

Asia C-471/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

20.6.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Grondwettelijk Hof (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

6.6.2019

Valittaja:

Middlegate Europe NV

Vastapuoli:

Ministerineuvosto

Pääasian menettelyn kohde

Hof van Cassatie (ylin tuomioistuin) on esittänyt ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle (Grondwettelijk Hof, perustuslakituomioistuin, Belgia) ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee satamatyöstä annetun lain (Wet Havenarbeid) tiettyjen säännösten yhdenmukaisuutta Belgian perustuslain (Grondwet) kanssa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklaan perustuva ennakkoratkaisupyynnö

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kysyy, onko velvoite käyttää Belgian satama-alueilla tehtäviin satamatöihin tunnustettuja satamatyöntekijöitä unionin oikeuden vastainen, ja jos näin on, voiko ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pysyttää kyseisen sääntelyn toistaiseksi voimassa, kunnes lainsäätävä on saattanut sen unionin oikeuden mukaiseksi.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklaa, joko yksinään tai luettuna yhdessä saman sopimuksen 56 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklan sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle sääntelylle, jossa henkilöille tai yrityksille, jotka haluavat harjoittaa Belgiassa sijaitsevalla satama-alueella satamatyöstä 8.6.1972 annetussa laissa (Wet betreffende de havenarbeid) tarkoitettuja satamatyötoimintoja – mukaan lukien toiminnot, jotka eivät kuulu laivojen lastaukseen ja purkamiseen suppeassa merkityksessä – säädetään velvoite käyttää ainoastaan tunnustettuja satamatyöntekijöitä?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voiko Grondwettelijk Hof pysyttää satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain kyseessä olevien 1 ja 2 §:n seuraukset toistaiseksi voimassa estääkseen oikeudellisen epävarmuuden ja sosiaalisen tyytymättömyyden ja antaakseen lainsäätäjälle tilaisuuden saattaa säännökset Euroopan unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden mukaisiksi?

Viittaukset unionin oikeussääntöihin

SEUT 49 ja SEUT 56 artikla

Perusoikeuskirjan 15 ja 16 artikla

Yhdenvertaisen kohtelun periaate

Viittaukset kansallisiin oikeussääntöihin

Perustuslain 10, 11 ja 23 §

Talousoikeuslain (Wetboek Economisch Recht) II.3 §

Satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 1, 2, 3, 3bis ja 4 §

Satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain soveltamisalaan kuuluvilla satama-alueilla työskentelevien satamatyöntekijöiden tunnustamisesta 5.7.2004 annettu kuninkaan päätös (koninklijk besluit betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid)

Työnantajajärjestön tunnustamisesta satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 3bis §:n täytäntöön panemiseksi 20.3.1986 annettu kuninkaan päätös (koninklijk besluit houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid); työnantajajärjestön tunnustamisesta satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 3bis §:n täytäntöön panemiseksi 29.1.1986 annettu kuninkaan päätös; työnantajajärjestön

tunnustamisesta satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 3bis §:n täytäntöön panemiseksi 4.9.1985 annettu kuninkaan päätös; työnantajajärjestön tunnustamisesta satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 3bis §:n täytäntöön panemiseksi sekä työnantajajärjestön tunnustamisesta satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain 3bis §:n täytäntöön panemiseksi 10.7.1986 ja 1.3.1989 annettujen kuninkaan päätösten kumoamisesta 14.6.2017 annettu kuninkaan päätös

Satama-alan sekakomitean perustamisesta, nimen vahvistamisesta ja toimivallasta 12.1.1973 annetun kuninkaan päätöksen (koninklijk besluit tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf) 1 §

Työehtosopimuksista ja sekakomiteoista 5.12.1968 annetun lain (wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités) 35 ja 37 §

Satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain soveltamisalaan kuuluvilla satama-alueilla työskentelevien satamatyöntekijöiden tunnustamisesta 5.7.2004 annetun kuninkaan päätöksen muuttamisesta 10.7.2016 annettu kuninkaan päätös

Perustuslakituomioistuimesta 6.1.1989 annetun erityislain (bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof) 28 §:n 2 momentti

