

## Дело C-407/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

24 май 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Raad van State (Белгия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

16 май 2019 г.

**Жалбоподатели:**

Katoen Natie Bulk Terminals NV

General Services Antwerp NV

**Отвeтник:**

Belgische Staat

**Предмет на главното производство**

С жалбата в главното производство се иска отмяна на 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 (Кралски указ от 10 юли 2016 г. за изменение на Кралски указ от 5 юли 2004 г. относно признаването на пристанищните работници и служители в пристанищните зони, за които се прилага Законът от 8 юни 1972 г. за пристанищната дейност) (BS от 13 юли 2016 г.).

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Преюдициално запитване по член 267 ДФЕС

Седемте преюдициални въпроса се отнасят по същество до въпроса дали разпоредбите на белгийското законодателство относно признаването на пристанищни работници и служители, които са адаптирани през 2016 г. с обжалвания указ вследствие на предупреждение на Комисията, съответстват

на разпоредбите относно свободата на движение (членове 34, 35, 45, 49, 56 ДФЕС) и конкуренцията (членове 101, 102 и 106 ДФЕС).

### Преюдициални въпроси

1. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба на член 1 от Кралския указ от 5 юли 2004 г. „относно признаването на пристанищните работници и служители в пристанищните зони, за които се прилага Законът от 8 юни 1972 г. за пристанищната дейност“ във връзка с член 2 от този указ, по-конкретно правната уредба, съгласно която пристанищни работници и служители по смисъла на член 1, параграф 1, точка 1 от посочения указ при признаването им от административна комисия — съставена от равнопоставени членове, определени от представените в съответната съвместна подкомисия организации на работодатели, от една страна, и от представените в нея организации на работници и служители, от друга страна — или се приемат, или не се приемат в групата на пристанищни работници, при което се отчита необходимостта от работна ръка, като в същото време се взема предвид обстоятелството, че за тази административна комисия не е предвиден срок за постановяване на решение и нейните решения за признаване подлежат само на обжалване по съдебен ред?

2. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба, въведена с член 4, параграф 1, точки 2, 3, 6 и 8 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 4, точки 2, 3, 4, съответно точка 6 от обжалвания Кралски указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно правната уредба, съгласно която признаването на пристанищен работник или служител предполага, че работникът или служителят: а) е обявен за годен за работа от външна служба за превенция и защита на здравето на работното място, към която се числи оправомощената съгласно член 3*bis* от Закона от 8 юни 1972 г. „за пристанищната дейност“ организация на работодателите; б) е положил психотехническите изпити, проведени от органа, който е оправомощен за целта от признатата организацията на работодатели съгласно същия член 3*bis* от Закона от 8 юни 1972 г.; в) три седмици е посещавал курс по безопасни условия на труд и придобиване на професионална квалификация и е положил окончателния изпит; и г) вече има сключен трудов договор, ако става дума за пристанищен работник или служител, който не е приет в групата, като чуждестранни пристанищни работници и служители трябва да могат, във връзка с член 4, параграф 3 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., да докажат, че отговарят на сравними условия в друга държава членка, за да не се прилагат повече за тях тези условия за целите на обжалваната правна уредба?

3. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба, въведена с член 2, параграф 3 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 2 от обжалвания Кралски указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно правната уредба, съгласно която срокът на признаването на пристанищни работници и служители, които не са приети в групата и поради тази причина са наети на работа в съответствие със Закона от 3 юли 1978 г. „за трудовите договори“ директно от работодател въз основа на трудов договор, е ограничен до срока на този трудов договор, така че във всеки случай трябва да започне нова процедура за признаване?

4. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба, въведена с член 13/1 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 17 от Кралския указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно преходната мярка, съгласно която трудовият договор, за който става дума в третия преюдициален въпрос, трябва да бъде сключен първоначално за неопределен срок, от 1 юли 2017 г. — за най-малко две години, от 1 юли 2018 г. — за най-малко една година, от 1 юли 2019 г. — за най-малко шест месеца и от 1 юли 2020 г. — за срок, който се определя свободно?

5. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба на член 15/1 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 18 от Кралския указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно (преходната) мярка, съгласно която пристанищните работници и служители, които са признати съгласно старата правна уредба се признават автоматично за членове на групата на пристанищните работници, като по този начин възможността на даден работодател да наеме директно тези пристанищни работници и служители (по безсрочен договор) се ограничава и работодатели се възпрепятстват да привличат качествени работници и служители, като сключват с тях директно безсрочен договор и им предлагат стабилност на заетостта съгласно правилата на общото трудово право?

6. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правната уредба, въведена с член 4, параграф 2 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 4, точка 7 от Кралския указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно правната уредба, съгласно която колективният трудов договор определя условията и реда, по които пристанищен работник или служител може да бъде нает на работа в пристанищна зона, различна от тази, в която е бил признат, като по този начин се ограничава мобилността на работници и служители между пристанищните зони, без самият законодател да изясни какви могат да са тези условия или ред?

7. Трябва ли членове 49, 56, 45, 34, 35, 101 или 102 ДФЕС, евентуално във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че не

допускат правната уредба, въведена с член 1, параграф 3 от Кралския указ от 5 юли 2004 г., изменен с член 1, точка 2 от Кралския указ от 10 юли 2016 г., по-конкретно правната уредба, съгласно която работници и служители (заети с логистична дейност), които по смисъла на член 1 от Кралското постановление от 12 януари 1973 г. „за създаване на съвместна комисия за пристанищната дейност и определяне на нейното наименование и отговорности“, полагат труд на места, където дадени стоки, с цел да бъдат подготвени за по-нататъшното им разпределение или изпращане, се променят, което непряко води до доказана добавена стойност, трябва да имат сертификат за безопасност, като същият — при отчитане на факта, че се заявява от работодател, който е сключил с работник или служител трудов договор за извършването на съответни дейности, издава се срещу представяне на трудов договор и лична карта и условията на подлежащата на спазване процедура се определят в колективен трудов договор, без законодателят да е внесъл яснота по този въпрос — се счита за признаване по смисъла на Закона от 8 юни 1972 г. „за пристанищната дейност“?

#### **Посочени разпоредби от правото на Съюза**

Членове 34, 35, 45, 49, 56, 101, 102 и 106 ДФЕС

#### **Посочени разпоредби от националното право**

Член 23 от Grondwet (Конституцията)

Член 583 от *Gerechtelijk Wetboek* (Кодексът за съдопроизводството)

Членове II.3 и II.4 от *Wetboek Economisch Recht* (Кодексът на стопанското право)

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 (Кралски указ от 10 юли 2016 г. за изменение на Кралския указ от 5 юли 2004 г. относно признаването на пристанищните работници и служители в пристанищните зони, за които се прилага Законът от 8 юни 1972 г. за пристанищната дейност) (обжалваният в главното производство указ)

Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Закон от 5 декември 1968 г. за колективните трудови договори и съвместните комисии)

Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Закон от 8 юни 1972 г. за пристанищната дейност)

## Кратко представяне на фактическата обстановка и на главното производство

- 1 С обжалвания указ се изменя Кралския указ от 5 юли 2004 г. относно признаването на пристанищните работници и служители в пристанищните зони, за които се прилага Законът от 8 юни 1972 г. за пристанищната дейност.
- 2 Тези промени са резултат от предупреждение на Европейската комисия от 28 март 2014 г.

## Основни доводи на страните в главното производство

- 3 Запитващата юрисдикция отхвърля редица изцяло национални правни основания за обжалване.
- 4 Жалбоподателите в главното производство твърдят, че обжалваният указ нарушава основните свободи на правото на Съюза в областта на свободата на движение и правилата на конкуренцията, съответно тълкувани във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС.
- 5 По-конкретно жалбоподателите твърдят, че целта на обжалвания указ, който е приет след предупреждение на Европейската комисия от 28 март 2014 г., изглежда е да се либерализира пазара на труда, по същество обаче са затвърдени или добавени седем ненужни и непропорционални ограничения към съществуващото законодателство в областта на пристанищната дейност.
- 6 *Първо ограничение:* изискването за признаване на всички пристанищни работници и служители, които не извършват логистична дейност, от административна комисия, съставена от организации на работодатели и организации на работници и служители. От страна на работодателите участвали само признати местни сдружения на работодателите, а от страна на работниците и служителите — също само съществуващи представители („closed shop“). Това изискване водело до изкуствено затваряне на пазара на труда от предприятия с монополно положение. Също така липсвали елементарни процесуални гаранции, тъй като например не били предвидени нито срок, в рамките на който тази комисия трябва да вземе решение, нито възможности за обжалване. Освен нова, при признаването с цел приемането в групата се отчитала необходимостта от работна ръка, което възпрепятствало свободния достъп до пазара на труда: административната комисия, в която професионалните организации имат право на вето, можела да продължи да ограничава пазара на труда до определен брой работници и служители и по този начин да изключва „външни лица“.
- 7 *Второ ограничение:* С обжалвания указ се въвеждали две нови изключителни права. Първо, годността за пристанищна дейност трябвало да бъде оценена от (единствената компетентна) външна служба за превенция и

защита на здравето на работното място, към която принадлежи признатата организация на работодатели, и второ, кандидатът/пристанищният работник или служител трябвало да положи психотехнически изпити, проведени от орган, който е определен за целта от същата призната организация на работодатели. Този нов двоен монопол засилвал съществуващия монопол на местните сдружения на работодатели. Поради тази причина либерализацията на пазара на труда била напълно илюзорна.

