

Дело C-471/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

20 юни 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Grondwettelijk Hof (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 юни 2019 г.

Жалбоподател:

Middlegate Europe NV

Ответник:

Ministerraad (Министерски съвет)

Предмет на главното производство

Der Hof van Cassatie (Касационен съд, Белгия) отправя до запитващата юрисдикция (Grondwettelijk Hof) (Конституционен съд, Белгия) искане за установяване на противоречие с Belgische Grondwet (Конституцията на Кралство Белгия) на разпоредби от Wet Havenarbeid (Закон за пристанищните услуги, наричан по-нататък „Законът от 1972 г.“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС.

Запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали задължението за наемане на признати пристанищни работници за изпълнение на пристанищни услуги в белгийски пристанищни зони нарушава правото на Съюза, и ако случаят е такъв, дали въпросната разпоредба трябва да бъде оставена временно в сила, докато законодателят бъде в състояние да я приведе в съответствие с правото на Съюза.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 49 ДФЕС, разглеждан евентуално във връзка с член 56 ДФЕС, с членове 15 и 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с принципа на равенство, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която задължава лицата или предприятията, които искат да извършват в белгийска пристанищна зона пристанищни услуги по смисъла на Закона от 1972 г. — включително и дейности, които не са свързани с товаренето и разтоварването на кораби в строгия смисъл на думата — да използват за тази цел само признати пристанищни работници?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли Grondwettelijk Hof да остави временно в сила разглежданите членове 1 и 2 от Закона от 1972 г., за да избегне правна несигурност и социално напрежение и за да даде възможност на законодателя да ги приведе в съответствие със задълженията, произтичащи от правото на Съюза?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Членове 49 и 56 ДФЕС

Членове 15 и 16 от Хартата

Принципът на равенство

Цитирани разпоредби на националното право

Членове 10, 11 и 23 от Grondwet (Конституция)

Член II.3 от Wetboek Economisch Recht (Кодекс на стопанското право)

Членове 1, 2, 3 и 4 от Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Закон за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г.)

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 (Кралски указ от 5 юли 2004 г. относно признаването на пристанищните работници в пристанищните зони, които попадат в обхвата на Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г.)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 29 januari 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; 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 havenarbeid (Кралски укази от 20 март 1986 г. за признаването на организация на работодателите и за прилагане на член 3а от Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г., от 29 януари 1986 г. за признаването на организация на работодателите и за прилагане на член 3а от Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г., от 4 септември 1985 г. за признаването на организация на работодателите и за прилагане на член 3а от Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г., от 14 юни 2017 г. за признаването на организация на работодателите и за прилагане на член 3а от Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г. и за отмяна на Кралски укази 10 юли 1986 г. и от 1 март 1989 г. за признаването на организация на работодателите и за прилагане на член 3 от Закона пристанищните услуги от 8 юни 1972 г.)

Член 1 от 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 (Кралски указ от 12 януари 1973 г. за създаване на Съвместен комитет за пристанищните дейности и за определяне на наименованието и компетентността му, наричан по-нататък „Кралският указ от 1973 г.“)

Членове 35 и 37 от Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Закон от 5 декември 1968 г. за колективните трудови договори и съвместните комитети)

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 (Кралски указ от 10 юли 2016 г. за изменение на Кралски указ от 5 юли 2004 г. за признаването на пристанищните работници в пристанищните зони, които попадат в обхвата на Закона за пристанищните услуги от 8 юни 1972 г., наричан по-нататък „Кралският указ от 2016 г.“)

Член 28, параграф 2 от Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (Специален закон за Конституционния съд от 6 януари 1989 г.)

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Middlegate Europe е транспортно предприятие със седалище в Зебрюге, Белия, което извършва дейност в цяла Европа. При международния автомобилен транспорт работниците на Middlegate Europe подготвят на кея на пристанището на Зебрюге по-специално полуремаркета за изпращане в Обединеното кралство и Ирландия.
- 2 На 12 януари 2011 г. полицията извършва проверка на Middlegate Europe и образува производство срещу него за установяване на нарушение на член 1

от Закона от 1972 г., а именно за извършване на пристанищни услуги от непризнат пристанищен работник. С акт от 17 януари 2013 г. на Middlegate Europe е наложена глоба в размер на 100 EUR.

- 3 Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Съд по трудови дела Гент, отделение Брюж, Белгия) отхвърля като неоснователна подадената срещу акта жалба. Arbeidshof te Gent (Съд по трудови дела Гент, Белгия) отхвърля жалбата срещу това решение.
- 4 Middlegate Europe подава касационна жалба пред Hof van Cassatie (Касационен съд). В касационната си жалба Middlegate Europe твърди, че членове 1 и 2 от Закона от 1972 г. противоречат на членове 10, 11 и 23 от Grondwet (Конституцията) (принципа на равенство и свободата на търговията и промишлеността). Hof van Cassatie отправя до запитващата юрисдикция искане за установяване на противоконституционността на посочените разпоредби, а запитващата юрисдикция на свой ред отправя преюдициално запитване до Съда.

