

**Sag C-471/19**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

20. juni 2019

**Forelæggende ret:**

Grondwettelijk Hof (Belgien)

**Afgørelse af:**

6. juni 2019

**Appellant:**

Middlegate Europe NV

**Indstævnt:**

Ministerraad

---

**Hovedsagens genstand**

Hof van Cassatie (den belgiske kassationsdomstol) har stillet den forelæggende ret (Grondwettelijk Hof (den belgiske forfatningsdomstol)) et præjudicielt spørgsmål med hensyn til, om visse bestemmelser i Wet Havenarbeid (lov om havnearbejde) kan forenes med den belgiske forfatning.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

De forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om pligten til at benytte anerkendte havnearbejdere til havnearbejde på belgiske havneområder er i strid med EU-retten, og hvis dette er tilfældet, om den pågældende ordning foreløbigt må anvendes, indtil lovgiver er i stand til at bringe den i overensstemmelse med EU-retten.

## Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, eventuelt sammenholdt med artikel 56 TEUF, med artikel 15 og 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og med lighedsprincippet fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning, hvorefter personer eller virksomheder, der på et belgisk havneområde ønsker at udføre havnearbejde som omhandlet i lov af 8. juni 1972 om havnearbejde – herunder aktiviteter, der ikke vedrører lastning og losning af skibe i egentlig forstand – er forpligtet til kun at benytte sig af anerkendte havnearbejdere?

2. Kan Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstolen), såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, foreløbigt opretholde retsvirkningerne af de i sagen omhandlede artikler 1 og 2 i loven af 8. juni 1972 om havnearbejde for at undgå retsusikkerhed og sociale spændinger og sætte lovgiver i stand til at bringe dem i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af EU-retten?

## Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 49 TEUF og 56 TEUF

Artikel 15 og 16 i grundrettighedschartret

Lighedsprincippet

## Anførte nationale bestemmelser

Artikel 10, 11 og 23 i Grondwet (den belgiske grundlov)

Artikel II.3 i Wetboek van economisch recht (lov om økonomiske rettigheder)

Artikel 1, 2, 3, 3a og 4 i Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Wet Havenarbeid) (loven af 8.6. 1972 om havnearbejde)

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 (kongelig bekendtgørelse af 5.7.2004 om anerkendelse af havnearbejdere på de havneområder, der omfattes af anvendelsesområdet for loven af 8.6.1972 om havnearbejde)

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 (kongelig bekendtgørelse af 20.3.1986 om anerkendelse af en arbejdsgiverorganisation til gennemførelse af artikel 3a i lov af 8.6.1972 om havnearbejde, af 29.1.1986 om anerkendelse af en arbejdsgiverorganisation til gennemførelse af artikel 3a i lov af 8.6.1972 om havnearbejde; af 4.9.1985 om anerkendelse af en arbejdsgiverorganisation til gennemførelse af artikel 3a i lov af 8.6.1972 om havnearbejde, af 14.6.2017 om anerkendelse af en arbejdsgiverorganisation til gennemførelse af artikel 3a i lov af 8.6.1972 om havnearbejde og om ophævelse af kongelig bekendtgørelse af 10.7.1986 og 1.3.1989 om anerkendelse af en arbejdsgiverorganisation til gennemførelse af artikel 3a i lov af 8.6.1972 om havnearbejde)

Artikel 1 i 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 (kongelig bekendtgørelse af 12.1.1973 om oprettelse af og fastsættelse af betegnelse af det paritetiske udvalg for havnedriften og dets kompetence)

Artikel 35 og 37i wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (lov af 5.12.1986 om de kollektive arbeidsoverenskomster og de paritetiske udvalg)

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 (kongelig bekendtgørelse af 10.7.2016 om ændring af kongelig bekendtgørelse af 5.7.2004 om anerkendelse af havnearbejdere på de havneområder, der omfattes af anvendelsesområdet for lov af 13.7.2016 om havnearbejde)

Artikel 28, stk. 2, i bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (særloven af 6.1.1989 om Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstolen))