- 8 *Трето ограничение:* Либерализацията на достъпа до пазара на труда за работници и служители, които не са част от групата, тоест работниците и служителите, които сключват директно договор с работодател, била чисто теоретична, тъй като срокът на признаването на работници и служители, които не са част от групата, е ограничен до изтичането на срока на трудовия им договор. Ако съответният работник или служител иска да бъде отново нает на работа като пристанищен работник — от същия или друг работодател — той трябвало отново да премине през цялата процедура за признаване. Както за пристанищни работници и служители, които първоначално (или повторно) са назначени на работа за кратък период (например в рамките на договор, сключен за няколко дни или седмици), така и за съответния работодател или работодатели такова ограничение било нереалистично и прекомерно, ненужно и непропорционално. Според жалбоподателите това ще доведе до намаляване на интереса към упражняването на трудова дейност извън рамките на групата и обжалваният указ имал за цел да избегне реалната либерализация на пазара на труда.
- 9 *Четвърто ограничение:* предвидената в обжалвания указ преходна правна уредба — до 1 юли 2020 г. — била ненужна, необоснована и прекалено дълга.
- 10 *Пето ограничение:* признаването на всички съществуващи пристанищни работници и служители като такива от групата на пристанищните работници и служители намалявало възможността за директно наемане на работа на (опитни) пристанищни работници и служители от работодателя.
- 11 *Шесто ограничение:* според жалбоподателите се въвеждат ненужни нови ограничения на правото на работодателите и техните работници и служители да наемат на работа и съответно да упражняват трудова дейност в пристанищна зона, която е различна от тази, където съответният работник или служител е бил признат. Подобен род ограничения нямало никъде другаде в Европейския съюз.
- 12 *Седмо ограничение:* въвеждали се ненужни нови пречки пред упражняването на трудова дейност от работници и служители, които извършват логистични операции. Тези работници и служители трябвало да имат сертификат за безопасност. Избрана била така наречената карта Alfapass, която е била въведена с оглед на борбата с тероризма и понастоящем, без никакво основание и при сериозно отклонение от

обичайната практика на други места в Европейския съюз, прилагането ѝ е разширено и обхваща установени в пристанищната зона логистични предприятия. Предприятието Alfapass bvba се контролирало от монополното Сдружение на работодателите в пристанищната сфера в Антверпен — Сера и от Alfaport и от частната браншова асоциация съюз на пристанището в Антверпен, което засилвало монополното положение на съответното сдружение на работодателите. Освен това системата Alfapass водела до значителни допълнителни разходи за работодателите.

- 13 Изброените ограничения надхвърляли необходимото за постигане на преследваните цели от обществен интерес и не могли да бъдат оправдани. Посочените от ответника императивни съображения от обществен интерес не били убедителни.
- 14 Освен това, обжалваният указ нарушавал същевременно член 106, параграф 1 ДФЕС, тъй като във връзка със сдруженията на работодатели изисквал от външните служби за превенция и защита на здравето на работното място, към които тези сдружения са се присъединили, и от определените от тях и натоварени с организирането на психотехнически изпити органи, от които всички получават изключително право, предприемането на мерки, които водят до нарушение на свободата на установяване.
- 15 Посочените по-горе ограничения водят и до нарушение на членове 101 и 102 ДФЕС във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС. Обжалваният указ затвърждавал по-конкретно изключителни права и контролни правомощия на местните организации на работодатели, които чрез тях продължавали пряко и косвено да контролират достъпа до пазара на труд, реорганизирай и засилвал тези права. Освен това, членовете на тези организации на работодатели имали колективен монопол върху предлагането на услуги за обработка на стоки в пристанищните зони. Такава ограничаваща конкуренцията, ако не и изключваща конкуренцията структура възпрепятствала в значителна степен нормалната конкуренция, съответно я правела невъзможна.
- 16 От факта, че Европейската комисия накрая е прекратила производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по политически причини, при условие, че се извършва мониторинг, не следвало, че обжалваният указ и изменената чрез него правна уредба в областта на пристанищната дейност съответстват на правото на Съюза.
- 17 Ответникът оспорва твърдението, че обжалваният указ нарушава свободата на движение или други свободи, и изтъква, че нито предупреждението на Комисията, нито посочената от жалбоподателите практика на Съда са достатъчно доказателство за наличието на нарушение. Според него Комисията не е прекратила производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по политически причини, а поради обстоятелството, че изразените от нея опасения са отпаднали.

