

Predmet C-471/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

20. lipnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Grondwettelijk Hof (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. lipnja 2019.

Tužitelj:

Middlegate Europe NV

Tuženik:

Ministerraad

Predmet glavnog postupka

Hof van Cassatie (Kasacijski sud, Belgija) uputio je sudu koji je uputio zahtjev (Grondwettelijk Hof (Ustavni sud, Belgija)) pitanje o usklađenosti pojedinih odredaba Wet Havenarbeid (Zakon o lučkim radnicima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1972.) s Belgische Grondwetom (Belgijski ustav).

Predmet i pravni temelj zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a.

Sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se pravu Unije obveza da se za lučke poslove koji se obavljaju u belgijskim lučkim područjima zapošljavaju lučki radnici s odobrenjem, te u slučaju potvrdnog odgovora, smije li se sporni propis privremeno održati na snazi do trenutka kada zakonodavac bude u mogućnosti uskladiti ga s pravom Unije.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 49. UFEU-a, ovisno o slučaju u vezi s člankom 56. UFEU-a, člancima 15. i 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i načelom jednakosti tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji pojedince ili poduzeća koji u belgijskom lučkom području namjeravaju obavljati lučke poslove u smislu Zakona iz 1972. – uključujući djelatnosti koje nisu povezane s utovarom i istovarom brodova u užem smislu – obvezuje da za to zapošljavaju samo lučke radnike s odobrenjem?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, smije li Grondwettelijk Hof (Ustavni sud, Belgija) privremeno održati na snazi učinke spornih članaka 1. i 2. Zakona iz 1972. kako bi otklonio pravnu nesigurnost kao i društvene napetosti te kako bi zakonodavcu omogućio da ih uskladi s obvezama koje proizlaze iz prava Unije?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 49. i 56. UFEU-a

Članci 15. i 16. Povelje

Načelo jednakosti

Navedeni nacionalni propisi:

Članci 10., 11. i 23. Grondweta (Ustav)

Članak II.3 Wetboek van economisch recht (Zakonik o gospodarskom pravu)

Članci 1., 2., 3., 3.bis i 4. Weta van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Zakon od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima)

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 (Kraljevski dekret od 5. srpnja 2004. o izdavanju odobrenja lučkim radnicima u lučkim područjima koja su obuhvaćena područjem primjene Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima)

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 (Kraljevski dekreti od 20. ožujka 1986. o izdavanju odobrenja udruzi poslodavaca primjenom članka 3.bis Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima, od 29. siječnja 1986. o izdavanju odobrenja udruzi poslodavaca primjenom članka 3.bis Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima, od 4. rujna 1985. o izdavanju odobrenja udruzi poslodavaca primjenom članka 3.bis Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima, od 14. lipnja 2017. o izdavanju odobrenja udruzi poslodavaca primjenom članka 3.bis Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima te o ukidanju Kraljevskih dekreta od 10. srpnja 1986. i od 1. ožujka 1989. o izdavanju odobrenja udruzi poslodavaca primjenom članka 3.bis Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima)

Članak 1. 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 (Kraljevski dekret od 12. siječnja 1973. o osnivanju, utvrđivanju naziva i ovlasti Zajedničkog odbora za upravljanje lukom, u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret iz 1973.)

Članci 35. i 37. Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Zakon od 5. prosinca 1968. o kolektivnim ugovorima o radu i zajedničkim odborima)

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 (Kraljevski dekret od 10. srpnja 2016. o izmjeni Kraljevskog dekreta od 5. srpnja 2004. o izdavanju odobrenja lučkim radnicima u lučkim područjima koja su obuhvaćena područjem primjene Zakona od 8. lipnja 1972. o lučkim radnicima, u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret iz 2016.)

Članak 28. stavak 2. Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (Posebni zakon od 6. siječnja 1989. o Ustavnom sudu)

Kratak opis činjenica i glavnog postupka

- 1 Middlegate Europe je prijevozničko trgovačko društvo sa sjedištem u Zeebruggeu, Belgija koje posluje diljem Europe. U okviru međunarodnog cestovnog prijevoza njegovi zaposlenici na lučkom pristaništu u Zeebruggeu pripremaju, među ostalim, kontejnere za isplavljanje u Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku.
- 2 Policija je 12. siječnja 2011. u okviru nadzora pokrenula postupak protiv društva Middlegate Europe zbog povrede članka 1. Zakona iz 1972., naime, zbog toga što je lučke poslove obavljao lučki radnik bez odobrenja. Odlukom od 17. siječnja 2013. određena mu je novčana kazna u visini od 100 eura.