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Middlegate Europe er en i Zeebrugge, Belgien, hjemmehørende transportvirksomhed, der er aktiv i hele Europa. I forbindelse med den internationale vejtransport gør dens medarbejdere på kajen i Zeebrugge havn blandt andet trailere klar til indskibning til Det Forenede Kongerige og Irland.
- 2 Under en kontrol den 12. januar 2011 optog politiet en rapport på grund af, at Middlegate Europe havde tilsidesat artikel 1 i loven om havnearbejde, idet

virksomheden havde ladet havnearbejde udføre af en ikke anerkendt havnearbejder. Ved en afgørelse af 17. januar 2013 blev virksomheden administrativt pålagt en bøde på 100 EUR.

- 3 Middlegate Europe anlagde sag ved Arbeidsrechtbank te Gent, afdelingen i Brugge (arbejdsretten i første instans i Gent), hvor den anfægtede afgørelsen, men ikke fik medhold. Herpå appellerede virksomheden til andeninstansen, Arbeidshof te Gent (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Gent), men fik heller ikke her medhold.
- 4 Herefter indgav Middlegate Europe kassationsanke til Hof van Cassatie (kassationsdomstolen). Under sagsbehandlingen ved denne ret har virksomheden anført, at artikel 1 og 2 i loven om havnearbejde er i strid med forfatningens artikel 10, 11 og 23 (lighedsprincippet og handels- og næringsfriheden). Hof van Cassatie (kassationsdomstolen) har derpå stillet den forelæggende ret et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt disse bestemmelser er i overensstemmelse med forfatningen, og denne ret har på sin side stillet præjudicielle spørgsmål til Domstolen hovedsagen.

#### **De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter**

- 5 Hof van Cassatie har spurgt den forelæggende ret, om det er i overensstemmelse med forfatningens lighedsprincipper og handels- og næringsfriheden, at loven om havnearbejde forpligter virksomheder, der har aktiviteter i en havn, til herved at benytte sig af godkendte havnearbejdere ikke alene med hensyn til lastning og losning af skibe, men også med hensyn til arbejde, der kan udføres uden for havneområderne.
- 6 Indstævnte, Ministerraad (ministerrådet), har anført, at man ikke kan sammenligne situationen for virksomheder, der arbejder inden for henholdsvis uden for havneområdet med hinanden. Middlegate har derimod gjort gældende, at der er tale om samme slags arbejde, som in casu ikke vedrører lastning og losning af skibe i streng forstand, men som behandles forskelligt, alt efter om det foregår inden for eller uden for havneområdet.
- 7 Ministerraad har subsidiært anført, at virksomheder selv vælger at bringe sig i en situation, hvor de skal benytte sig af anerkendte havnearbejdere, når de beslutter sig til at lade bestemte aktiviteter, der falder under definitionen for havnearbejde, udføre inden for havneområdet, selv om de også kunne udføres uden for. Disse virksomheder er ikke forpligtet til at lade aktiviteterne udføre på havneområdet. Videre har Ministerraad anført, at forskelsbehandlingen beror på objektive og sagligt begrundede sikkerhedshensyn.
- 8 Definitionen af havnearbejde må ifølge Ministerraad være tilstrækkelig bred til at omfatte alle aktiviteter, der er forbundet med lastning og losning af skibe inden for havneområdet og på denne måde garantere sikkerheden på hele havneområdet. Ministerraad har gjort opmærksom på, at de forskellige elementer i definitionen

altid har en forbindelse til lastning og losning af skibe, hvorfor den anvendte definition ikke går videre end nødvendigt.

- 9 Ifølge Ministerraad tilsidesættes EU-retten ikke. Det har i den forbindelse henvist til, at Europa-Kommissionen efter få tilpasninger i de lovgivningsmæssige rammer i 2016 ikke længere så anledning til at gå videre med en traktatbrudssag mod Belgien. Videre har Ministerraad henvist til en dom fra Domstolen af 16. september 1999 vedrørende den belgiske lov om havnearbejde (C-22/98, J.C. Becu m.fl.), hvoraf det efter Ministerraad's opfattelse kan udledes, at ordningen kan forenes med lighedsprincippet.
- 10 Middlegate Europe har anført, at den nævnte forskelsbehandling hverken er objektiv eller relevant. Selskabet har anført, at afgrænsningen af havneområdet samt begrebet havnearbejde er rent vilkårlig og beror på havnefagforeningernes almagt, idet disse vil bevare det lovbestemte monopol på anerkendt havnearbejde. Det er ifølge selskabet ikke godtgjort, at dette monopol er absolut nødvendigt for at garantere havnearbejdernes sikkerhed under arbejdet på havneområderne og ikke går videre end nødvendigt for at garantere sikkerheden.
- 11 Selskabet har bestridt, at det af Ministerraad nævnte praksis fra Domstolen og af Kommissionens passivitet kan slutes, at ordningen er i overensstemmelse med EU-retten. Selskabet har henvist til Domstolens dom af 11. december 2014 (C-576/13, Kommissionen mod Spanien) og herved anført, at den belgiske lov om havnearbejde har vidtgående følger for handels- og næringsfriheden, særligt for det frie arbejdsmarked for havnearbejde.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 12 Artikel 1 i loven om havnearbejde bestemmer:
 

»I havneområderne er det forbudt at lade havnearbejde udføre af andre end anerkendte havnearbejdere.«
- 13 Af artikel 2 og 3 i lov om havnearbejde følger, at de nærmere bestemmelser fastsættes ved kongelig bekendtgørelse, herunder hvad der falder under »havnearbejde« og hvilke pligter, der påhviler de arbejdsgivere og arbejdstagere, der er aktive i havneområdet.
- 14 Af forelæggelsesafgørelsen fremgår, at »havnearbejde« er mere end blot at laste og losse skibe og defineres således (artikel 1 i kongelig bekendtgørelse af 12. januar 1973 om oprettelse af og fastsættelse af navnet på det paritetiske udvalg for havnedriften og dets kompetence):
 

»[...] alle arbejdstagere og deres arbejdsgivere, som på havneområderne:

(A.) som hoved- eller bibeskæftigelse udfører havnearbejde, dvs. enhver håndtering af varer, som skal befordres over havet eller ad indre vandveje, med

jernbane eller lastbil og hermed forbundne tjenesteydelser, uanset om disse aktiviteter foregår i dokker, på sejlbare vandveje, på kajen eller i anlæg, der er beregnet til indførsel, udførsel og transit af varer, samt enhver håndtering af varer, som fra kajen i industrianlæg skal befordres over havet eller ad indre vandveje.«

