

Mål C-471/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

20 juni 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Grondwettelijk Hof (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

6 juni 2019

Klagande:

Middlegate Europe NV

Motpart:

Ministerraad

Saken i målet vid den nationella domstolen

Hof van Cassatie (Kassationsdomstolen i Belgien) har begärt förhandsavgörande från den hänskjutande domstolen (Grondwettelijk Hof, Belgiens författningsdomstol) gällande frågan huruvida vissa bestämmelser i Wet Havenarbeid (lagen om hamnarbete, nedan kallad 1972 års lag) är förenliga med Belgische Grondwet (den belgiska grundlagen).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida skyldigheten att anlita erkända hamnarbetare för hamnarbete som ska utföras i belgiska hamnområden strider mot unionsrätten, och om så är fallet, huruvida den hänskjutande domstolen får upprätthålla den berörda bestämmelsen tills vidare, för att ge lagstiftaren möjlighet att anpassa lagstiftningen så att den överensstämmer med unionsrätten.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 49 FEUF, i förekommande fall i förening med artikel 56 FEUF och artiklarna 15 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så att de utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att personer eller näringsidkare som vill utföra hamnarbete i den mening som avses i 1972 års lag – inklusive verksamhet som saknar samband med stuvning eller lossning av fartyg i strikt mening – i ett belgiskt hamnområde är skyldiga att endast anlita erkända hamnarbetare för att utföra detta arbete?

2. För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande: får Grondwettelijk Hof upprätthålla verkningarna av de berörda artiklarna 1 och 2 tills vidare, i syfte att undvika rättslig osäkerhet och sociala spänningar och för att ge lagstiftaren möjlighet att anpassa lagstiftningen så att den överensstämmer med de skyldigheter som följer av unionsrätten?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artikel 49 och 56 FEUF

Artikel 15 och 16 i stadgan

Likabehandlingsprincipen

Anförda nationella bestämmelser

Artikel 10, 11 och 23 i Grondwet

Artikel II.3 i Wetboek van economisch recht (ekonomilagen)

Artikel 1, 2, 3, 3bis och 4 i Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete)

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 (kunglig förordning av den 5 juli 2004 om erkännande av hamnarbetare i de hamnområden som omfattas av tillämpningsområdet för lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete)

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

beträffande 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 beträffande de havenarbeid (kungliga förordningar av den 20 mars 1986 om erkännande av en arbetsgivarorganisation för införlivandet av artikel 3bis i lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete, av den 29 januari 1986 om erkännande av en arbetsgivarorganisation för införlivandet av artikel 3bis i lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete, av den 4 september 1985 om erkännande av en arbetsgivarorganisation för införlivandet av artikel 3bis i lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete, av den 14 juni 2017 om erkännande av en arbetsgivarorganisation för införlivandet av artikel 3bis i lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete och för upphävande av de kungliga förordningarna av den 10 juli 1986 och av den 1 mars 1989 om erkännande av en arbetsgivarorganisation för införlivandet av artikel 3bis i lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete)

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 (kunglig förordning av den 12 januari 1973 om inrättande av en partssammansatt hamnkommitté och om fastställelse av dess behörighet, nedan kallad 1973 års kungliga förordning)

Artikel 35 och 37 i Wet van 5 december 1968 beträffande de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (lagen av den 5 december 1968 om kollektivavtal och partssammansatta kommittéer)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 beträffande de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 beträffande de havenarbeid (kunglig förordning av den 10 juli 2016 om ändring av den kungliga förordningen av den 5 juli 2004 om erkännande av hamnarbetare i de hamnområden som omfattas av tillämpningsområdet för lagen av den 8 juni 1972 om hamnarbete, nedan kallad 2016 års kungliga förordning)

Artikel 28 punkt 2 i Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (speciallag av den 6 januari 1989 om författningsdomstolen)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Middlegate Europe är ett transportföretag som bedriver verksamhet på europeisk nivå med säte i Zeebrygge, Belgien. Inom ramen för internationell vägtransport förbereder företagets arbetstagare på kajen i Zeebrygge bland annat påhängsvagnar för utsklepning till Förenade kungariket och Irland.
- 2 Den 12 januari 2011 inledde polisen efter en kontroll ett förfarande mot Middlegate Europe rörande en överträdelse av artikel 1 i 1972 års lag, nämligen

rörande utförande av hamnarbete av en icke erkänd hamnarbetare. Genom beslut av den 17 januari 2013 ålades bolaget böter på 100 euro.

- 3 Bolaget överklagade nämnda beslut till Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Arbetsdomstolen i Gent, avdelningen i Brygge) som ogillade talan. Arbeidshof te Gent (Arbetsdomstolen i andra instans i Gent, Belgien) ogillade överklagandet av nämnda dom.
- 4 Middlegate Europe överklagade därefter ärendet till Hof van Cassatie (Kassationsdomstolen, Belgien). I kassationsförfarandet har bolaget gjort gällande att artiklarna 1 och 2 i 1972 års lag strider mot artiklarna 10, 11 och 23 i Grondwet (likabehandlingsprincipen och principen om näringsfrihet). Hof van Cassatie begärde därpå förhandsavgörande från den hänskjutande domstolen med avseende på om nämnda bestämmelser är förenliga med Grondwet. Den hänskjutande domstolen hänsköt å sin sida frågorna till EU-domstolen för förhandsavgörande.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 5 Hof van Cassatie vill med sina frågor få klarhet i huruvida den skyldighet som följer av 1972 års lag för företag att använda erkända hamnarbetare för verksamhet inom hamnområden, som inte bara omfattar stuvning och lossning av fartyg utan även verksamhet som kan utföras utanför hamnområdena, är förenliga med de konstitutionella principerna om likabehandling och näringsfrihet.
- 6 Ministerraad (Ministerrådet) företräder uppfattningen att näringsidkare som bedriver verksamhet i hamnområden och näringsidkare som bedriver verksamhet utanför hamnområden inte befinner sig i jämförbara situationer. Middlegate Europe företräder däremot uppfattningen att det är fråga om samma arbete som i förevarande fall inte har något samband med stuvning och lossning av fartyg i strikt mening, men som ändå behandlas olika beroende på om arbetet utförs i eller utanför ett hamnområde.
- 7 Ministerraad påpekar för fullständighetens skull att näringsidkare som beslutar sig för att låta utföra viss verksamhet som räknas som hamnarbete inom ett hamnområde, men som även kan utföras utanför ett hamnområde, genom sitt eget fria val försätter sig i ett läge där näringsidkaren är skyldig att anlita erkända hamnarbetare. En näringsidkare är inte skyldig att låta utföra dessa arbeten inom ett hamnområde. Vidare anser Ministerraad att olikbehandlingen är objektivt och sakligt motiverad av skäl som rör säkerhet.
- 8 Ministerraad anser att begreppet hamnarbete måste ges en tillräckligt vid definition för att det ska kunna omfatta all verksamhet som har samband med stuvning och lossning av fartyg i ett hamnområde i syfte att kunna garantera säkerheten i hela hamnområdet. Ministerraad påpekar dock att de olika elementen hos detta begrepp alltid ska ha ett samband med stuvning och lossning av fartyg, i syfte att begreppet hamnarbete inte ska ges en vidare definition än vad som är nödvändigt.

- 9 Enligt Ministerrads uppfattning föreligger ingen överträdelse av unionsrätten. Den erinrar i detta sammanhang även om att kommissionen efter vissa ändringar av tillämpliga bestämmelser som gjordes 2016 inte längre ansåg att det fanns en grund för att fortsätta överträdelseförfarandet mot Belgien. Vidare hänvisar Ministerrad till EU-domstolens dom av den 16 september 1999 rörande 1972 års belgiska lag (C-22/98, Becu m.fl.), av vilken det följer att regleringen är förenlig med likabehandlingsprincipen.
- 10 Middlegate Europe företräder uppfattningen att den aktuella särbehandlingen varken är objektivt eller sakligt grundad. Bolaget har gjort gällande att fastställande av vad som utgör hamnområden liksom definitionen av begreppet hamnarbete grundas på hamnfackens godtycke och allmakt. Hamnfacken vill behålla det rättsliga monopolet för erkänt hamnarbete. Det har inte visats att detta monopol är absolut nödvändigt för att garantera säkerheten inom hamnområden och att en sådan reglering inte går utöver vad som är nödvändigt för att garantera säkerheten.
- 11 Bolaget har invänt att det inte är möjligt att utifrån den dom från EU-domstolen som anförts av Ministerrad och av att kommissionen förhållit sig passiv dra slutsatsen att den berörda bestämmelsen är förenlig med unionsrätten. Bolaget har med hänvisning till EU-domstolens dom av den 11 december 2014 (C-576/13, kommissionen mot Spanien) gjort gällande att 1972 års belgiska lag har för långtgående konsekvenser bland annat för näringsfriheten och i synnerhet för en fri arbetsmarknad inom sektorn för hamnarbete.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 12 Artikel 1 i 1972 års lag föreskriver följande:
- ”Ingen får låta andra arbetstagare än erkända sådana utföra hamnarbete inom hamnområdena.”
- 13 Det framgår av artiklarna 2 och 3 i 1972 års lag att närmare bestämmelser föreskrivs genom kungliga förordningar, inklusive definitionen av begreppet hamnarbete och de skyldigheter som åläggs arbetsgivare och arbetstagare som är verksamma i hamnområdena.
- 14 Begreppet hamnarbete omfattar mer än stuvning och lossning av fartyg och definieras på följande sätt (artikel 1 i 1973 års kungliga förordning):
- ”... alla arbetstagare och deras arbetsgivare, som i hamnområden:”
- (A.) som huvudsaklig verksamhet eller biverksamhet utför hamnarbete, det vill säga varje hantering av varor som har transporterats med havs- sjö- eller flodgående fartyg eller med järnvägsvagn eller lastbil, och varje tjänst som hör samman med dessa varor, oberoende av om sådan verksamhet äger rum i hamnar, på vattenvägar, vid kajer eller anläggningar som används för import, export och

transitering av varor, samt varje hantering av varor som har transporterats med havs- sjö- eller flodgående fartyg till eller från kajer vid industrianläggningar.”

- 15 I bestämmelserna som är relevanta i det nationella förfarandet definieras hamnarbete både i materiellt och territoriellt hänseende. I materiellt hänseende ligger verksamhet inom området hantering av varor och besläktade tjänster till grund för detta begrepp. I territoriellt hänseende är hamnarbete begränsat till rumsligt definierade hamnområden till vilka uttryckligen hamnar, kajer, lagerlokaler, lager, lastningsorter och lagerrum hör.
- 16 1972 års lag baseras på fyra principer som omfattar ett slutet sysselsättningssystem: (1) I hamnområdena får hamnarbete endast utföras av erkända hamnarbetare. (2) Tillträde till arbetsmarknaden inom sektorn för hamnarbete kan endast ske efter erkännande och – beroende på efterfrågan – upptagande i förteckningen över hamnarbetare. (3) Varje person som låter utföra hamnarbete i hamnområden måste anlita erkända hamnarbetare och är således skyldig att ansluta sig till en erkänd arbetsgivarorganisation. (4) Vid överträdelser mot detta system ska bestämmelserna i Sociala Strafwetboek (socialstrafflagen) tillämpas.
- 17 De konstitutionella principer som den hänskjutande domstolen ska uttala sig om i syfte att besvara begäran om förhandsavgörande från Hof van Cassatie har ett nära samband med rätten till fritt yrkesval, rätten att arbeta och näringsfriheten, vilka garanteras av artiklarna 15 och 16 i stadgan, liksom etableringsfriheten (artikel 49 FEUF) och fri rörlighet för tjänster (artikel 56 FEUF).
- 18 Den hänskjutande domstolen framhåller att EU-domstolen i punkt 56 i domen i målet C-576/13 slagit fast att Spanien inte har fullgjort sina skyldigheter ”genom att å ena sidan ha förpliktat näringsidkare i andra medlemsstater som vill lasta och avlasta varor i spanska allmännyttiga hamnar att registrera sig hos Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios liksom, och i förekommande fall att investera i dess kapital, och å andra sidan, i första hand anställa arbetstagare som tillhandahålls av detta bolag, vilket är förenat med ett krav på att ett lägsta antal av dessa måste vara tillsvidareanställda” (den nederländska översättningen är den hänskjutande domstolens).
- 19 Den 28 mars 2014 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Belgien, eftersom den belgiska regleringen om organiseringen av hamnarbete enligt kommissionens uppfattning på vissa väsentliga punkter stred mot unionsrätten, i synnerhet etableringsfriheten.
- 20 Varken 1972 års lag eller de principer som ligger till grund för den ändrades efter att kommissionen överlämnade den formella underrättelsen. Som svar på kommissionens invändningar antogs 2016 års kungliga förordning. Den 17 maj 2017 beslutade kommissionen att lägga ned nämnda överträdelseförfarande mot Belgien.

- 21 Det verkar som att artiklarna 1 och 2 i 1972 års lag leder till en begränsning av de grundläggande friheterna som följer av FEUF. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer frågan huruvida – såsom EU-domstolen fastslagit i domen C-576/13 beträffande den spanska regleringen – den skyldighet som följer av de berörda bestämmelserna för näringsidkare att anlita erkända hamnarbetare för att utföra hamnarbete i den mening som avses i 1972 års lag – inklusive verksamhet som saknar samband med stuvning och lossning av fartyg – med beaktande av de olika bestämmelserna och av att kommissionen lagt ned överträdelseförfarandet utgör en omotiverad begränsning. Detta avses i den första frågan.
- 22 Om den hänskjutande domstolen skulle fastställa att de aktuella bestämmelserna strider mot grundlagen efter att EU-domstolen har besvarat tolkningsfrågorna, ankommer det på lagstiftaren att se till att dessa bestämmelser grundlagsvidrigt upphör och att den relevanta lagstiftningen bringas i överensstämmelse med Grondwet i förening med unionsrätten. Innan lagstiftaren har vidtagit sådana åtgärder kan en fastställelse av att dessa bestämmelser är författningsvidriga emellertid leda till att tusentals hamnarbetare plötsligt hamnar i stor ovisshet med avseende på sitt rättsliga läge på arbetsmarknaden och sina arbetsvillkor, vilket skulle få negativa sociala och ekonomiska följder. Staten kan under dessa omständigheter även ställas inför allvarliga negativa konsekvenser.
- 23 För att undvika en sådan situation har den hänskjutande domstolen med stöd av belgisk lagstiftning befogenhet att tills vidare upprätthålla verkningarna av de aktuella nationella bestämmelserna (1972 års lag). Den hänskjutande domstolen önskar dock få klarhet i huruvida ett sådant tillvägagångssätt mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 28 juli 2018 (C-379/15, Association France Nature Environnement) skulle strida mot unionsrätten. Den andra frågan avser detta.