

**Zadeva C-471/19****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča Evropske unije****Datum vložitve:**

20. junij 2019

**Predložitveno sodišče:**Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče, Belgija, v nadaljevanju:  
Grondwettelijk Hof)**Datum predložitvene odločbe:**

6. junij 2019

**Tožeča stranka:**

Middlegate Europe NV

**Tožena stranka:**

Ministerraad (Svet ministrov, v nadaljevanju: Ministerraad)

**Predmet postopka v glavni zadevi**

Hof van Cassatie (kasacijsko sodišče) je predložitvenemu sodišču (Grondwettelijk Hof – ustavno sodišče, Belgija, v nadaljevanju: Grondwettelijk Hof) postavilo vprašanje za predhodno odločanje o skladnosti nekaterih določb Wet Havenarbeid (zakon o delu v pristaniščih, v nadaljevanju: Wet Havenarbeid) z belgijsko ustavo.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog na podlagi člena 267 PDEU

Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je obveznost, da je v belgijskih pristaniščih za dejavnosti dela v pristaniščih treba uporabiti izkušene pristaniške delavce, v nasprotju s pravom Unije in če ja, ali sme začasno ohraniti zadevno ureditev, dokler je zakonodajalec ne uskladi s pravom Unije.

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 49 PDEU, in odvisno od primera, v povezavi s členom 56 PDEU, s členoma 15 in 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in z načelom enakosti, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki osebe ali podjetja, ki želijo v belgijskem pristanišču opravljati dejavnosti dela v pristaniščih v smislu zakona o delu v pristaniščih z dne 8. junija 1972 – vključno z dejavnostmi, ki niso povezane z natovarjanjem in raztovarjanjem ladij v strogem smislu – obvezuje, da morajo uporabiti samo priznane pristaniške delavce?

2. Ali sme Grondwettelijk Hof, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, posledice spornih členov 1 in 2 zakona o delu v pristaniščih z dne 8. junija 1972 začasno ohrani z namenom preprečevanja pravne negotovosti in socialnih nemirov in da zakonodajalcu omogoči, da jih uskladi z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Evropske unije?

## Navedene določbe prava Unije

Člena 49 in 56 PDEU

Člena 15 in 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Načelo enakosti

## Navedene določbe nacionalne zakonodaje

Členi 10, 11 in 23 Grondwet (belgijska ustava)

Členi II. Wetboek van economisch recht (gospodarskopravni zakonik)

Členi 1, 2, 3, 3a in 4 Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (zakon z dne 8. julija 1972 o delu v pristaniščih) (Wet Havenarbeid)

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 (kraljevi odlok z dne 5. julija 2004 o priznanju pristaniških delavcev v pristaniških območjih, ki jih ureja zakon z dne 8. julija 1972 o delu v pristaniščih)

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 (kraljevi odloki z dne 20. marca 1986 o priznanju združenja delodajalcev za izvajanje člena 3a zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih; z dne 29. januarja 1986 o priznanju združenja delodajalcev za izvajanje člena 3a zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih; z dne 4. septembra 1985 o priznanju združenja delodajalcev za izvajanje člena 3a zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih; z dne 14. junija 2017 o priznanju združenja delodajalcev za izvajanje člena 3a zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih in o razveljavitvi kraljevih odlokov z dne 10. julija 1986 in 1. marca 1989 o priznanju združenja delodajalcev za izvajanje člena 3a zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih)

Člen 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 (kraljevi odlok z dne 12. januarja 1973 o ustanovitvi in določitvi imena in pristojnosti skupnega odbora (Paritair Comité) pristaniške uprave (v nadaljevanju: kraljevi odlok iz leta 1973)

Člena 35 in 37 Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (zakon z dne 5. decembra 1986 o kolektivnih delovnih pogodbah in skupnih odborih)

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 (kraljevi odlok z 10. julija 2016 o spremembi kraljevega odloka z dne 5. julija 2004 o priznanju pristaniških delavcev na območjih pristanišč, ki spadajo na področje uporabe zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih, v nadaljevanju: kraljevi odlok iz leta 2016).

