwettelijk Hof

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. juuni 2019

Kassatsioonkaebuse esitaja:

Middlegate Europe NV

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

Ministerraad

Põhikohtuasja ese

Hof van Cassatie (kassatsioonikohus, Belgia) esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule Grondwettelijk Hofile (Belgia konstitutsioonikohus) küsimuse, mis puudutab 1972. aasta sadamatöö seaduse (Wet Havenarbeid, edaspidi „1972. aasta seadus“) teatavate sätete kooskõla Belgia põhiseadusega (Belgische Grondwet).

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas kohustus kasutada Belgia sadamapiirkondades sadamatööde tegemiseks tunnustatud sadamatöölisi on vastuolus liidu õigusega ning kas vastuolu olemasolu korral võib ta jätta kõnealuse korra ajutiselt kehtima seniks, kuni seadusandja saab selle liidu õigusega kooskõlla viia.

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artiklit 49 – vajaduse korral koosmõjus ELTL artikliga 56, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 15 ja 16 ning võrdse kohtlemise põhimõttega – tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis kohustavad isikuid või ettevõtjaid, kes soovivad teha Belgia sadamapiirkondades sadamatöid 1972. aasta seaduse tähenduses – sealhulgas töid, mis ei ole seotud laevade laadimise või lossimisega nende mõistete sõnasõnalises tähenduses –, kasutama nende tööde tegemiseks üksnes tunnustatud sadamatöölisi?

2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, võib Grondwettelijk Hof (Belgia konstitutsioonikohus) jätta kõnealuste 1972. aasta seaduse artiklite 1 ja 2 tagajärjed ajutiselt kehtima, et vältida õiguskindlusetust ja sotsiaalseid pingeid ning anda seadusandjale võimalus viia need sätted liidu õigusest tulenevate kohustustega koosõlla?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artiklid 49 ja 56

Põhiõiguste harta artiklid 15 ja 16

Võrdse kohtlemise põhimõte

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

Põhiseaduse (Grondwet) artiklid 10, 11 ja 23

Majandusseadustiku (Wetboek van economisch recht) artikkel II.3

8. juuni 1972. aasta sadamatöö seaduse (Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid) artiklid 1, 2, 3, 3bis ja 4

5. juuli 2004. aasta kuninglik dekreet, mis reguleerib 8. juuni 1972. aasta sadamatöö seaduse kohaldamisalasse kuuluvates sadamapiirkondades hõivatud sadamatöölise tunnustamist (Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid)

20. märtsi 1986. aasta kuninglik dekreet, mis reguleerib tööandjate organisatsiooni tunnustamist vastavalt 8. juuni 1972. aasta seaduse artiklile 3bis (Koninklijk besluit van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid), 29. jaanuari 1986. aasta kuninglik dekreet, mis reguleerib tööandjate organisatsiooni tunnustamist vastavalt 8. juuni 1972. aasta seaduse artiklile 3bis (Koninklijk besluit van 29 januari 1986 houdende erkenning van een

werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid), 4. septembri 1985. aasta kuninglik dekreet, mis reguleerib tööandjate organisatsiooni tunnustamist vastavalt 8. juuni 1972. aasta seaduse artiklile 3bis (Koninklijk besluit van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid), 14. juuni 2017. aasta kuninglik dekreet, mis reguleerib tööandjate organisatsiooni tunnustamist vastavalt 8. juuni 1972. aasta seaduse artiklile 3bis ja millega tunnistatakse kehtetuks 10. juuli 1986. aasta ja 1. märtsi 1989. aasta kuninglikud dekreedid, mis reguleerivad tööandjate organisatsiooni tunnustamist vastavalt 8. juuni 1972. aasta seaduse artiklile 3bis (Koninklijk besluit van 14 juni 2017 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 10 juli 1986 en 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de

12. jaanuari 1973. aasta kuningliku dekreeidi, millega luuakse sadamatöö pariteetne komisjon ning määratakse kindlaks selle nimi ja pädevus (Koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf) artikkel 1

5. detsembri 1968. aasta seaduse kollektiivsete töölepingute ja pariteetsete komisjonide kohta (Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités) artiklid 35 ja 37