- 3 Tužbu koju je podnio protiv toga Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Radni sud u Gentu, služba u Brüggeu, Belgija) odbio je kao neosnovanu. Arbeidshof te Gent (Viši radni sud, Belgija) odbio je žalbu podnesenu protiv te presude.
- 4 Zatim je Middlegate Europe podnio žalbu u kasacijskom postupku pred Hof van Cassatie (Kasacijski sud, Belgija). U kasacijskom postupku ističe da se članci 1. i 2. Zakona iz 1972. protive člancima 10., 11. i 23. Ustava (načelu jednakosti te slobodi trgovanja i poduzetništva za poduzetnike). Hof van Cassatie (Kasacijski sud) zatim je sudu koji je uputio zahtjev postavio prethodno pitanje o usklađenosti tih odredbi s Ustavom, koji sâm upućuje prethodna pitanja Sudu.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Hof van Cassatie (Kasacijski sud) pita sud koji je uputio zahtjev je li obveza koja je za poduzeća utvrđena u Zakonu iz 1972. da se za djelatnosti u lučkom području zapošljavaju lučki radnici s odobrenjem, i to ne za utovar i istovar brodova, nego za djelatnosti koje se mogu obavljati i izvan lučkih područja, spojiva s ustavnim načelima jednakosti i slobode trgovanja i poduzetništva.
- 6 Ministerraad (Vijeće ministara) smatra da se situacija poduzeća koja djeluju u lučkom području i situacija poduzeća koja djeluju izvan lučkog područja ne mogu usporediti. Middlegate Europe, suprotno tomu, smatra da je riječ o istom poslu koji u ovom slučaju ne pokazuje povezanost s utovarom i istovarom brodova u užem smislu, ali prema kojem se drukčije postupa.
- 7 Ministerraad (Vijeće ministara) podredno ističe da su se poduzeća koja se odluče za obavljanje određenih djelatnosti koje se smatraju lučkim poslovima u lučkom području, a koja se mogu obavljati i izvan lučkog područja, sama svojim slobodnim izborom dovela u situaciju u kojoj se moraju zaposliti lučki radnici s odobrenjem. Nisu obvezni te djelatnosti obavljati u lučkom području. Nadalje, Ministerraad (Vijeće ministara) smatra da je različito postupanje objektivno i stvarno opravdano iz razloga sigurnosti.
- 8 Pojam lučkih poslova, smatra Ministerraad (Vijeće ministara), mora biti dovoljno širok kako bi mogao obuhvatiti sve djelatnosti koje su povezane s utovarom i istovarom brodova u lučkom području i kako bi se mogla jamčiti sigurnost cijelog lučkog područja. Međutim, Ministerraad (Vijeće ministara) navodi da su različiti elementi tog pojma uvijek povezani s utovarom i istovarom brodova tako da primijenjen pojam lučkih poslova nije određen šire nego što je potrebno.
- 9 Ministerraad (Vijeće ministara) smatra da ne postoji povreda prava Unije. U tom pogledu također navodi da Komisija nakon pojedinih izmjena pravnog okvira u 2016. nije više vidjela razlog za nastavljanje postupka zbog povrede obveze protiv Belgije. Nadalje, Ministerraad (Vijeće ministara) upućuje na presudu Suda od 16. rujna 1999. o belgijskom Zakonu iz 1972. (C-22/98, Becu i dr.) iz koje proizlazi da je popis u skladu s načelom jednakosti.

- 10 Middlegate Europe smatra da sporno različito postupanje nije objektivno niti primjereno. Ističe da utvrđivanje lučkog područja kao i pojma lučkih poslova ovisi o proizvoljnosti i svemoći lučkih sindikata koji žele zadržati zakonski monopol za lučke poslove za koje je potrebno odobrenje. Nije dokazano da je taj monopol nužno potreban kako bi se jamčila sigurnost poslova u lučkom području i da takav propis ne prekoračuje ono što je nužno za sigurnost.
- 11 Ističe da iz presude Suda koju je naveo Ministerraad (Vijeće ministara) i nepostupanja Komisije ne može zaključiti da je propis u skladu s pravom Unije. Uzimajući u obzir presudu Suda od 11. prosinca 2014. (C-576/13, Komisija/Španjolska), ističe da belgijski Zakon iz 1972. ima dalekosežne posljedice u vezi s, među ostalim, slobodom trgovanja i poduzetništva, osobito slobodnim tržištem rada u području lučkih poslova.

Kratki pregled razloga zahtjeva za prethodnu odluku

- 12 Člankom 1. Zakona iz 1972. utvrđuje se:
- „Nitko ne smije za lučke poslove u lučkom području zaposliti radnike koji nisu lučki radnici s odobrenjem.”
- 13 Iz članaka 2. i 3. Zakona iz 1972. proizlazi da su detaljnije odredbe utvrđene Kraljevskim dekretima, uključujući pojam lučkih poslova i obveza poslodavaca i radnika u lučkim područjima.
- 14 Pojam „lučki poslovi” obuhvaća više od utovara i istovara brodova te se definira na sljedeći način (članak 1. Kraljevskog dekreta iz 1973.):
- „[...] svi radnici i njihovi poslodavci koji u lučkim područjima:
- (A) kao glavnu ili sporednu djelatnost obavljaju lučke poslove, to jest, svako postupanje s robom koja se dovozi ili odvozi pomorskim brodom ili plovilom unutarnje plovidbe, željeznicom ili teretnim vozilima, te sporedne usluge koje su povezane s tom robom, neovisno o tomu izvršavaju li se te djelatnosti na dokovima, vodnim putovima ili pristaništima ili u objektima, a koje se odnose na uvoz, izvoz i provoz robe, kao i svako postupanje s robom koja se pomorskim brodom ili plovilom unutarnje plovidbe dovozi ili odvozi na pristaništa industrijskih objekata.”
- 15 Iz odredbi koje su relevantne u glavnom postupku proizlazi da se njima definira pojam lučkih poslova u materijalnom kao i u teritorijalnom pogledu. U materijalnom pogledu taj se pojam temelji na djelatnostima u području postupanja s robom i srodnim uslugama. U teritorijalnom pogledu lučki poslovi ograničeni su na odgovarajuće djelatnosti u prostorno definiranim lučkim područjima u koje se ubrajaju dokovi, pristaništa, skladišne hale, skladišta, pretovarišta i skladišni prostori.