- 18 Жалбоподателите не били доказали, че обжалваният указ съдържа — евентуално противоречаща на разпоредбите на Договора — пряка или непряка дискриминация, тъй като тези правила се прилагат за всички дружества, независимо от мястото където са установени. Дружества от други държави членки не били поставени спрямо местните дружества в по-неблагоприятно положение, нито правно, нито фактически. Според ответника, дори ако обжалваният указ е пряко или непряко дискриминационен, жалбоподателите трябва да докажат конкретно какви неблагоприятни последици са понесли при учредяването или управлението на тяхното предприятие.
- 19 Освен това ответникът счита, че ако са налице ограничения (което оспорва), правната уредба на пристанищната дейност, към която принадлежи обжалваният указ, е необходима и пропорционална правна уредба, която е обоснована по-специално поради обстоятелството, че едновременно 1) гарантира на пристанищните работници и служители по-голяма сигурност по отношение на условията на живот; 2) предвижда достатъчна гъвкавост, тъй като тези пристанищни работници и служители са, съответно могат да бъдат наети на работа по начин, който отчита постоянно променящия се характер на предлагането на труд; и 3) осигурява качеството на пристанищната дейност и безопасността на пристанищните работници и служители.
- 20 По отношение на посочените по-горе нарушения на правилата на конкуренцията, ответникът твърди, че жалбоподателите изопачават фактите и позицията на организациите на работодателите, че настоящата система е даже по-гъвкава от предходната и Комисията няма възражения от гледна точка на членове 101 и 102 ДФЕС във връзка с член 106, параграф 1 ДФЕС. Освен това жалбоподателите не били доказали, че е налице нарушение на правилата за конкуренция; редица от посочените от тях права и правомощия на организациите на работодатели произтичали от разпоредби, които са извън обжалвания указ.

#### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

- 21 Ответникът в главното производство твърди, че е налице изцяло вътрешно положение, поради което ДФЕС не се прилага. Запитващата юрисдикция обаче счита, че — в съответствие със становището на жалбоподателите — в настоящото дело има няколко трансгранични аспекта, поради което не е налице изцяло вътрешно положение.
- 22 Според запитващата юрисдикция тълкуването на залегналите в ДФЕС основни свободи в настоящия случай е релевантно, тъй като следва да се разгледа законосъобразността на указ, който урежда пристанищната дейност, към която се налагат определени ограничения, и който се прилага, независимо от националността, за всички работници и служители и за



всички работодатели, които извършват, съответно възлагат извършването на пристанищна дейност в дадена пристанищна зона.

- 23 Членовете на Договора относно свободата на движение представляват основни правила за Съюза, поради което всяка пречка пред тези свободи, независимо от това колко малка е тя, е забранена. Все пак, мерките, които могат да възпрепятстват упражняването на гарантираните от ДФЕС основни свободи или да намалят интереса към тях, биха могли да бъдат допустими, ако чрез тях се преследва цел от обществен интерес, ако могат да гарантират нейното постигане, и ако не надхвърлят необходимото за постигането на преследваната цел.
- 24 Според запитващата юрисдикция на първо място трябва да бъде разгледан въпросът дали ограниченията по отношение на наемането на работа в рамките на и извън групата на признатите пристанищни работници и служители, както и начинът, по който административната комисия взема решения, са съвместими с разпоредбите относно свободата на движение, така както е гарантирана от ДФЕС. По отношение на посочената от жалбоподателите липса на производство по обжалване, запитващата юрисдикция все пак установява, че положително или отрицателно решение на административната комисия относно признаването като пристанищен работник или служител съгласно белгийското право (член 583, параграф 4 от Кодекса за съдопроизводството) може наистина да бъде пряко обжалвано по съдебен ред.
- 25 На следващо място, възниква въпросът дали трябва да се счита за пропорционално обстоятелството, че само външна служба за превенция и защита на здравето на работното място, в която участва местната организация на работодателите, може да заключи, че даден кандидат/пристанищен работник или служител е годен за извършване на пристанищна дейност. Същият въпрос възниква по отношение на психотехническите изпити, като запитващата юрисдикция посочва, че чуждестранните работници и служители също трябва да докажат, че са изпълнили сравними условия в областта на пристанищната дейност. Въпросът възниква и по отношение на изпита за правоспособност, който трябва да бъде положен. Също така, запитващата юрисдикция има съмнения по въпроса дали изискването за трудов договор е подходящо с оглед преследваната от законодателя цел да се гарантира безопасността на пристанищната дейност.
- 26 Освен това по отношение на срока на признаването и изготвената преходна правна уредба запитващата юрисдикция иска да установи и дали те като такива са съвместими с правото на Съюза.
- 27 Обжалваният указ предвижда по-конкретно, че като преходна мярка трудовият договор трябва да бъде сключен първоначално за неопределен срок, от 1 юли 2017 г. — за най-малко две години, от 1 юли 2018 г. — за най-

малко една година, от 1 юли 2019 г. — за най-малко шест месеца. Едва от 1 юли 2020 срокът може да бъде определян свободно.

- 28 Докато служителят има трудов договор, той е признат пристанищен работник или служител; веднага след като сключи трудов договор, той винаги може да кандидатства за признаване, което в същото време означава, че той при всички положения трябва да премине през процедурата за признаване независимо от основанията за прекратяване на трудовия договор (например и при договори с кратък срок). Предвид целта на обжалвания указ — да гарантира безопасността на пристанищния работник или служител — възниква въпросът дали в светлината на преследваните императивни съображения от обществен интерес тази правна уредба е подходяща и пропорционална.
- 29 Обстоятелството, че интересът към трудовоправния статус на признатите пристанищни работници и служители е по-малък, отколкото към този на приет в групата пристанищен работник или служител, може да доведе до намаляване на интереса към пристанищна дейност извън групата и до ограничаване на наличието на такива пристанищни работници и служители, което би довело до неоправдано ограничаване на свободата на движение.
- 30 Освен това за чуждестранните работници и служители не трябва да е трудно да се включат в групата, отколкото за белгийските работници и служители. В този контекст и като се има предвид, че за да бъде дадено лице прието в групата, трябва да е налице „необходимост от работна ръка“ — което се прилага по един и същи начин за местни и чуждестранни работници и служители — възниква въпросът дали като цяло тази правна уредба е съвместима със свободата на движение и дали не надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел в областта на безопасността.
- 31 Също така, при автоматично признаване на всички съществуващи пристанищни работници и служители като „група на пристанищни работници и служители“, работодателите няма да имат право да привличат качествени работници и служители като сключат директно с тях безсрочен договор и им предложат стабилност на заетостта съгласно правилата на общото трудово право. Отново възниква въпросът дали с оглед на преследваната цел такава мярка е подходяща и пропорционална и следователно е съвместима със свободата на установяване и свободата на движение на работниците и служителите.
- 32 Същевременно възниква въпросът дали задължението чрез колективен трудов договор да бъдат определени условията и редът, по които пристанищен работник или служител може да бъде нает на работа „в пристанищна зона, различна от тази, в която е бил признат“, представлява мярка, която е разумна и пропорционална (становище на ответника) или дали „от гледна точка на сигурността не е ясно защо мобилността между

различните пристанищни зони следва да бъде ограничена или да бъде обвързана с допълнителни условия“ (становище на жалбоподателите).

- 33 Накрая, следва да се постави въпросът дали работници и служители, които извършват логистична дейност, трябва да притежават сертификат за безопасност и дали в това отношение става дума за мярка, която е насочена към общата безопасност и следователно към безопасността на съответните работници и служители. Според запитващата юрисдикция това само по себе си не може да се разглежда като нарушение на разпоредбите, които жалбоподателите считат за нарушени. Възниква обаче въпросът дали с оглед на свободата на установяване и свободата на движение на работници и служители мярката — тълкувана в смисъл, че посоченият сертификат за безопасност трябва да бъде заявен отново при всяко сключване на договор, което безспорно е свързано с административната тежест, възникваща отново дори при (последователни) месечни, седмични или дневни договори с кратък срок — е пропорционална. В това отношение в акта за преюдициално запитване за изчерпателност се посочва, че съгласно белгийското право договори с агенции за временна заетост не се сключват между работника или служителя и третото лице/ползвателя, а между работника или служителя и агенцията за временна заетост.