10. juuli 2016. aasta kuninglik dekreet, millega muudetakse 5. juuli 2004. aasta kuninglikku dekreeti, mis reguleerib 8. juuni 1972. aasta sadamatöö seaduse kohaldamisalasse kuuluvates sadamapiirkondades hõivatud sadamatöölise tunnustamist (Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid)

6. jaanuari 1989. aasta eriseaduse konstitutsioonikohtu kohta (Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof) artikli 28 lõige 2

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 Middlegate Europe on Euroopas tegutsev veoettevõtja, kelle asukoht on Zeebrugge, Belgia. Rahvusvahelise maanteeveo raames valmistavad tema töötajad Zeebrugge sadamakail ette muu hulgas haagiseid Ühendkuningriiki ja Irimaale saatmiseks.
- 2 Politsei algatas 12. jaanuaril 2011 kontrolli käigus Middlegate Europe suhtes menetluse seoses sellega, et sadamatöid tegi tunnustamata sadamatöoline, millega rikuti 1972. aasta seaduse artiklit 1. Ettevõtjale määrati 17. jaanuari 2013. aasta otsusega trahv summas 100 eurot.

- 3 Ettevõtja esitas otsuse peale kaebuse, mille jättis Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Genti töökohus, Brügge kohtumaja, Belgia) põhjendamata tõttu rahuldamata. Arbeidshof te Gent (Genti kõrgem töökohus, Belgia) jättis otsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse rahuldamata.
- 4 Seejärel esitas Middlegate Europe kassatsioonkaebuse Hof van Cassatiele (kassatsioonikohus, Belgia). Kassatsioonimenetluses väidab ta, et 1972. aasta seaduse artiklid 1 ja 2 rikuvad põhiseaduse (Grondwet) artikleid 10, 11 ja 23 (võrdse kohtlemise põhimõte ning ettevõtlusvabadus). Hof van Cassatie (kassatsioonikohus, Belgia) esitas seepeale eelotsusetaotluse esitanud kohtule küsimuse kõnealuste sätete kooskõla kohta põhiseadusega (Grondwet), eelotsusetaotluse esitanud kohus omakorda esitab eelotsuse küsimused Euroopa Kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Hof van Cassatie (kassatsioonikohus, Belgia) küsib eelotsusetaotluse esitanud kohtult, kas 1972. aasta seadusega ettevõtjatele pandud kohustus kasutada sadamapiirkonnas tööde tegemiseks üksnes tunnustatud sadamatöölisi – ja seda mitte ainult laevade laadimiseks ja lossimiseks, vaid ka töödeks, mida saab teha ka väljaspool sadamapiirkonda – on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise ja ettevõtlusvabaduse põhimõtetega.
- 6 Ministerraad (ministrite nõukogu) leiab, et sadamapiirkonnas tegutsevate ettevõtjate olukord ja väljaspool sadamapiirkonda tegutsevate ettevõtjate olukord ei ole võrreldav. Middlegate Europe on seevastu seisukohal, et tegemist on sama tööga, millel ei ole käesoleval juhul mingit seost laevade laadimise ja lossimisega nende mõistete sõnasõnalises tähenduses, kuid mida olenevalt sellest, kas seda tehakse sadamapiirkonnas või väljaspool sadamapiirkonda, koheldakse erinevalt.
- 7 Teise võimalusena märgib ministrite nõukogu, et kui ettevõtjad otsustavad teatavaid sadamatöödeks peetavaid töid, mida saab teha ka väljaspool sadamapiirkonda, teha sadamapiirkonnas, siis panevad nad ennast omaenda vabal valikul olukorda, kus nad on sunnitud kasutama tunnustatud sadamatöölisi. Neil ei ole kohustust teha neid töid sadamapiirkonnas. Peale selle leiab ministrite nõukogu, et ohutuse tagamise eesmärgil on erinev kohtlemine objektiivselt ja sisuliselt põhjendatud.
- 8 Ministrite nõukogu sõnul peab sadamatöö mõiste olema piisavalt lai, et sellega saaks hõlmata kõiki toiminguid, mis on seotud laevade laadimise ja lossimisega sadamapiirkonnas, et seeläbi tagada ohutus sadamapiirkonnas tervikuna. ministrite nõukogu märgib siiski, et kõnealuse mõiste erinevad osad on alati seotud laevade laadimise ja lossimisega, millest tulenevalt ei ole sadamatöö mõiste määratlus laiem kui vajalik.
- 9 Ministrite nõukogu hinnangul ei ole liidu õigust rikutud. Ministrite nõukogu märgib sellega seoses ka seda, et pärast õigusliku raamistiku teatavat muutmist

2016. aastal leidis komisjon, et enam ei ole alust jätkata Belgia suhtes liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust. Peale selle viitab ministrite nõukogu Euroopa Kohtu 16. septembri 1999. aasta otsusele Becu jt (C-22/98), mis käsitleb Belgia 1972. aasta seadust ja millest tuleneb, et seadus on võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas.