- 15 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af de bestemmelser, der omhandles i hovedsagen, at begrebet »havnearbejde« er defineret såvel ud fra et materielt som et geografisk synspunkt. Fra et materielt synspunkt defineres begrebet havnearbejde ud fra aktiviteter forbundet med godshåndtering og beslægtede aktiviteter. Ud fra et geografisk synspunkt er havnearbejde begrænset til de således beskrevne aktiviteter, der udføres i de geografisk definerede havneområder, der blandt andet omfatter dokker, kajer, lagerhaller, magasiner og lade- og oplagringspladser.
- 16 Den forelæggende ret har anført, at loven om havnearbejde beror på fire principper, der indeholder et lukket beskæftigelsessystem: (1) Havnearbejde i havneområderne må kun udføres af anerkendte havnearbejdere, (2) der er kun adgang til arbejdsmarkedet for havnearbejdere efter anerkendelse og optagelse i poolen af havnearbejdere alt efter arbejdskraftsbehovet (3) enhver, der lader havnearbejde udføre i havneområdet, skal benytte sig af anerkendte havnearbejdere og bliver herved forpligtet til at lade sig optage i en anerkendt arbejdsgiverorganisation, (4) ved tilsidesættelse af ordningen finder Sociala Strafwetboek (den sociale straffelov) anvendelse.
- 17 Ifølge den forelæggende ret er de forfatningsmæssige principper, som den efter anmodningen fra Hof van Cassatie (kassationsdomstol) skal træffe afgørelse om, nært beslægtet med erhvervsfriheden, retten til arbejde og friheden til at drive virksomhed, der er sikret af artikel 15 og 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og etableringsfriheden (artikel 49 TEUF) og den fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF).
- 18 Den forelæggende ret har anført, at Domstolen i præmis 58 i dommen af 11. december 2014 (C-576/13, Kommissoen mod Spanien), udtalte, at »Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det ved at kræve, at virksomheder fra andre medlemsstater, der ønsker at udøve godshåndteringsvirksomhed i spanske havne af almen interesse, dels skal registreres hos »Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios« (aktieselskabet til administration af havnearbejdere), og i givet fald eje kapitalandele i selskabet, dels i første række skal rekruttere arbejdstagere, der er stillet til rådighed af dette selskab, hvoraf et minimumsantal skal fastsættes.«
- 19 Den 28. marts 2014 indledte Europa-Kommissionen en traktatbrudsag mod Belgien, fordi det belgiske system for organisering af havnearbejde efter Kommissionens opfattelse på en række væsentlige punkter var i strid med EU-retten, særligt etableringsfriheden.



- 20 Den forelæggende ret har bemærket, at efter Kommissionens åbningskrivelse er hverken loven om havnearbejde eller de til grund herfor liggende principper blevet ændret. Som svar på Kommissionens klagepunkter udstedtes kongelig bekendtgørelse af 10. juli 2016 om ændring af kongelig bekendtgørelse af 5. juli 2004 om anerkendelse af havnearbejdere på de havneområder, der omfattes af anvendelsesområdet for lov af 13. juli 2016 om havnearbejde. Den 17. maj 2017 besluttede Kommissionen at indstille traktatbrudsproceduren mod Belgien indtil videre.
- 21 Den forelæggende ret finder, at artikel 1 og 2 i loven om havnearbejde synes at medføre en begrænsning af de grundlæggende friheder i henhold til TEUF. Ifølge retten opstår det spørgsmål, om, således som Domstolen udtalte i den førnævnte dom af 11. december 2014 med hensyn til det spanske system, den af de omhandlede bestemmelser flydende pligt for virksomhederne til at benytte sig af anerkendte havnearbejdere til udførelse af havnearbejde som omhandlet i loven om havnearbejde – herunder aktiviteter, der ikke vedrører lastning og losning – indebærer en ugrundet begrænsning, når henses til forskellene på ordningerne og den foreløbige stillen i bero af Kommissionens traktatbrudsprocedure. Dette er genstanden for det første præjudicielle spørgsmål.
- 22 Såfremt den forelæggende ret efter Domstolens besvarelse af de præjudicielle svar finder, at de omstridte bestemmelser er i strid med forfatningen, er det lovgivers opgave at bringe denne forfatningsstridighed til ophør og tilpasse lovgivningen, så den bliver i overensstemmelse med forfatningen set i sammenhæng med EU-retten. I afventning af lovgivers indgreb kan konstateringen af de førnævnte bestemmelsers forfatningsstridighed imidlertid føre til, at tusindvis af havnearbejdere uden varsel kommer i stor usikkerhed med hensyn til deres retsstilling på arbejdsmarkedet og deres arbejdsvilkår med ugunstige sociale og finansielle konsekvenser. Også myndighederne kan under disse omstændigheder blive udsat for alvorlige konsekvenser.
- 23 Med henblik på at undgå en sådan situation er den forelæggende ret på grundlag af belgisk lovgivning beføjet til foreløbigt at opretholde retsvirkningerne af den pågældende nationale ordning (loven om havnearbejde), men det er for den forelæggende ret et spørgsmål, om den på baggrund af Domstolens dom af 28. juli 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement) herved handler i overensstemmelse med EU-retten. Dette er genstanden for det andet præjudicielle spørgsmål.