Člen 28(2) Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (izredni zakon z dne 6. januarja 1989 o ustavnem sodišču)

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in spora o glavni stvari**

- 1 Družba Middlegate Europe je transportno podjetje s sedežem v kraju Zeebrugge, ki deluje po vsej Evropi. V okviru mednarodnega cestnega prevoza njeni delavci na pomolu pristanišča Zeebrugge med drugim pripravljajo priklopnike za prevoz blaga v Združeno kraljestvo in na Irsko.
- 2 Med kontrolo dne 12. januarja 2011 je policija sestavila zapisnik zoper družbo Middlegate Europe zaradi kršitve člena 1 Wet Havenarbeid, namreč opravljanje dela v pristanišču s strani nepriznanega pristaniškega delavca. S sklepom z dne 17. januarja 2013 je bilo družbi naloženih 100 EUR upravne kazni.

- 3 Pritožbo družbe zoper to odločbo je Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (delovno sodišče v Gentu, oddelek Brugge), zavrnilo kot neutemeljeno. Arbeidshof te Gent (višje delovno sodišče v Gentu) je pritožbo zoper to sodbo zavrnilo.
- 4 Družba Middlegate Europe je nato vložila kasacijsko pritožbo pri Hof van Cassatie (kasacijsko sodišče). V postopku navaja, da sta člena 1 in 2 Wet Havenarbeid v nasprotju s členi 10, 11 in 12 ustave (načelo enakosti in svoboda trgovine in industrije). Hof van Cassatie je predložitvenemu sodišču postavilo vprašanje za predhodno odločanje glede združljivosti tega predpisa z ustavo, slednje pa je Sodišču Evropske unije predložilo vprašanja za predhodno odločanje.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 5 Hof van Cassatie sprašuje predložitveno sodišče ali je obveznost podjetij, kot izhaja iz zakona iz leta 1972, da morajo za dejavnosti v območjih pristanišč uporabiti priznane pristaniške delavce, in sicer ne le za natovarjanje in raztovarjanje ladij, ampak tudi za dejavnosti, ki se jih lahko opravlja izven območja pristanišč, združljiva z ustavnimi načeli enakosti in svobode trgovine in industrije.
- 6 Po mnenju Ministerraad (svet ministrov) položajev podjetij, ki opravljajo dejavnosti na območjih pristanišč in podjetij, ki opravljajo dejavnosti izven njih, med seboj ni mogoče primerjati. Družba Middelgate Europe pa, nasprotno, trdi, da gre za enako delo, ki v obravnavanem primeru ni v nobeni zvezi z natovarjanjem in raztovarjanjem ladij v strogem smislu, vendar se obravnava različno glede na to, ali je izvedeno na območju pristanišča ali izven njega.
- 7 Ministerraad (svet ministrov) podredno navaja, da se podjetja, ki se odločijo, da bodo določene dejavnosti, ki spadajo pod opis dela v pristanišču, opravljala na območju pristanišča, vendar bi jih prav tako lahko izvajala izven območja pristanišča, po lastni, svobodni odločitvi, spravijo v položaj, v katerem je treba uporabiti priznane pristaniške delavce. Niso zavezani k temu, da bi morali te dejavnosti izvajati na območju pristanišča. Nadalje Ministerraad (svet ministrov) navaja, da je različno obravnavanje iz razlogov varnosti objektivno in stvarno utemeljeno.
- 8 Opredelitev dela v pristanišču bi morala biti po mnenju Ministerraad (svet ministrov) dovolj široka, da bi lahko vsebovala vse dejavnosti, ki so povezane z natovarjanjem in raztovarjanjem ladij na območju pristanišča in na ta način zagotovila varnost na celotnem območju pristanišča. Vendar Ministerraad (svet ministrov) opozarja, da imajo različni elementi tega pojma vedno znova povezavo z natovarjanjem in raztovarjanjem ladij, tako da uporabljena opredelitev pristaniškega dela ne sega dlje, kot je potrebno.