- 10 Middlegate Europe leiab, et kõnealune erinev kohtlemine ei ole objektiivselt ega sisuliselt põhjendatud. Ta väidab, et sadamapiirkonna ja sadamatöö mõistete määramine põhineb sadamatöölise ametiühingute suval ja ülemvõimul, kuna ametiühingud soovivad säilitada tunnustatud sadamatöö õiguslikku monopoli. Ei ole tõendatud, et selline monopol on töötajate ohutuse tagamiseks sadamapiirkonnas tingimata vajalik ja et selline kord ei lähe ohutuse tagamiseks vajalikust kaugemale.
- 11 Middlegate Europe märgib, et ministrite nõukogu viidatud Euroopa Kohtu otsuse ja komisjoni tegevusetuse põhjal ei saa järeldada, et kõnealune kord on liidu õigusega kooskõlas. Euroopa Kohtu 11. detsembri 2014. aasta otsusele komisjon vs. Hispaania (C-576/13) viidates märgib ta, et Belgia 1972. aasta seadus toob kaasa ulatuslikud tagajärjed ettevõtlusvabadusele, eelkõige vabale tööturule sadamatöö sektoris.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 12 Belgia 1972. aasta seaduse artikkel 1 sätestab:

„Mitte keegi ei või kasutada sadamapiirkondades sadamatööde tegemiseks muid töötajaid peale tunnustatud sadamatöölise.“
- 13 Belgia 1972. aasta seaduse artiklitest 2 ja 3 nähtub, et täpsemad sätted nähakse ette kuninglikes dekreetides, muu hulgas määratletakse seal sadamatöö mõiste ja kehtestatakse sadamapiirkonnas tegutsevate tööandjate ja töötajate kohustused.
- 14 Mõiste „sadamatöö“ hõlmab enam kui laevade laadimine ja lossimine ning see on määratletud järgmiselt (1973. aasta kuningliku dekreeidi artikkel 1):

„[...] kõik töötajad ja nende tööandjad, kes sadamapiirkondades:

(A.) teevad põhi- või kõrvaltegevusena sadamatööd, see tähendab käitlevad mis tahes viisil kaupa, mida toimetatakse kohale või veetakse ära mere- või siseveelaevadega, raudteel või veokitega, ja osutavad kõnealuse kaubaga seotud kõrvalteenuseid – olenemata sellest, kas kõnealuseid töid tehakse dokkides, veeteedel, kaidel või kauba impordi, ekspordi või transiitveoga seotud rajatistes –, ning käitlevad mis tahes viisil kaupa, mida toimetatakse mere- või siseveelaevaga kohale tööstusettevõtete kaidetele või veetakse sealt ära.“
- 15 Põhikohtuasjas kohaldatavatest sätetest nähtub, et nendega on sadamatöö mõiste määratletud nii sisuliselt kui ka territoriaalselt. Sisuliselt on mõiste aluseks

kaupade käitlemise ja sellega seotud teenuste osutamise toimingud. Territoriaalselt on sadamatöö piiratud asjaomaste toimingutega ruumiliselt määratletud sadamapiirkondades, nimelt dokkides, kaidel, laohoonetes, ladustamiskohtades, ümberlaadimiskohtades ja laoplatsidel.

- 16 Belgia 1972. aasta seadus põhineb neljal põhimõttel, mis moodustavad suletud tööhõivesüsteemi: 1) sadamapiirkonnas tohivad sadamatöid teha vaid tunnustatud sadamatöölised; 2) töö saamine sadamatöö sektoris eeldab tunnustamist ja – olenevalt nõudlusest – arvamist sadamatöölise koosseisu; 3) iga isik, kes laseb sadamapiirkonnas teha sadamatöid, peab selleks kasutama tunnustatud sadamatöölisi ja on järelikult kohustatud liituma tunnustatud tööandjate organisatsiooniga; 4) kõnealuse korra rikkumise korral on kohaldatavad sotsiaalkindlustusega seotud rikkumisi reguleeriva karistusseadustiku (Sociaal Strafwetboek) sätted.
- 17 Põhiseaduses sätestatud põhimõtted, mida palub Hof van Cassatie (kassatsioonikohus, Belgia) hinnata eelotsusetaotluse esitanud kohtul, on tihedalt seotud kutsevabadusega, õigusega tööle ja ettevõtlusvabadusega, mis on sätestatud harta artiklites 15 ja 16, samuti asutamisvabadusega (ELTL artikkel 49) ja teenuste osutamise vabadusega (ELTL artikkel 56).
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuse C-576/13 punktis 58, et Hispaania rikkus oma kohustusi, kuna „kohustas teiste liikmesriikide ettevõtjaid, kes soovivad kaupa laadida ja lossida avalikku ülesannet täitvates Hispaania sadamates, ühelt poolt ennast registreerima Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuariaise juures ja vajaduse korral omandama osaluse selle kapitalis ning teiselt poolt võtma tööle eelkõige nimetatud äriühingu pakutavaid töötajaid, kusjuures teatud minimaalne arv töötajaid peab olema tööle võetud püsivalt“ (tõlge hollandi keelde pärineb eelotsusetaotluse esitanud kohtult).
- 19 Komisjon algatas 28. märtsil 2014 Belgia suhtes liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse põhjendusel, et sadamatöö korraldust reguleerivad Belgia õigusnormid rikuvad mitmes olulises punktis liidu õigust, eelkõige asutamisvabadust.
- 20 Komisjoni ametliku kirja saamise järel ei muudetud 1972. aasta seadust ega selle aluseks olevaid põhimõtteid. Vastuseks komisjoni märkustele võeti vastu 2016. aasta kuninglik dekreet. 17. mail 2017 otsustas komisjon liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse Belgia suhtes esialgu lõpetada.
- 21 Näib, et 1972. aasta seaduse artiklid 1 ja 2 toovad kaasa ELTLis sätestatud põhivabaduste piiramise. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tekib küsimus, kas – nagu sedastas Euroopa Kohus otsuses C-576/13 Hispaania õigusnormide kohta – asjaomaste sätetega ettevõtjatele pandud kohustus kasutada Belgia sadamapiirkondades sadamatööde tegemiseks 1972. aasta seaduse tähenduses – sealhulgas selliste tööde tegemiseks, mis ei ole seotud laevade laadimise ja lossimisega – üksnes tunnustatud sadamatöölisi, on piirang, mis ei ole

põhjendatav, arvestades erinevaid õigusnorme ja asjaolu, et komisjon liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse esialgu lõpetas. Seda puudutab esimene eelotsuse küsimus.

- 22 Kui pärast Euroopa Kohtult vastuse saamist peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus tunnistama kõnealused sätted põhiseadusvastasteks, on seadusandja ülesanne lõpetada tuvastatud põhiseadusvastasus ja viia asjaomased sätted kooskõlla põhiseadusega (Grondwet) koosmõjus liidu õigusega. Ajal, mil seadusandja ei ole veel tegutsema asunud, võib kõnealuste sätete põhiseadusvastaseks tunnistamine äkitselt seada tuhanded sadamatöölised tööturul õiguslikult ja töötingimuste poolest väga ebakindlasse olukorda, mis tooks kaasa ebasoodsad sotsiaalsed ja finantsilised tagajärjed. Ka riik võib sellises olukorras seista silmitsi tõsiste tagajärgedega.
- 23 Sellise olukorra vältimiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul Belgia õigusnormidele tuginedes õigus jätta kõnealuse riigisisese seaduse (1972. aasta seadus) tagajärjed ajutiselt kehtima. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib siiski küsimus, kas selliselt toimides rikuks ta Euroopa Kohtu 28. juuli 2016. aasta otsust Association France Nature Environnement (C-379/15) arvestades liidu õigust. Seda puudutab teine eelotsuse küsimus.

TÖÖDOKUMENT