Съществени аргументи на страните в главното производство

- 5 Hof van Cassatie иска от запитващата юрисдикция да установи дали е съвместимо с конституционните принципи на равенство и на свобода на търговията и промишлеността задължението, наложено на предприятията в Закона от 1972 г., да наемат признати пристанищни работници за изпълнение на дейности в пристанищна зона, и то не само за товарене и разтоварване на кораби, но и за дейности, които могат да бъдат изпълнявани извън пристанищните зони.
- 6 Ministerraad (Министерски съвет, Белгия) смята, че положението на предприятията, извършващи дейност в пристанищни зони, не е сходно с положението на предприятия, извършващи дейност извън пристанищните зони. Middlegate Europe обаче твърди, че става въпрос за една и съща дейност, която в случая не е свързана с товаренето и разтоварването на кораби в строгия смисъл на думата, но се третира по различен начин в зависимост от това дали се изпълнява в или извън пристанищна зона.
- 7 Ministerraad изтъква, че предприятия, които са решили да изпълняват в пристанищни зони определени дейности, които са смятани за пристанищни услуги, но които биха могли да бъдат изпълнявани и извън пристанищна зона, сами са избрали да се поставят в положение, при което трябва да използват признати пристанищни работници. Те не били задължени да изпълняват тези дейности в пристанищна зона. Освен това Ministerraad счита, че по съображения за сигурност различното третиране е обективно и фактически оправдано.
- 8 Според Ministerraad понятието за пристанищни услуги трябва да бъде достатъчно общо, за да може да обхване всички дейности, свързани с

товаренето и разтоварването на кораби в пристанищни зони, и по този начин да може да се гарантира сигурността на цялата пристанищна зона. Ministerraad обаче посочва, че различните елементи на това понятие са свързани винаги с товаренето и разтоварването на кораби, така че понятието за пристанищни услуги не е формулирано по-широко от необходимото.

- 9 Ministerraad счита, че не е налице нарушение на правото на Съюза. Той посочва в това отношение също, че след някои промени в правната уредба през 2016 г. Комисията е счела, че няма повече основания да продължи производството по установяване на неизпълнение на задължение срещу Белгия. Ministerraad се позовава и на решение на Съда от 16 септември 1999 г., Весу и др., (С-22/98, EU:C:1999:419) относно белгийския Закон от 1972 г., от което следва че правната уредба е съвместима с принципа на равенство.
- 10 Middlegate Europe смята, че посочената разлика в третирането не е нито обективна, нито релевантна. То изтъква, че определянето на пристанищната зона и на понятието за пристанищни услуги се основава на произвола и всемогъществото на пристанищните профсъюзи, които искат да запазят правния монопол за признатите пристанищни услуги. Не било доказано, че този монопол е строго необходим за гарантирането на сигурността на работата в пристанищните зони и че подобна правна уредба не надхвърля необходимото за гарантирането на сигурността.
- 11 Middlegate Europe твърди, че от цитираното от Ministerraad решение на Съда и от бездействието на Комисията не може да се приеме, че правната уредба е съвместима с правото на Съюза. Като се позовава на решението на Съда от 11 декември 2014 г., Комисия/Испания (С-576/13, С:2014:2430) Middlegate Europe изтъква, че белгийският Закон от 1972 г. има твърде значителни последици *inter alia* по отношение на свободата на търговията и промишлеността, и по-специално по отношение на пазара на труда в областта на пристанищните услуги.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 12 Член 1 от Закона от 1972 г. гласи:

„Пристанищните услуги в пристанищните зони се извършват само с признати пристанищни работници.“
- 13 От членове 2 и 3 от Закона от 1972 г. следва, че с кралски укази са приети по-подробни разпоредби, които по-специално уреждат понятието за пристанищни услуги и задълженията на работодателите и работниците, които работят в пристанищни зони.
- 14 Понятието „пристанищни услуги“ не обхваща само товарене и разтоварване на кораби, а е дефинирано както следва (член 1 от Кралски укази от 1973 г.):

„[...] всички работници и техните работодатели, които в пристанищните зони:

(А.) изпълняват като основна или допълнителна дейност пристанищни услуги, т.е. всяка обработка на стоки, които са доставени или превозени от кораби за морско или вътрешно корабоплаване, железница или тежкотоварни автомобили, и свързаните с тези стоки допълнителни дейности, независимо дали дейностите се извършват в докове, на водни пътища или кейове, или в съоръжения, свързани с вноса, износа и транзита на стоки, както и всяка обработка на стоки, които се превозват от промишлени съоръжения до кейове от кораби за морско или вътрешно корабоплаване.“

- 15 От релевантните за главното производство разпоредби следва, че същите определят както материалния, така и териториалния обхват на понятието за пристанищни услуги. В материално отношение понятието се основава на дейностите в областта на обработката на стоки и свързаните с това услуги. В териториално отношение пристанищните услуги се ограничават до съответните дейности в териториално определените пристанищни зони, които включват по-специално докове, кейове, хангари, складове, места за товарене и складови помещения.
- 16 Законът от 1972 г., се основава на четири принципа, които формират система на затворена заетост: (1) пристанищните услуги в пристанищните зони могат да бъде изпълнявани само от признати пристанищни работници, (2) достъпът до пазара на труда в областта на пристанищните услуги е възможен само след признаване и — в зависимост от търсенето — включване в списъка на пристанищните работници, (3) всяко лице, което може да изпълнява пристанищни услуги в пристанищна зона, трябва да наема пристанищни работници за тази цел и следователно е задължено да се присъедини към призната организация на работодателите, (4) в случай на нарушение на тази система се прилагат разпоредбите на *Sociaal Strafwetboek* (Наказателен кодекс за престъпления срещу трудово-осигурителното право).
- 17 Конституционните принципи, по които по искане на *Hof van Cassatie* (Касационен съд) запитващата юрисдикция трябва да се произнесе, са тясно свързани със свободата при избор на професия, правото на труд и свободата на стопанската инициатива, гарантирани от членове 15 и 16 от Хартата, както и със свободата на установяване (член 49 ДФЕС) и свободното предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС).
- 18 Запитващата юрисдикция обръща внимание на факта, че в т. 58 от решението си по дело C-576/13 Съдът посочва, че „като е задължило предприятията от други държави членки, желаещи да упражняват дейността по обработване на товарите на испанските пристанища от общ интерес, от една страна, да се регистрират към акционерното дружество за управление на докерите („*Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios*“), както

и евентуално да участват в капитала му и, от друга страна, да наемат с предимство предлаганите от това дружество работници, минимален брой от които на постоянна работа, Кралство на Испания не е изпълнило задълженията си“ (преводът на нидерландски език е от запитващата юрисдикция).

- 19 На 28 март 2014 г. Комисията образува производство за установяване на неизпълнение на задължение срещу Белгия, тъй като смята, че белгийската правна уредба относно организацията на пристанищните услуги нарушава някои съществени изисквания на правото на Съюза, свързани по-специално със свободата на установяване.
- 20 Нито Законът от 1972 г., нито принципите, на които той се основава, са изменени след изпращането на официалното уведомително писмо от страна на Комисията. В отговор на възраженията на Комисията е приет Кралският указ от 2016 г. На 17 май 2017 г. Комисията решава да спре временно посоченото по-горе производство за установяване на неизпълнение на задължение срещу Белгия.
- 21 Изглежда, че членове 1 и 2 от Закона от 1972 г. водят до ограничаване на закрепените в ДФЕС основни свободи. Запитващата юрисдикция счита, че възниква въпросът дали, като се вземат предвид различните правни уредби и обстоятелството, че Комисията е спряла производството по установяване на неизпълнение на задължение, произтичащото от въпросните разпоредби задължение на предприятията за наемане на признати пристанищни работници за изпълнението на пристанищни услуги по смисъла на Закона от 1972 г. — включително на дейности, които не са свързани с товаренето и разтоварването на кораби — представлява необосновано ограничаване, както е постановил Съда в решението си по дело C-576/13 относно испанската правна уредба. Първият преюдициален въпрос се отнася именно до това.
- 22 Ако, след като Съдът отговори на отправеното преюдициално запитване, запитващата юрисдикция следва да постанови, че въпросните разпоредби са противоконституционни, законодателят трябва да прекрати установената противоконституционност и да приведе съответните разпоредби в съответствие с Grondwet (Конституцията) във връзка с правото на Съюза. До предприемането на действия от страна на законодателя обаче установяването на противоконституционността на тези разпоредби би могла да доведе до внезапна несигурност на хиляди пристанищни работници по отношение на тяхното правно положение на пазара на труда и условията им на труд, което би имало неблагоприятни социални и финансови последици. При тези обстоятелства държавата също би могла да се изправи пред сериозни последици.
- 23 За да се избегне подобно положение, запитващата юрисдикция е оправомощена съгласно белгийското законодателство да остави временно в

сила въпросната национална правна уредба (Закон от 1972 г.). Въпреки това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали с оглед на решението на Съда от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603) това не би нарушило правото на Съюза. Вторият преюдициален въпрос се отнася именно до това.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