- 16 Zakon iz 1972. temelji se na četirima načelima koja podrazumijevaju zatvoreni sustav zapošljavanja: (1) u lučkim područjima lučke poslove smiju obavljati samo lučki radnici s odobrenjem, (2) pristup tržištu rada u području lučkih poslova moguć je samo nakon izdavanja odobrenja i – ovisno o potrebi – nakon upisa u imenik lučkih radnika, (3) svaka osoba koja obavlja lučke poslove u lučkom području mora za to zaposliti lučke radnike s odobrenjem te je stoga obvezna pristupiti udruzi poslodavaca s odobrenjem, (4) u slučaju povrede tog sustava primjenjuju se odredbe Sociaal Strafwetboek (Zakon o kaznenim djelima u području socijalne sigurnosti).
- 17 Ustavna načela o kojima se na zahtjev Hof van Cassatie (Kasacijski sud) treba očitovati sud koji je uputio zahtjev usko su povezana sa slobodom izbora zanimanja, pravom na rad i slobodom poduzetništva koji se jamče člancima 15. i 16. Povelje, kao i sa slobodom poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i slobodom pružanja usluga (članak 56. UFEU-a).
- 18 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je Sud u točki 58. svoje presude u predmetu C-576/13 naveo da Španjolska nije ispunila svoje obveze „time što je poduzeća iz drugih država članica koja žele utovariti i istovariti robu u španjolskim javnim lukama s jedne strane obvezala da se registriraju pri Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios te da, ovisno o slučaju, sudjeluju u njegovu kapitalu, te da s druge strane, prije svega zapošljavaju radnike koja ima na raspolaganje stavlja to društvo, pri čemu određen minimalni broj mora biti zaposlen na neodređeno vrijeme” (nizozemski prijevod priložio je sud koji je uputio zahtjev).
- 19 Komisija je 28. ožujka 2014. pokrenula postupak zbog povrede obveze protiv Belgije jer je smatrala da se belgijski propis o organizaciji lučkih poslova u pojedinim bitnim točkama protivi pravu Unije, osobito slobodi poslovnog nastana.
- 20 Zakon iz 1972. niti načela na kojima se temelji nisu izmijenjeni nakon što je Komisija dostavila pismo opomene. Kao reakcija na Komisijine prigovore donesen je Kraljevski dekret iz 2016. Komisija je 17. svibnja 2017. odlučila da privremeno obustavi navedeni postupak zbog povrede obveze protiv Belgije.
- 21 Čini se da članci 1. i 2. Zakona iz 1972. dovode do ograničavanja temeljnih sloboda u skladu s UFEU-om. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se postavlja pitanje, je li, kao što je Sud odlučio u svojoj presudi u predmetu C-576/13 o španjolskim propisima, obveza za poduzeća koja proizlazi iz predmetnih odredbi da za obavljanje lučkih poslova u smislu Zakona iz 1972. – uključujući djelatnosti koje nisu povezane s utovarom i istovarom brodova – zapošljavaju lučke radnike s odobrenjem, uzimajući u obzir različite propise i Komisijinu privremenu obustavu postupka zbog povrede obveze, neopravdano ograničenje. Na to se odnosi prvo prethodno pitanje.
- 22 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev nakon što Sud odgovori na prethodna pitanja utvrdi da su sporne odredbe neustavne, na zakonodavcu je da otkloni

utvrđenu neustavnost te da uskladi odnosne zakonske propise s Ustavom u vezi s pravom Unije. Do postupanja zakonodavca utvrđivanje neustavnosti tih odredaba može, međutim, dovesti do iznenadne nesigurnosti tisuća lučkih radnika u pogledu njihova pravna položaja na tržištu rada i njihovih uvjeta rada, što bi dovelo da nepovoljnih socijalnih i finansijskih posljedica. U tim okolnostima bi se i država mogla suočiti s ozbiljnih posljedica.

- 23 Radi izbjegavanja takve situacije sud koji je uputio zahtjev je na temelju belgijskih propisa ovlašten održati na snazi učinke spornog nacionalnog propisa (Zakon iz 1972.). Međutim, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje bi li takvim postupanjem u kontekstu presude Suda od 28. srpnja 2016. (C-379/15, Association France Nature Environnement) povrijedio pravo Unije. Na to se odnosi drugo prethodno pitanje.

RADNI DOKUMENT