- 9 Po mnenju Ministerraad (svet ministrov) ne gre za kršitev prava Unije. V zvezi s tem se sklicuje tudi na to, da Evropska komisija po nekaj prilagoditvah pravnega okvira leta 2016 ni več videla nobenega razloga, da bi nadaljevala s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti proti Belgiji. Nadalje se Ministerraad (svet ministrov) sklicuje na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 16. septembra 1999 o belgijskem Wet Havenarbeid (C-22/98, J.C. Becu in drugi), iz katere po njihovem mnenju izhaja, da je ta ureditev združljiva z načelom enakosti.
- 10 Družba Middlegate Europe meni, da navedena razlika v obravnavi ni niti objektivna niti relevantna. Dokazuje, da določitev območja pristanišča, kot tudi pojma dela v pristanišču, temelji na arbitrarnosti in vsemogočnosti sindikatov pristaniških delavcev, ki želijo obdržati zakonski monopol nad priznanim delom v pristaniščih. Po njegovem mnenju ni izkazano, da je omenjeni monopol absolutno potreben za zagotavljanje varnosti dela na območju pristanišč in da tovrstna ureditev ne sega dlje, kot je potrebno za zagotavljanje varnosti.
- 11 Izpodbija, da bi bilo iz pravne prakse Sodišča Evropske unije, ki jo navaja Ministerraad (svet ministrov) in iz opustitve ukrepanja Komisije mogoče sklepati, da je uredba v skladu s pravom Unije. Ob sklicevanju na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 11. decembra 2014 (C-576/13, Komisija/Španija) trdi, da ima belgijski zakon iz leta 1972 preveč daljnosežne posledice, med drugim, kar zadeva svobodo trgovine in industrije, še posebno prostega trga dela za delo v pristaniščih.

#### **Kratek povzetek obrazložitve predloga**

- 12 Člen 1 zakona iz leta 1972 določa:
- „Nihče ne sme na območju pristanišč dovoliti opravljanja pristaniških del nobenim drugim delavcem kot samo priznanim pristaniškim delavcem.“
- 13 Iz členov 2 in 3 zakona iz leta 1972 izhaja, da so podrobnejše določbe zapisane v kraljevih odlokih, med drugim tudi, kaj sodi pod „delo v pristaniščih“, in kakšne so obveznosti delavcev in delodajalcev, ki so aktivni na območju pristanišča.
- 14 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je „delo v pristanišču“, več kot natovarjanje in raztovarjanje ladij in je opisano, kot sledi (člen 1 kraljevega odloka z dne 12. januarja 1972 o ustanovitvi in določitvi imenovanja in pristojnosti skupnega odbora pristaniške uprave)

„[...] vsi delavci in njihovi delodajalci, ki na območju pristanišč:

(A) kot glavno ali stransko dejavnost opravljajo delo v pristanišču, to je sleherno obravnavo blaga, ki je pripeljano ali odpeljano po morju ali s plovili za celinsko plovbo, železniškimi vagoni ali cestnimi tovornimi vozili, in dopolnilne storitve v zvezi s tem blagom, ne glede na to, ali se te dejavnosti odvijajo v dokih, na plovnih poteh, na pomolih ali v institucijah, ki so namenjene uvozu, izvozu in

prevozu dobrin, ki so pripeljane ali odpeljane po morju ali s plovili za celinsko plovbo na pomole industrijskih institucij.“