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Middlegate Europe on Zeebruggeen sijoittautunut kuljetusalan yritys, joka toimii koko Euroopassa. Kansainvälisen maatielikenteen puitteissa sen työntekijät järjestävät Zeebruggeen satamalaiturilla muun muassa perävaunuja laivattaviksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin.
- 2 Poliisi laati 12.1.2011 suorittamansa tarkastuksen yhteydessä pöytäkirjan sen johdosta, että Middlegate Europe oli rikkonut satamatyöstä annetun lain 1 §:ää teettämällä satamatöitä muilla kuin tunnustetuilla satamatyöntekijöillä. Yritykselle määrättiin 17.1.2013 tehdyllä päätöksellä 100 euron hallinnollinen sakko.
- 3 Arbeidsrechtbank te Gentin (Gentin työtuomioistuin) Bruggeen osasto katsoi kyseisestä päätöksestä nostetun kanteen perusteettomaksi. Arbeidshof te Gent (Gentin työoikeudellisten asioiden ylioikeus) hylkäsi tuomiosta tehdyn valituksen.
- 4 Middlegate Europe teki sen jälkeen kassaatiovalituksen Hof van Cassatiehin (ylin tuomioistuin). Kyseisessä menettelyssä se väittää, että satamatyöstä annetun lain 1 ja 2 § ovat perustuslain 10, 11 ja 23 §:n vastaisia (yhdenvertaisen kohtelun periaate sekä kaupan ja elinkeinon vapaus). Hof van Cassatie esitti sen jälkeen perustuslainmukaisuudesta ennakkoratkaisukysymyksen Grondwettelijk Hofille, joka puolestaan esittää pääasiassa ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 Hof van Cassatie kysyy Grondwettelijk Hofilta, onko satamatyöstä annetussa laissa satama-alueella toimiville yrityksille säädetty velvoite käyttää toiminnoissaan tunnustettuja satamatyöntekijöitä, ei pelkästään alusten lastauksen ja purkamisen yhteydessä vaan myös töissä, jotka voidaan suorittaa myös satama-alueen ulkopuolella, yhteensopiva perustuslaissa taattujen yhdenvertaista kohtelua sekä kaupan ja teollisuuden vapautta koskevien periaatteiden kanssa.
- 6 Ministerineuvoston (Ministerraad) mukaan satama-alueella ja sen ulkopuolella toimivien yritysten tilanteita ei voi verrata toisiinsa. Middlegate Europe katsoo puolestaan, että kyse on samasta työstä, joka esillä olevassa tapauksessa ei kuulu alusten lastaukseen ja purkamiseen suppeassa merkityksessä ja jota kohdellaan eri lailla sen mukaan, suoritetaanko se satama-alueella vai sen ulkopuolella.
- 7 Ministerineuvosto esittää toissijaisesti, että yritykset, jotka päättävät teettää satama-alueella tiettyjä töitä, jotka lukeutuvat satama-alueella tehtävään satamatyöhön, mutta jotka voitaisiin suorittaa myös satama-alueen ulkopuolella, asettavat itsensä omasta vapaasta tahdostaan tilanteeseen, jossa niiden on käytettävä tunnustettuja satamatyöntekijöitä. Niillä ei ole velvollisuutta teettää näitä töitä satama-alueella. Lisäksi ministerineuvosto väittää, että erilainen kohtelu perustuu objektiivisiin ja tarkoituksenmukaisiin näkökohtiin, missä yhteydessä se viittaa etenkin turvallisuussyihin.
- 8 Satamatyön määritelmän on ministerineuvoston mukaan oltava riittävän laaja, jotta se voi kattaa kaikki satama-alueella tapahtuvaan alusten lastaukseen ja purkamiseen liittyvät toiminnot ja jotta siten voidaan taata koko satama-alueen turvallisuus. Ministerineuvosto huomauttaa, että kyseisen määritelmän eri osatekijöillä on aina yhteys laivojen lastaukseen ja purkamiseen, joten kyseisellä satamatyön määritelmällä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen.
- 9 Ministerineuvoston mukaan unionin oikeutta ei ole rikottu. Ministerineuvosto viittaa tässä yhteydessä myös siihen, että kun lainsäädäntöä oli tarkistettu vuonna 2016, Euroopan komissio ei enää nähnyt aihetta jatkaa noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Belgiaa vastaan. Ministerineuvosto viittaa lisäksi unionin tuomioistuimen 16.9.1999 antamaan satamatyöstä annettua Belgian lakia koskevaan tuomioon (C-22/98, J. C. Becu ym.), josta sen mukaan voidaan päätellä, että sääntely on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaista.
- 10 Middlegate Europe katsoo, että mainittu erilainen kohtelu ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Se väittää, että satamatyön käsitteen ja satama-alueen rajoittaminen perustuu mielivaltaan ja satama-alan ammattiliittojen ylivaltaan niiden halutessa säilyttää tunnustetun satamatyön lakisäateisen monopoliaseman. Middlegate European mukaan ei ole osoitettu, että edellä mainittu monopoli olisi ehdottoman välttämätön satama-alueen työturvallisuuden takaamiseksi ja että kyseisellä sääntelyllä ei ylitettäisi sitä, mikä on tarpeen turvallisuuden takaamiseksi.

- 11 Middlegate Europe kiistää, että ministerineuvoston esittämästä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja komission toimimattomuudesta voidaan päätellä, että sääntely on unionin oikeuden mukaista. Middlegate Europe väittää viitaten unionin tuomioistuimen 11.12.2014 antamaan tuomioon (C-576/13, komissio v. Espanja), että satamatyöstä annetulla Belgian lailla on liian kauaskantoisia seurauksia muun muassa kaupan ja teollisuuden vapaudelle, erityisesti satamatyötä koskeville vapaille työmarkkinoille.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 12 Satamatyöstä annetun lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:
 ”Satama-alueilla suoritettavien satamatöiden teettäminen muilla kuin tunnustetuilla satamatyöntekijöillä on kielletty.”
- 13 Satamatyöstä annetun lain 2 ja 3 §:ssä säädetään, että kuninkaan päätöksillä annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa siitä, mitä satamatyöllä tarkoitetaan ja mitä velvoitteita satama-alueella toimivilla työnantajilla ja työntekijöillä on.
- 14 Ennakkoratkaisupyynnön päätöksestä ilmenee, että satamatyöllä ei tarkoiteta pelkästään alusten lastausta ja purkamista vaan että se määritellään seuraavasti (satama-alan sekakomitean perustamisesta, nimen vahvistamisesta ja toimivallasta 12.1.1973 annetun kuninkaan päätöksen 1 §):
 ”– – kaikki työntekijät ja heidän työnantajansa, jotka satama-alueilla:
 (A.) suorittavat pääasiallisena tai liitännäisenä toimintanaan satamatöitä eli kaikkea sellaisten tavaroiden käsittelyä, jotka on kuljetettu valtamerialuksissa, sisävesialuksissa, tavarajunissa tai kuorma-autoissa, ja näihin tavarihin liittyviä muita palveluja, suoritettiinpa ne telakoilla, vesiteillä, satamalaitureilla tai laitoksissa, jotka huolehtivat tavaroiden tuonnista, viennistä ja kauttakulusta, sekä kaikkea sellaisten tavaroiden käsittelyä, jotka on kuljetettu valtamerialuksissa tai sisävesialuksissa ja jotka ovat matkalla teollisuuslaitosten satamalaitureille tai jotka tulevat niiltä.”
- 15 Pääasiassa käsiteltävistä säännöksistä ilmenee ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan, että satamatyön käsite määritellään sekä aineellisesta että alueellisesta näkökulmasta. Aineellisesta näkökulmasta satamatyö määritellään tavarankäsittelytoimintojen ja niihin liittyvien palvelujen pohjalta. Alueellisesta näkökulmasta satamatyö rajoittuu tällaisiin toimintoihin, jotka suoritetaan maantieteellisesti määritellyillä satama-alueilla, joihin luetaan erityisesti telakat, satamalaiturit, hallit, varastot sekä lastaus- ja varastointialueet.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että satamatyöstä annettu laki nojautuu neljään periaatteeseen, jotka muodostavat suljetun työhönottojärjestelmän: (1) satama-alueilla suoritettavaa satamatyötä saavat tehdä vain tunnustetut satamatyöntekijät; (2) satamatyöntekijä pääsee

satamatyömarkkinoille vasta sitten, kun hänet on tunnustettu satamatyöntekijäksi ja otettu satamatyöntekijöiden pooliin, missä yhteydessä otetaan huomioon työvoiman tarve; (3) satama-alueella satamatöitä teettävien on käytettävä tunnustettuja satamatyöntekijöitä ja sitä varten liityttävä tunnustettuun työnantajajärjestöön; (4) järjestelmän rikkomisiin sovelletaan työ- ja sosiaalioikeutta koskevista rikoksista annettua lakia (Sociaal Strafwetboek).

- 17 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan perustuslailliset periaatteet, joista sen on Hof van Cassatien pyynnöstä annettava ratkaisu, ovat läheisessä yhteydessä ammatilliseen vapauteen, elinkeinovapauteen ja oikeuteen tehdä työtä, jotka taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklassa, sekä sijoittautumisvapauteen (SEUT 49 artikla) ja palvelujen vapauteen (SEUT 56 artikla).
- 18 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että unionin tuomioistuin katsoi 11.12.2014 antamansa tuomion (C-576/13, komissio v. Espanja) 58 kohdassa, ettei Espanja ollut noudattanut velvoitteitaan, ”koska se on asettanut muunmaalaisille yrityksille, jotka haluavat harjoittaa lastaustoimintaa espanjalaisissa yleishyödyllisissä satamissa, yhtäältä velvollisuuden osallistua lastaajien hallinnointiosakeyhtiöön (Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios) sekä mahdollisesti ostaa sen osakkeita ja toisaalta velvollisuuden palkata ensisijaisesti tämän yhtiön tarjoamia työntekijöitä, joista tietty vähimmäismäärä on palkattava pysyvästi”.
- 19 Euroopan komissio aloitti 28.3.2014 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Belgiaa vastaan, koska satamatyön organisointia koskeva Belgian järjestelmä oli sen mukaan eräiden keskeisten kohtien, erityisesti sijoittautumisvapauden, osalta unionin oikeuden vastainen.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, ettei satamatyöstä annettua lakia eikä sen perusteena olevia periaatteita ole komission antaman virallisen huomautuksen jälkeen muutettu. Komission moitteiden johdosta annettiin 10.7.2016 kuninkaan päätös satamatyöstä 8.6.1972 annetun lain soveltamisalaan kuuluvilla satama-alueilla työskentelevien satamatyöntekijöiden tunnustamisesta 5.7.2004 annetun kuninkaan päätöksen muuttamisesta. Komissio päätti 17.5.2017 päättää edellä mainitun Belgian kuningaskuntaan kohdistuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ehdollisesti.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että satamatyöstä annetun lain 1 ja 2 § näyttävät rajoittavan SEUT-sopimuksessa esitettyjä perusvapauksia. Tuomioistuimen mukaan herää kysymys, onko asianomaisista säännöksistä yrityksille johtuva velvoite käyttää satamatyöstä annetussa laissa tarkoitettujen satamatöiden suorittamiseen – mukaan lukien alusten lastaukseen ja purkamiseen kuulumattomat työt – tunnustettuja satamatyöntekijöitä rajoitus, joka ei ole oikeutettu, kuten unionin tuomioistuin katsoi Espanjan järjestelmän osalta edellä mainitussa 11.12.2014 annetussa tuomiossa, kun huomioon otetaan lainsäädännön erot sekä edellä mainittu komission jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta

jättämistä koskevan menettelyn ehdollinen päättäminen. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee tätä seikkaa.

- 22 Jos ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin unionin tuomioistuimen vastattua ennakkoratkaisukysymyksiin katsoo riidanalaiset säännökset perustuslain vastaisiksi, lainsäätäjän on korjattava todettu perustuslainvastaisuus ja mukautettava lainsäädäntö perustuslakiin, kun sitä luetaan yhdessä unionin oikeuden kanssa. Lainsäätäjän toimenpiteitä odottaessa saattaisi edellä mainittuja säännöksiä koskevan perustuslainvastaisuuden toteaminen kuitenkin johtaa siihen, että tuhansien satamatyöntekijöiden työehdot ja heidän oikeusasemansa työmarkkinoilla muuttuisivat odottamatta epävarmoiksi, millä olisi haitallisia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Niissä olosuhteissa myös julkiselle vallalle voisi koitua vakavia seurauksia.
- 23 Senkaltaisen tilanteen välttämiseksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että Belgian lainsäädännön mukaan se on toimivaltainen pysyttämään kyseisen kansallisen sääntelyn (eli satamatyöstä annetun lain) seuraukset toistaiseksi voimassa, mutta ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii kuitenkin, viitaten unionin tuomioistuimen 28.7.2016 antamaan tuomioon (C-379/15, Association France Nature Environnement), toimiiko se tällöin unionin oikeuden mukaisesti. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee tätä seikkaa.

TYÖASIAKIRJA