- 15 Iz določb, navedenih v sporu o glavni stvari, po mnenju predložitvenega sodišča izhaja, da je pojem „delo v pristanišču“, opisan tako iz materialnega kot tudi iz teritorialnega vidika. Z materialnega vidika je pojem „delo v pristanišču“, opredeljeno na podlagi dejavnosti v zvezi s pretovarjanjem blaga in sorodnih storitev. Iz teritorialnega vidika je delo v pristanišču omejeno na že opisane dejavnosti, ki se jih izvaja na geografsko opredeljenih območjih pristanišč, ki konkretno obsegajo doke, pomole, hangarje, skladišča in kraje za natovarjanje in raztovarjanje.
- 16 Predložitveno sodišče se sklicuje na to, da zakon iz leta 1972 temelji na štirih načelih, ki vsebujejo sistem zaprtega zaposlovanja: (1) delo v pristanišču na območju pristanišč smejo opravljati samo priznani pristaniški delavci; (2) dostop do trga dela za delo v pristanišču je možen samo po sprejemu v združenje pristaniških delavcev glede na potrebe dela; (3) vsaka oseba, ki daje opravljati pristaniška dela na območju pristanišč, mora v ta namen zaposliti priznane pristaniške delavce in se zato obvezuje, da se bo priključila priznani organizaciji delodajalcev; (4) določbe Sociaal Strafwetboek (Zakon o kaznivih dejanjih s področja socialne varnosti) veljajo za kršitve tega sistema.
- 17 Po mnenju predložitvenega sodišča so ustavna načela, o katerih se mora izreči na predlog Hof van Cassatie, tesno povezana s svobodo opravljanja poklica, pravico do dela in svobodo gospodarske pobude, ki jih zagotavljata člena 15 in 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in svobode ustanavljanja (člen 49 PDEU) in prostega opravljanja storitev (člen 56 PDEU)
- 18 Predložitveno sodišče se sklicuje na to, da je Sodišče Evropske unije v točki 58 svoje sodbe z dne 11. decembra 2014 (C-576/13, Komisija/Španija) določilo, da Španija svojih obveznosti ni izpolnila, ker je „podjetjem drugih držav članic, ki želijo opravljati dejavnosti natovarjanja in raztovarjanja blaga v španskih pristaniščih v splošnem interesu, naložila obvezo, da se, po eni strani, včlanijo v delniško družbo za upravljanje pristaniških delavcev („Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios“), in tudi morda prispevajo k njenemu kapitalu in po drugi strani, da prioritetno zaposlujejo tiste delavce, ki jih družba da na razpolago“ (lasten prevod v predložitveni odločbi).
- 19 Evropska komisija je 28. marca 2014 zoper Belgijo uvedla postopek za ugotavljanje kršitev, saj je belgijski sistem v zvezi z organizacijo dela v pristaniščih po njenem mnenju v več ključnih točkah v nasprotju s pravom Unije, posebno s pravico do ustanavljanja.
- 20 Predložitveno sodišče poudarja, da se po obvestilu Komisije o neizpolnitvi niti zakon iz leta 1972 niti načela, na katerih temelji, niso spremenila. V odgovor na pritožbe Komisije je bil sestavljen kraljevi odlok z dne 10. julija 2016 o spremembi kraljevega odloka z dne 5. julija 2004 o priznanju pristaniških

delavcev na območjih pristanišč, ki spadajo pod območje uporabe zakona z dne 8. junija 1972 o delu v pristaniščih. Dne 17. maja 2017 je Komisija sklenila, da pogojno zaključi prej navedeni postopek zoper Kraljevino Belgijo.

- 21 Predložitveno sodišče ugotavlja, da se zdi, da člena 1 in 2 zakona iz leta 1972 s seboj prinašata omejitev temeljnih pravic PDEU. Postavlja se vprašanje ali, kot je razsodilo Sodišče Evropske unije v prej navedeni sodbi z dne 11. decembra 2013 v zvezi s španskim sistemom, iz zadevnih določb izhajajoče obveze podjetij, uporabiti priznane pristaniške delavce za opravljanje pristaniškega dela v smislu zakona iz leta 1972 – med drugim dejavnosti, ki niso povezane z natovarjanjem in raztovarjanjem ladij – vsebuje neutemeljeno omejitev, upošteva razlike v zakonodaji in prej navedeno s strani Komisije pogojno prekinitve postopka za ugotavljanje kršitev. To je predmet prvega vprašanja za predhodno odločanje.
- 22 Če bo predložitveno sodišče po odgovoru Sodišča Evropske unije na vprašanja za predhodno odločanje izpodbijane odločbe štelo za neustavne, mora zakonodajalec naredi konec ugotovljeni neustavnosti in prilagodi zakonodajni okvir ustavi, v skladu z razlago prava Unije. V pričakovanju ukrepanja zakonodajalca bi ugotovitev neustavnosti prej navedenih določb lahko vodila k temu, da bi se na tisoče pristaniških delavcev znašlo v veliki negotovosti o svojem pravnem položaju na trgu dela in delovnih pogojih, kar bi vodilo k neugodnim socialnim in finančnim posledicam. Tudi vlada bi se lahko v istih okoliščinah soočila z resnimi posledicami.
- 23 Z namenom preprečevanja tovrstne situacije predložitveno sodišče pojasnjuje, da je na podlagi belgijske zakonodaje pristojno, da začasno ohrani posledice zadevne nacionalne zakonodaje (zakon iz leta 1972), ampak se ob sklicevanju na sodbe Sodišča Evropske unije z dne 28.6.2016 (C-379/15, Association France Nature Environment) sprašuje, če bi s tem ravnalo v skladu s pravom Unije. To je predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje.