Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 11 februari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 45 FEUF – Fri rörlighet för arbetstagare – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Artikel 56 FEUF – Frihet att tillhandahålla tjänster – Utövande av hamnverksamhet – Hamnarbetare – Tillträde till yrket och rekrytering – Villkor för erkännande av hamnarbetare – Hamnarbetare som inte ingår i den kvot som inrättats genom nationell lagstiftning – Begränsning till anställningsavtalets löptid – Hamnarbetares rörlighet mellan olika hamnområden – Logistikarbetare – Säkerhetsintyg – Tvingande skäl av allmänintresse – Säkerhet inom hamnområden – Skydd för arbetstagare – Proportionalitet”

I de förenade målen C-407/19 och C-471/19,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) (C-407/19) och Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien (C-471/19), av den 16 maj 2019 respektive den 6 juni 2019, vilka inkom till domstolen den 24 maj 2019 respektive den 20 juni 2019, i målen

Katoen Natie Bulk Terminals NV,

General Services Antwerp NV

mot

Belgische Staat (C-407/19),

och

Middlegate Europe NV

mot

Ministerraad (C-471/19),

ytterligare deltagare i rättegången:

Katoen Natie Bulk Terminals NV,

General Services Antwerp NV,

Koninklijk Verbond der Beheerders van Goederenstromen (KVBG) CVBA,

MVH Logistics en Stuwadoring BV,

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras (referent), samt domarna N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin och K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– General Services Antwerp NV, Katoen Natie Bulk Terminals NV och Middlegate Europe NV, genom M. Lebbe och E. Simons, advocaten,

– Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, M. Jacobs och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Wytinck, D. D'Hooghe och T. Ruys, advocaten,

– Europeiska kommissionen, genom A. Nijenhuis, S.L. Kalėda och B.-R. Killmann, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 10 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser, i mål C-407/19, tolkningen av artiklarna 34, 35, 45, 49, 56, 101, 102 och 106.1 FEUF, och, i mål C-471/19, artiklarna 49 och 56 FEUF, artiklarna 15 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), samt likabehandlingsprincipen.

2 Respektive begäran har framställts mellan Katoen Natie Bulk Terminals NV och General Services Antwerp NV å ena sidan och Belgische Staat (belgiska staten) å den andra i mål C-407/19, och mellan Middlegate Europe NV och Ministerraad (ministerrådet, Belgien) i mål C-471/19, angående giltigheten av vissa bestämmelser i belgisk rätt om organisationen av hamnarbete, och i synnerhet huruvida dessa bestämmelser är förenliga med unionsrätten.

Belgisk rätt

Lagen om anställningsavtal

3 I belgisk rätt har det allmänna system som gäller för anställningsavtal, inbegripet anställningsavtal som ingås av industriarbetare, inrättats genom wet betreffende de arbeidsovereenkomsten (lag om anställningsavtal) av den 3 juli 1978 (*Belgisch Staatsblad*, 22 augusti 1978, s. 9277).

Lagen om hamnarbete

4 I artikel 1 i wet betreffende de havenarbeid (lag om hamnarbete) av den 8 juni 1972 (*Belgisch Staatsblad*, 10 augusti 1972, s. 8826), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om hamnarbete), föreskrivs följande:

”Ingen får låta andra än erkända arbetstagare utföra hamnarbete inom hamnområdena.”

5 I artikel 2 i denna lag föreskrivs följande:

”Den definition av hamnområden och hamnarbete som har fastställts av konungen … ligger till grund för tillämpningen av denna lag.”

6 Artikel 3 i nämnda lag har följande lydelse:

”Efter yttrande av den partssammansatta kommitté som är behörig inom det aktuella hamnområdet, ska konungen fastställa villkor och förfaranden för erkännande av hamnarbetare.

…”

7 I artikel 3 bis i samma lag anges följande:

”Efter yttrande av den partssammansatta kommitté som är behörig inom det aktuella hamnområdet, får konungen ålägga de arbetsgivare som anlitar hamnarbetare i detta område att ansluta sig till en arbetsgivarorganisation som har godkänts av konungen och som, i egenskap av företrädare, uppfyller samtliga skyldigheter som enligt individuell och kollektiv arbetsrättslig lagstiftning samt sociallagstiftning åvilar arbetsgivare när de anlitar hamnarbetare.

För att kunna godkännas måste den arbetsgivarorganisation som avses i föregående stycke omfatta majoriteten av de berörda arbetsgivarna.”

1973 års kungliga förordning

8 I artikel 1 i koninklijk besluit tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het Havenbedrijf (kunglig förordning om inrättande av en partssammansatt hamnkommitté och om fastställande av dess benämning och behörighet) av den 12 januari 1973 (*Belgisch Staatsblad*, 23 januari 1973, s. 877), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad 1973 års kungliga förordning), föreskrivs följande:

”En partssammansatt kommitté, benämnd ’partssammansatta hamnkommittén’ (som är behörig med avseende på arbetstagare i allmänhet och deras arbetsgivare) inrättas för:

samtliga arbetstagare och deras arbetsgivare, som inom hamnområden:

A. som huvudsaklig eller underordnad verksamhet utför hamnarbete, det vill säga varje hantering av varor som har transporterats med havs- sjö- eller flodgående fartyg, med järnvägsvagn eller lastvagn, och varje tjänst som har samband med dessa varor, oberoende av om denna verksamhet äger rum i hamnar, på farleder, 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.

Vid tillämpningen av denna förordning gäller följande definitioner:

1. Hantering av varor:

a) varor: samtliga varor, inklusive containrar och transportmedel, med undantag enbart av

– bulktransport av olja, transport av (flytande) oljeprodukter och flytande råvaror för raffinaderier, kemisk industri, samt lagrings- och bearbetningsverksamhet vid oljeanläggningar,

– fisk som landas av fiskefartyg,

– trycksatta flytande gaser och bulkgaser.

b) hantering: lastning, lossning, stuvning, omstuvning, förflyttning av stuvade varor, lossning av varor i bulklast, iordningställande, inordnande, gallring, sortering, stapling, nedtagning samt sammansättning och nedtagning av enhetslaster.

2. tjänster som har samband med varor: märkning, vägning, mätning, volymberäkning, kontroll, mottagning, övervakning (med undantag av bevakningstjänster som tillhandahålls av företag som omfattas av den behörighet som tillkommer den partssammansatta kommitté som för den partssammansatta hamnkommitténs räkning tillhandahåller bevaknings- och/eller tillsynstjänster), leverans, provtagning och stämpling samt förtöjning och losskastning.

…”

2004 års kungliga förordning

9 Innan den ändrades genom koninklijk besluit 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 (kunglig förordning om ändring av kunglig förordning av den 5 juli 2004 om erkännande av hamnarbetare i hamnområden som omfattas av tillämpningsområdet för lag av den 8 juni 1972 om hamnarbete), av den 10 juli 2016 (*Belgisch Staatsblad*, 13 juli 2016, s. 43879) (nedan kallad 2016 års kungliga förordning), föreskrevs följande i artikel 2 i 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 (kunglig förordning om erkännande av hamnarbetare i hamnområden som omfattas av tillämpningsområdet för lag av den 8 juni 1972 om hamnarbete), av den 5 juli 2004 (*Belgisch Staatsblad*, 4 augusti 2004, s. 58908):

”När en hamnarbetare har erkänts ska vederbörande upptas antingen i den ’allmänna kvoten’ eller i ’logistikkvoten’.

Hamnarbetare som tillhör den allmänna kvoten erkänns för att utföra samtliga former av hamnarbete i den mening som avses i artikel 1 i [1973 års kungliga förordning].

Hamnarbetare som tillhör logistikkvoten erkänns för att utföra hamnarbete i den mening som avses i artikel 1 i [1973 års kungliga förordning] på platser där varor som förberedelse för senare distribution eller försändelse genomgår en bearbetning som indirekt resulterar i ett påvisbart mervärde.”

10 Genom kunglig förordning om erkännande av hamnarbetare i hamnområden som omfattas av tillämpningsområdet för lag av den 8 juni 1972 om hamnarbete, i dess lydelse enligt 2016 års kungliga förordning (nedan kallad 2004 års kungliga förordning), ersattes begreppet ”kvot” av begreppet ”pool”. I artikel 1 i 2004 års kungliga förordning föreskrivs följande:

”1. Inom varje hamnområde ska hamnarbetarna godkännas av den partssammansatta kommitté, nedan kallad ’den administrativa kommittén’, som inrättats av den partssammansatta underkommitté som är behörig för det aktuella hamnområdet.

Den administrativa kommittén ska vara sammansatt av:

1° en ordförande och en vice ordförande,

2° fyra ordinarie ledamöter och fyra suppleanter som utses av de arbetsgivarorganisationer som är representerade i den partssammansatta underkommittén,

3° fyra ordinarie ledamöter och fyra suppleanter som utses av de arbetstagarorganisationer som är representerade i den partssammansatta underkommittén,

4° en eller flera sekreterare.

Den administrativa kommitténs verksamhet regleras av bestämmelserna i kunglig förordning av den 6 november 1969 om allmänna villkor för partssammansatta kommittéer och underkommittéers verksamhet, samt de särskilda bestämmelser som föreskrivs i artikel 10 i denna förordning.

2. En skriftlig ansökan om erkännande ska ges in till den behöriga partssammansatta underkommittén medelst det formulär som tillhandahålls för detta ändamål.

Det ska framgå av ansökan huruvida den avser en anställning inom poolen eller ej.

3. Genom undantag från punkt 1 [första stycket], för arbetstagare som innehar ett säkerhetsintyg och som utför arbete i den mening som avses i artikel 1 i [1973 års kungliga förordning] på platser där varor som förberedelse för senare distribution eller försändelse genomgår en bearbetning som indirekt resulterar i ett påvisbart mervärde, så kallade logistikarbetare, ska detta säkerhetsintyg likställas med ett erkännande i den mening som avses i [lagen om hamnarbete].

En arbetsgivare som har ingått ett anställningsavtal med en arbetstagare för att denne ska utföra sådana uppgifter som avses i föregående stycke ska ansöka om säkerhetsintyg, och ett sådant intyg ska utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtal. Formerna för detta förfarande ska fastställas i kollektivavtal.

11 Artikel 2 i denna kungliga förordning har följande lydelse:

1. Hamnarbetare som avses i artikel 1.1 [första] stycket ska, när de har erkänts, eventuellt upptas i poolen för hamnarbetare.

Hänsyn ska tas till behovet av erkänd arbetskraft inom poolen.

2. De hamnarbetare som upptas i poolen ska erkännas för en viss tid eller på obestämd tid.

Villkoren avseende erkännandets varaktighet fastställs i kollektivavtal.

3. Hamnarbetare som inte upptas i poolen anställs genom ett anställningsavtal i enlighet med lagen … om anställningsavtal.

Erkännandet gäller så länge så länge som anställningsavtalet löper.”

12 Artikel 4 i nämnda kungliga förordning har följande lydelse:

”1. För att erkännas som hamnarbetare enligt artikel 1.1 första stycket ska den berörda personen:

…

2° ha befunnits vara lämplig i medicinskt hänseende av det externa organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen vartill den arbetsgivarorganisation som i enlighet med artikel 3 bis i [lagen om hamnarbete] företräder arbetsgivarna är ansluten,

3° ha godkänts vid de psykotekniska tester som genomförs av det organ som i enlighet med nyssnämnda artikel 3 bis i [lagen om hamnarbete] har utsetts för detta ändamål av den arbetsgivarorganisation som företräder arbetsgivarna. Dessa tester syftar till att undersöka huruvida den som önskar bli hamnarbetare är tillräckligt intelligent, samt har lämplig karaktär och motivation för att, efter att ha genomgått en utbildning, på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra de uppgifter som åligger hamnarbetare,

…

6° under tre veckor ha genomgått en förberedande utbildning för att kunna arbeta på ett säkert sätt och för att få en yrkeskvalifikation, samt ha genomfört ett godkänt slutprov. Den behöriga myndigheten får fastställa vilka kvalitetskrav som utbildningen – som det står var och en fritt att tillhandahålla – ska uppfylla,

7° under de senaste fem åren inte ha fått sitt erkännande som hamnarbetare återkallat med stöd av artikel 7 första stycket 1° eller 3° i denna förordning,

8° för att erkännas som hamnarbetare enligt artikel 2.3, dessutom omfattas av ett anställningsavtal.

2. Erkännandet av en hamnarbetare är giltigt inom varje hamnområde såsom dessa definieras av konungen i enlighet med artiklarna 35 och 37 i lag av den 5 december 1968 om kollektivavtal och partssammansatta kommittéer.

De villkor och förfaranden som gäller för att en hamnarbetare ska kunna anlitas för att arbeta inom ett annat hamnområde än det där vederbörande har erkänts fastställs i kollektivavtal.

Den arbetsgivarorganisation som företräder arbetsgivarna enligt artikel 3 bis i [lagen om hamnarbete], ska fortsätta att företräda arbetsgivarna i förhållande till en hamnarbetare som arbetar inom ett annat hamnområde än det där vederbörande har erkänts.

3. Hamnarbetare som kan visa att de uppfyller likvärdiga villkor i fråga om hamnarbete i en annan medlemsstat i Europeiska unionen omfattas inte av dessa villkor vid tillämpningen av denna förordning.

4. Ansökningar om erkännande och förnyat erkännande ska inges till och handläggas av den administrativa kommittén.”

13 I artikel 13/1 i samma kungliga förordning föreskrivs följande:

”1. [Före den 30 juni 2017] ska det anställningsavtal som avses i artikel 2.3 [andra] stycket … ha ingåtts på obestämd tid,

2. [För perioden från den 1 juli 2017 till och med den 30 juni 2018] ska det anställningsavtal som avses i artikel 2.3 [andra] stycket ha ingåtts för minst 2 år,

3. [För perioden från den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2019] ska det anställningsavtal som avses i artikel 2.3 [andra] stycket ha ingåtts för minst ett år,

4. [För perioden från den 1 juli 2019 till och med den 30 juni 2020] ska det anställningsavtal som avses i artikel 2.3 [andra] stycket ha ingåtts för minst 6 månader.”

14 Artikel 15/1 i 2004 års kungliga förordning har följande lydelse:

”Vid tillämpningen av denna förordning ska:

1. hamnarbetare som erkänts med stöd av den tidigare artikel 2 [andra] stycket erkännas som hamnarbetare tillhörande poolen i den mening som avses i artikel 2.1, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 5–9 i denna förordning,

2° hamnarbetare som erkänts med stöd av den tidigare artikel 2 [tredje] stycket ska likställas med sådana logistikarbetare som avses i artikel 1.3, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 5–9 i denna förordning.”

Målen vid de nationella domstolarna, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

Mål C-407/19

15 Katoen Natie Bulk Terminals och General Services Antwerp är två belgiska bolag, vars verksamhetsföremål omfattar hamnverksamhet i Belgien och i utlandet.

16 Den 5 september 2016, väckte dessa två bolag talan vid den hänskjutande domstolen i mål C-407/19, Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), och yrkade att 2016 års kungliga förordning skulle ogiltigförklaras.

17 Denna kungliga förordning antogs till följd av Europeiska kommissionens formella underrättelse till Konungariket Belgien av den 28 mars 2014, varav det framgick att förordningens reglering av hamnarbete stred mot artikel 49 FEUF. Kommissionen uppgav i huvudsak att den belgiska lagstiftningen om anställning av hamnarbetare kunde avskräcka utländska företag från att etablera sig i Belgien eftersom de inte fritt kunde välja personal utan var skyldiga att anställa erkända hamnarbetare, även för logistikuppgifter, och dessa kunde endast anlitas inom ett begränsat geografiskt område. Sedan 2016 års kungliga förordning antagits beslutade kommissionen att avsluta fördragsbrottsförfarandet den 17 maj 2017.

18 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) har inledningsvis preciserat att 2016 års kungliga förordning är en materiell lag vars ogiltighet erga omnes har yrkats inom ramen för det mål som anhängiggjorts vid nämnda domstol, och denna lag är tillämplig utan åtskillnad på de företag, arbetsgivare och arbetstagare – oavsett deras nationalitet – som utför eller låter utföra hamnarbete i belgiska hamnområden, eller som är etablerade alternativt önskar etablera sig inom dessa hamnområden.

19 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att 2004 års kungliga förordning reglerar hamnarbete i (kustbelägna) belgiska hamnområden, däribland hamnarna i Antwerpen (Belgien) och Zeebrugge (Belgien), hamnar som används vid internationella transporter och som utgör en mycket konkurrensutsatt miljö. Hänsyn måste således tas till den omständigheten att de kustbelägna

hamnområdena är av klart gränsöverskridande intresse, särskilt med beaktande av den import- och exportverksamhet som utvecklats där, det stora antal internationella aktörer – även från andra medlemsstater – som är verksamma där, den affärsverksamhet som bedrivs inom ramen för internationell handel, samt attraktionskraften i att lokalisera fullgörelseorten för dylika verksamheter till en plats som kan vara av intresse för utländska aktörer och utländska arbetstagare, i förekommande fall från närliggande medlemsstater, arbetstagare som dessa utländska aktörer kan vilja anlita inom ramen för sin verksamhet. Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen att det mål som den har att avgöra inte rör en rent inhemsk situation, i den mening som avses i EU-domstolens praxis.

20 Vad gäller den fria rörligheten för arbetstagare, vilken stadfästs i artikel 45 FEUF, har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekat att Katoen Natie Bulk Terminal och General Services Antwerp är belgiska logistikbolag som är verksamma inom belgiska hamnområden och som, för att förverkliga sina verksamhetsföremål, önskar kunna anställa andra hamnarbetare än erkända sådana, oavsett deras nationalitet. I egenskap av arbetsgivare som i den medlemsstat de är etablerade vill anställa arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, bör dessa bolag således kunna åberopa den fria rörligheten för arbetstagare, vilken säkerställs i artikel 45 FEUF. Eftersom det tycks förhålla sig så, att villkoren i 2004 års kungliga förordning försvårar för medborgare i andra medlemsstater att utföra hamnarbete på belgiskt territorium och att de således förhindrar den fria rörligheten för arbetstagare, borde sådana arbetsgivare som dessa bolag kunna bestrida denna lagstiftning. Detta visar även att tvisten vid den hänskjutande domstolen inte kan begränsas till att enbart avse en rent inhemsk situation.

21 Vad gäller prövningen i sak har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) framhållit att Katoen Natie Bulk Terminal och General Services Antwerp i huvudsak har bestritt sju av de åtgärder i 2004 års kungliga förordning som införts eller ändrats genom 2016 års kungliga förordning.

22 Nyssnämnda domstol utgår från antagandet att samtliga av dessa åtgärder utgör hinder mot de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget, eftersom de kan försvåra eller göra det mindre attraktivt för arbetstagare, däribland arbetstagare från andra medlemsstater, att utföra hamnarbete inom belgiska hamnområden, och även för arbetsgivare att anlita sådana arbetstagare.

23 Vad gäller frågan huruvida dessa hinder eventuellt kan motiveras med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse, har den hänskjutande domstolen påpekat att Katoen Natie Bulk Terminal och General Services Antwerp har bestridit att dessa åtgärder generellt sett skulle vara ”lämpliga” för att uppnå det eftersträvade målet, bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och därigenom säkerställa säkerheten och det arbetsrättsliga skyddet för hamnarbetare. Bolagen har även bestridit att dessa åtgärder är proportionerliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, oaktat det faktum att de inte är diskriminerande.

24 Vad för det första gäller den omständigheten att den administrativa kommitté som avses i artikel 1.1 i 2004 års kungliga förordning och som består av företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (nedan kallad den administrativa kommittén) måste erkänna samtliga hamnarbetare som inte har fått i uppdrag att utföra logistiska uppgifter, avsaknaden av tillräckliga processuella garantier i detta avseende, samt det förhållandet att behovet av arbetskraft ska beaktas när hamnarbetare upptas i poolen, har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekat att enligt belgisk rätt kan den administrativa kommitténs beslut att erkänna eller inte erkänna en person som hamnarbetare överklagas direkt till domstol.

25 Vad för det andra gäller prövningen av de villkor för erkännande som avser medicinsk lämplighet och godkända psykotekniska tester, söker Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) särskilt klarhet i huruvida det ytterligare villkor som uppställs i artikel 4.1 8° i 2004 års kungliga förordning och som innebär att arbetstagaren dessutom måste ha ett anställningsavtal, är lämpligt för att uppnå det eftersträvade målet, det vill säga att garantera säkerheten inom hamnområden.

26 Vad för det tredje gäller varaktigheten av ett erkännande av en arbetstagare som inte upptas i poolen, samt de övergångsbestämmelser som införts genom 2004 års kungliga förordning, har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekat att varje gång en arbetstagare ingår ett anställningsavtal måste vederbörande genomgå ett nytt erkännandeförfarande, oavsett orsaken till att det tidigare anställningsavtalet upphörde.

27 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) har för det fjärde påpekat att övergångsbestämmelserna i 2004 års kungliga förordning innebär att anställningsavtal som ingåtts före den 30 juni 2017 ska vara tillsvidareanställningar. Därefter ska de anställningsavtal som ingåtts från den 1 juli 2017 avse minst två år, från den 1 juli 2018 minst 1 år och från den 1 juli 2019 minst sex månader. Det var först från och med den 1 juli 2020 som det inte uppställdes någon begränsning i fråga om anställningsavtalets varaktighet. De hamnarbetare som enligt artikel 2.3 i 2004 års kungliga förordning omfattas av det allmänna system som inrättats genom lagen om anställningsavtal befinner sig således i en situation som är betydligt mindre attraktiv än den som de hamnarbetare som upptas i poolen befinner sig i, vilket skulle kunna utgöra en omotiverad begränsning av den fria rörligheten.

28 Vad för det femte gäller erkännandet av samtliga hamnarbetare som ”tillhör poolen”, har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekat att Katoen Natie Bulk Terminal och General Services Antwerp är av uppfattningen att denna åtgärd fråntar arbetsgivarna rätten att knyta kvalificerad arbetskraft till sig genom att direkt ingå anställningsavtal med hamnarbetarna, och därigenom ge dem anställningstrygghet i enlighet med allmänna arbetsrättsliga bestämmelser, eftersom dessa arbetstagare ”ovillkorligen” tillhör poolen. Frågan är huruvida en sådan åtgärd kan anses vara lämplig och proportionerlig med hänsyn till det eftersträvade målet, och således förenlig med etableringsfriheten och den fria rörligheten för arbetstagare.

29 Vad för det sjätte gäller skyldigheten att i kollektivavtal fastställa villkor och förfaranden för att hamnarbetare ska kunna anlitas för att arbeta inom ett annat hamnområde än det där de erkänts, söker Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) klarhet i huruvida en sådan åtgärd är lämplig och proportionerlig eller huruvida, såsom Katoen Natie Bulk Terminal och General Services Antwerp har gjort gällande, det inte rimligen kan hävdas att arbetstagarnas rörlighet mellan olika hamnområden – på grund av säkerhetsskäl – måste begränsas eller omfattas av ytterligare villkor.

30 Vad för det sjunde gäller skyldigheten för arbetstagare som utför logistikarbete i den mening som avses i artikel 1.3 i 2004 års kungliga förordning (nedan kallade logistikarbetare), att inneha ett ”säkerhetsintyg”, anser Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att en sådan åtgärd syftar till att garantera säkerheten i allmänhet och därmed även säkerheten för de berörda arbetstagarna. Likväl uppkommer frågan huruvida en sådan åtgärd – såtillvida den innebär att arbetstagarna måste ansöka om ett nytt säkerhetsintyg varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal – inte medför en betydande och oproportionerlig administrativ börda i förhållande till etableringsfriheten och den fria rörligheten för arbetstagare.

31 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot de bestämmelser i artikel 1 i [2004 års kungliga förordning], jämförda med artikel 2 i [denna förordning], som innebär att när de hamnarbetare som avses i artikel 1.1 första stycket i [2004 års kungliga förordning] har erkänts av den partssammansatta administrativa kommitté som är sammansatt av ledamöter utsedda dels av de arbetsgivarorganisationer som ingår i den partssammansatta underkommittén, dels de arbetstagarorganisationer som ingår i denna underkommitté, ska de eventuellt upptas i poolen för hamnarbetare, varvid det ska noteras att ett erkännande för att upptas i poolen ska ske med

hänsyn till behovet av arbetskraft, att det inte fastställs någon frist inom vilken den administrativa kommittén ska anta ett beslut om erkännande, samt att dessa beslut endast kan angripas genom att väcka talan vid domstol?

2) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot de bestämmelser i artikel 4.1 2°, 3°, 6° och 8° i [2004 års kungliga förordning] som innebär att för att erkännas som hamnarbetare krävs att arbetstagaren i) har befunnits vara lämplig i medicinskt hänseende av det externa organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen vartill den arbetsgivarorganisation som i enlighet med artikel 3 bis i [lagen om hamnarbete] företräder arbetsgivarna är ansluten, ii) har godkänts vid de psykotekniska tester som genomförs av det organ som i enlighet med nyssnämnda artikel 3 bis i [lagen om hamnarbete] har utsetts för detta ändamål av den arbetsgivarorganisation som företräder arbetsgivarna, iii) under tre veckor har genomgått en förberedande utbildning för att kunna arbeta på ett säkert sätt och för att få en yrkeskvalifikation, samt ha genomfört ett godkänt slutprov, och iv) har ett anställningsavtal när fråga är om en hamnarbetare som inte tillhör poolen? Det ska härvidlag beaktas att det följer av dessa nationella bestämmelser, jämförda med artikel 4.3 i [2004 års kungliga förordning], att utländska hamnarbetare måste kunna styrka att de uppfyller jämförbara villkor i en annan medlemsstat, för att de vid tillämpningen av den angripna förordningen inte ska omfattas av de villkor som beskrivits ovan.

3) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot det system som införts genom artikel 2.3 i [2004 års kungliga förordning], vilket innebär att erkännandet av de hamnarbetare som inte upptas i poolen – och som därför anställs direkt av en arbetsgivare genom ett anställningsavtal i enlighet med [lagen om anställningsavtal] – endast gäller så länge som anställningsförhållandet varar, med följden att dessa hamnarbetare varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal måste genomgå ett nytt erkännandeförfarande?

4) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot artikel 13/1 i [2004 års kungliga förordning], närmare bestämt den övergångsbestämmelse som innebär att det anställningsavtal som avses i den tredje frågan först skulle utgöras av en tillsvidareanställning, därefter, från den 1 juli 2017 en anställning för minst två år, från den 1 juli 2018 minst ett år, från den 1 juli 2019 minst sex månader, och slutligen, från den 1 juli 2020, för valfri tidsperiod?

5) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot det system som införts genom artikel 15/1 i [2004 års kungliga förordning], vilket innebär att de hamnarbetare som erkänts enligt den tidigare lagstiftningen per automatik erkänns som hamnarbetare tillhörande poolen, varvid möjligheten för dessa arbetstagare att anställas direkt av en arbetsgivare (genom ett bindande anställningsavtal) begränsas, och arbetsgivarna förhindras att knyta kvalificerad arbetskraft till sig genom att direkt ingå anställningsavtal med hamnarbetarna, och därigenom ge dem anställningstrygghet i enlighet med allmänna arbetsrättsliga bestämmelser?

6) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot det system som införts genom artikel 4.2 i [2004 års kungliga förordning], vilket innebär att tillämpliga villkor och förfaranden för att anlita en hamnarbetare i ett annat hamnområde än det där vederbörande erkänts ska fastställas i kollektivavtal, varvid arbetstagarnas rörlighet mellan hamnområden begränsas, utan att lagstiftaren har lämnat några klargöranden om arten av dessa villkor och förfaranden?

7) Ska artiklarna 49, 56, 45, 34, 35, 101 eller 102 FEUF, i förekommande fall jämförda med artikel 106.1 FEUF, tolkas så, att de utgör hinder mot det system som införts genom artikel 1.3 i [2004 års kungliga förordning], vilket innebär att logistikarbetare som utför sådant arbete som

avses i artikel 1 i [1973 års kungliga förordning] på platser där varor som förberedelse för senare distribution eller försändelse genomgår en bearbetning som indirekt resulterar i ett påvisbart mervärde, måste inneha ett säkerhetsintyg som gäller som erkännande i den mening som avses i [lagen om hamnarbete], med beaktade av den omständigheten att det är den arbetsgivare som har ingått ett anställningsavtal med en arbetstagare för att denne ska utföra sådant arbete som ska ansöka om detta intyg, att det ska utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtalet, samt att det förfarande som gäller i detta avseende ska fastställas i kollektivavtal, utan att lagstiftaren har lämnat några klargöranden om arten av detta förfarande?"

Mål C-471/19

32 Middlegate Europe är ett transportbolag med säte i Zeebrugge (Belgien) som är verksamt i hela Europa. Inom ramen för internationell vägtransport förbereder bolagets anställda bland annat, med hjälp av en "*tugmaster*" (ett sorts dragfordon), lastning av påhängsvagnar som sedan skeppas ut från kajen i Zeebrugge till Förenade kungariket och Irland.

33 Vid en internationell vägtransport från Virton (Belgien) till Bury (Förenade kungariket), ägnade sig en av bolagets anställda åt förberedelser av sådan lastning, varvid vederbörande, den 12 januari 2011, blev föremål för en poliskontroll. Till följd av denna kontroll påförde polismyndigheten Middlegate Europe böter för brott mot artikel 1 i lagen om hamnarbete, eftersom hamnarbete utförts av en icke erkänd hamnarbetare.

34 Genom beslut av den 17 januari 2013 ålades Middlegate Europé att betala en sanktionsavgift på 100 euro. Bolaget överklagade detta beslut till arbeidsrechtbank Gent, afdeling Brugge (Arbetsdomstol i första instans i Gent, avdelningen för Brygge, Belgien). Genom dom av den 17 december 2014 ogillade nämnda domstol bolagets talan. Genom dom av den 3 november 2016 ogillade arbeidshof te Gent (Arbetsdomstol i andra instans i Gent, Belgien) överklagandet av avgörandet i första instans.

35 Middlegate Europe överklagade därefter sistnämnda dom till Hof van Cassatie (Högsta domstolen, Belgien). Inom ramen för det förfarandet gjorde bolaget gällande att artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete strider mot artiklarna 10, 11 och 23 i den belgiska grundlagen eftersom de medför ett åsidosättande av näringsfriheten. På begäran av Middlegate Europe beslutade Hof van Cassatie (Högsta domstolen) att ställa två tolkningsfrågor till den hänskjutande domstolen i mål C-471/19, Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien).

36 Sistnämnda domstol påpekade att handels- och näringsfriheten, såsom den stadfästs i den belgiska grundlagen, är nära knuten till rätten till fritt yrkesval, rätten att arbeta och näringsfriheten, vilka säkerställs genom artiklarna 15 och 16 i stadgan och genom flera grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget, däribland friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 FEUF) och etableringsfriheten (artikel 49 FEUF).

37 Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) anser för det första att den skyldighet som enligt lagen om hamnarbete åvilar företag som har för avsikt att utföra hamnarbete inom hamnområden, även annat arbete än lastning och lossning av fartyg, att endast anlita erkända hamnarbetare och att för detta ändamål ansluta sig till en organisation som företräder erkända arbetsgivare, tycks begränsa möjligheten för dessa företag att fritt välja sin personal och att fritt förhandla om arbetsvillkoren.

38 Nämnda domstol anser därför att artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete medför en inskränkning av etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis, särskilt domen av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien (C-576/13, ej publicerad, EU:C:2014:2430), söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida denna inskränkning är motiverad eller ej, med hänsyn till de särskilda omständigheter och särdrag som utmärker den nationella lagstiftningen om hamnarbete.

39 Den hänskjutande domstolen har härvidlag påpekat att den belgiska lagstiftarens avsikt med att anta lagen om hamnarbete var att skydda hamnarbetaryrket, genom att förbjuda icke erkända arbetstagare från att utföra hamnarbete. Genom att ge ”erkända hamnarbetare” en särskild lagstadgad ställning – vilken har ett nära samband med hamnarbetets speciella, svåra och farliga karaktär – sökte den belgiska lagstiftaren uppnå att hanteringen av varor i hamnar, vars tekniska art snabbt utvecklas, skulle utföras enbart av arbetstagare som genomgått en gedigen yrkesutbildning, avsedd att utvärdera såväl deras yrkesmässiga kvalifikationer som deras fysiska och intellektuella förmågor. Genom att skapa denna ställning och det monopol på arbete som följer därav har lagstiftaren även sökt att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, och samtidigt tillgodose behovet av att varje dag ha arbetstagare med specialistkompetens som står till förfogande för en produktiv, tjänsteinriktad och konkurrenskraftig hamn. Genom att kräva att arbetsgivaren ska vara ansluten till en enda arbetsgivarorganisation som är godkänd för ett specifikt hamnområde och som verkar som arbetsförmedling, har den belgiska lagstiftaren dessutom försökt säkerställa att alla hamnarbetare behandlas lika i fråga om sociala rättigheter i förhållande till de socialrättsliga skyldigheter som åtföljer ställningen som erkänd hamnarbetare.

40 Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) har för det andra påtalat att för det fall att den – innan den belgiska lagstiftaren har haft möjlighet att agera – skulle konstatera att artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete strider mot grundlagen, skulle det kunna leda till att tusentals hamnarbetare högst oväntat och under en viss tid skulle hamna i en situation av stor osäkerhet vad gäller deras rättsliga ställning på arbetsmarknaden, vilket skulle kunna få negativa ekonomiska och sociala konsekvenser för hamnarbetarna. Sådana omständigheter skulle ha allvarliga konsekvenser även för offentliga myndigheter.

41 Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) har påpekat att den enligt belgisk rätt skulle kunna låta rättsverkningarna av artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete bestå tills vidare, för att i förekommande fall undvika rättsosäkerhet och social otrygghet, och för att göra det möjligt för den belgiska lagstiftaren att organisera hamnarbete inom hamnområden på ett sätt som är förenligt med de skyldigheter som följer av den belgiska grundlagen, även med hänsyn till näringsfriheten, såsom denna garanteras i artiklarna 15 och 16 i stadgan, och i artikel 49 FEUF.

42 Under dessa omständigheter beslutade Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 49 [FEUF], i förekommande fall jämförd med artikel 56 FEUF, artiklarna 15 och 16 i [stadgan], samt likabehandlingsprincipen, tolkas så, att den utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att personer eller företag som inom ett belgiskt hamnområde önskar utföra hamnarbete i den mening som avses i [lagen om hamnarbete] – inklusive verksamhet som saknar samband med lastning eller lossning av fartyg i strikt mening – 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 (Författningsdomstolen) låta rättsverkningarna av de aktuella artiklarna 1 och 2 i [lagen om hamnarbete] bestå tills vidare, för att undvika rättsosäkerhet och social otrygghet, och för att ge lagstiftaren möjlighet att anpassa lagstiftningen så att den uppfyller de skyldigheter som följer av unionsrätten?”

43 Domstolens ordförande beslutade den 19 juli 2020 att förena målen C-407/19 och C-471/19 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

44 Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 27 oktober 2020 har Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp och Middlegate Europe begärt att domstolen ska återuppta den muntliga delen av förfarandet, med tillämpning av artikel 83 i dess rättegångsregler.

45 Till stöd för sin begäran har bolagen för det första hävdat att det framgår av vissa handlingar som blivit tillgängliga sedan generaladvokatens förslag till avgörande föredragits att den belgiska regeringen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inom hamnsektorn har enats om att följa det regelverk som är aktuellt i det nationella målet, även om domstolen skulle följa generaladvokatens förslag. För det andra vill de uppmärksamma EU-domstolen på ny rättspraxis på området för hamnarbete från medlemsstaternas domstolar.

46 Enligt artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, genom särskilt uppsatt beslut, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

47 Så är inte fallet här. Den ståndpunkt som den belgiska regeringen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inom hamnsektorn har för avsikt att inta för det fall att domstolen skulle godta generaladvokatens resonemang i dennes förslag till avgörande saknar relevans för svaret på de hänskjutande domstolarnas frågor i förevarande mål. Den rättspraxis som Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp och Middlegate Europe har hänvisat till i sin begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet är inte heller relevant i det avseendet. Det rör sig dels om ett beslut av den spanska konkurrensmyndigheten till följd av domen av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien (C-576/13, ej publicerad, EU:C:2014:2430), dels om en dom från en nederländsk domstol som saknar samband med den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.

48 Eftersom Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp och Middlegate Europe, i sin begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet, har påtalat att de motsätter sig vissa av de bedömningar som generaladvokaten gjort i sitt förslag till avgörande, ska det dessutom erinras om att varken stadgan för Europeiska unionens domstol eller domstolens rättegångsregler ger de berörda parterna någon möjlighet att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

49 Vidare är det enligt artikel 252 andra stycket FEUF generaladvokatens roll att offentligt, fullständigt opartiskt och oavhängigt lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver generaladvokatens deltagande. Det ska härvid påpekas att domstolen varken är bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta det muntliga förfarandet (dom av den 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

50 Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner domstolen att det saknas skäl att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

51 Det kan konstateras att omständigheterna i såväl mål C-407/19 som mål C-471/19 är begränsade till att avse en och samma medlemsstat.

52 Det ankommer härvidlag på den hänskjutande domstolen att uppge för EU-domstolen på vilket sätt tvisten i det nationella målet har en sådan anknytning till unionsbestämmelserna om de grundläggande friheterna att den begärda tolkningen är nödvändig för att avgöra det nationella målet, trots att det målet är av rent intern karaktär (dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 55). Såsom framgår av punkterna 18–20 ovan har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), i mål C-407/19, emellertid vinnlagt sig om att förklara på vilket sätt de belgiska hamnområdenas internationella koppling gör det möjligt att anse att de situationer som omfattas av den nationella lagstiftning som är tillämplig i förevarande mål har en sådan unionsrättslig anknytning. Dessa överväganden kan överföras till fullo på den tvist som Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) har att avgöra inom ramen för mål C-471/19.

53 När den hänskjutande domstolen har ställt frågor till EU-domstolen i samband med ett förfarande om ogiltigförklaring av bestämmelser som inte enbart är tillämpliga på inhemska medborgare utan även på medborgare i andra medlemsstater, så kommer det avgörande som den hänskjutande domstolen antar efter det att EU-domstolen har meddelat dom i målet om förhandsavgörande att ha verkan även gentemot dessa sistnämnda medborgare, vilket motiverar att EU-domstolen besvarar frågor som har anknytning till fördragsbestämmelserna om de grundläggande friheterna, trots att omständigheterna i det nationella målet i alla avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 51 och där angiven rättspraxis). Dessa överväganden gör sig gällande även för det fall att domstolen har att pröva ett mål där fråga är huruvida sådana bestämmelser i nationell rätt är förenliga med unionsrätten. Det ska noteras att de nationella bestämmelser som är i fråga i de nationella målen är tillämpliga utan åtskillnad på såväl belgiska medborgare som medborgare i andra medlemsstater.

54 Härav följer att domstolen är behörig att pröva samtliga tolkningsfrågor.

Frågorna i mål C-471/19

Den första frågan

55 I mål C-471/19 har den hänskjutande domstolen ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 och 56 FEUF, artiklarna 15 och 16 i stadgan, samt likabehandlingsprincipen ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att personer eller företag som önskar bedriva hamnverksamhet inom ett hamnområde, inbegripet verksamhet som saknar samband med lastning och lossning av fartyg i strikt mening, är skyldiga att endast anlita hamnarbetare som är erkända som sådana i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställts i denna lagstiftning.

56 När det gäller frågan huruvida nationell lagstiftning som innebär att företag som önskar tillhandahålla hamntjänster måste anlita erkända hamnarbetare är förenlig med artiklarna 15 och 16 i stadgan, påpekar domstolen inledningsvis att en prövning av en inskränkning av artiklarna 49 och 56 FEUF som följer av nationell lagstiftning även omfattar eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan, vilket innebär att det inte är nödvändigt att göra en separat prövning av huruvida denna lagstiftning strider mot näringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

57 I den mån den hänskjutande domstolen i mål C-471/19 inom ramen för sin första fråga har hänvisat till likabehandlingsprincipen ska det noteras att sådan nationell lagstiftning som den som avses i denna fråga är tillämplig utan åtskillnad på såväl ekonomiska aktörer med säte i landet som aktörer utan säte i landet, och dessa behandlas således likartat.

58 Det framgår emellertid av domstolens fasta praxis att artiklarna 49 och 56 FEUF utgör hinder mot varje nationell åtgärd som – även om den är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för Europeiska unionens medborgare att utöva den etableringsfrihet och den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras genom ovannämnda bestämmelser i fördraget (dom av den 10 juli 2014, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

59 EU-domstolen konstaterar emellertid, i likhet med den hänskjutande domstolen i mål C-471/19 och generaladvokaten i punkterna 52 och 53 i dennes förslag till avgörande, att en medlemsstats lagstiftning som innebär att företag från andra medlemsstater som önskar etablera sig i den förstnämnda medlemsstaten för att bedriva hamnverksamhet där, eller som önskar tillhandahålla hamntjänster men utan att etablera sig där, är skyldiga att endast anlita hamnarbetare som är erkända som sådana i enlighet med denna lagstiftning, hindrar ett sådant företag från att anlita egen personal eller andra icke erkända arbetstagare, vilket kan försvåra eller göra det mindre attraktivt för dessa företag att etablera sig eller att tillhandahålla tjänster i den förstnämnda medlemsstaten.

60 Sådan lagstiftning utgör således en inskränkning av de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF (se, analogt, dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien, C-576/13, ej publicerad, EU:C:2014:2430, punkterna 37 och 38).

61 En dylik inskränkning kan vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att den är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, det vill säga att det inte finns andra mindre inskränkande åtgärder som gör att det är möjligt att uppnå målet på ett lika effektivt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2007, International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 75, dom av den 10 juli 2014, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, punkt 31, och dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien, C-576/13, ej publicerad, EU:C:2014:2430, punkterna 47 och 53).

62 Det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen i mål C-471/19 har lämnat, vilka sammanfattas i punkt 39 ovan och överensstämmer med de förklaringar som den belgiska regeringen har lämnat i sina skriftliga yttranden, att målsättningen med de bestämmelser i lagen om hamnarbete som är aktuella i det nationella målet i huvudsak består i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, att säkerställa tillgången på arbetskraft med specialistkompetens med hänsyn till den varierande efterfrågan på arbetskraft i dessa områden, samt att garantera att samtliga hamnarbetare behandlas lika i fråga om sociala rättigheter.

63 Vad för det första gäller likabehandlingen av hamnarbete i fråga om sociala rättigheter erinrar domstolen om att arbetstagarskyddet utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten (se, bland annat, dom av den 11 december 2007, International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 77, och dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien, C-576/13, ej publicerad, EU:C:2014:2430, punkt 50).

64 Ett sådant mål kan emellertid inte uppnås genom nationell lagstiftning som innebär att personer eller företag som önskar bedriva hamnverksamhet inom ett hamnområde endast får anlita erkända hamnarbetare, eftersom ett erkännande av en hamnarbetare inte i sig leder till att denne nödvändigtvis kommer att åtnjuta samma sociala rättigheter som alla andra erkända hamnarbetare. Det framgår nämligen av begäran om förhandsavgörande att detta mål skulle kunna uppnås genom att

ålägga hamnarbetarnas arbetsgivare en skyldighet att ansluta sig till en och samma organisation. En sådan skyldighet skulle kunna införas med stöd av artikel 3 bis i lagen om hamnarbete, som dock inte omfattas av förevarande fråga.

65 Vad för det andra gäller målet att säkerställa tillgången på arbetskraft med specialistkompetens, såvida detta mål kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 61 ovan, ska ett strikt system som innebär att det ska upprättas en begränsad kvot av erkända hamnarbetare som samtliga företag som önskar bedriva hamnverksamhet ovillkorligen måste använda sig av anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket även generaladvokaten har påpekat i punkt 68 i sitt förslag till avgörande.

66 Vad för det tredje gäller det mer specifika målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, framgår det av punkt 63 ovan att arbetstagarskyddet utgör ett tvingande skäl av allmänintresse.

67 Detsamma gäller det mer specifika målet bestående i att garantera säkerheten i hamnområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien, C-576/13, ej publicerat, EU:C:2014:2430, punkterna 49–52).

68 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkterna 70 och 71 i sitt förslag till avgörande, noterar domstolen härvidlag att eftersom artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete endast inför ett system för erkännande av hamnarbetare, vars konkreta villkor och former för genomförande ska fastställas genom rättsakter som ska antas med stöd av artikel 3 i samma lag, är det inte möjligt att komma till slutsatsen att dessa bestämmelser i sig är olämpliga eller oproportionerliga för att uppnå målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor.

69 Frågan huruvida ett sådant system är nödvändigt och proportionerligt, och följaktligen huruvida det är förenligt med artiklarna 49 och 56 FEUF, ska nämligen avgöras genom en helhetsbedömning, med hänsyn till samtliga villkor för erkännande av hamnarbetare och samtliga förfaranden för att genomföra detta system.

70 Nationell lagstiftning som innebär att företag som önskar tillhandahålla hamntjänster måste anlita erkända hamnarbetare kan anses vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet endast om erkännandet av hamnarbetarna grundar sig på objektiva, icke diskriminerande kriterier som är kända på förhand, så att den myndighet som ansvarar för att erkänna dessa hamnarbetare har ett begränsat fritt skön och inte kan nyttja detta fria skön på ett godtyckligt sätt (se, analogt, dom av den 17 juli 2008, kommissionen/Frankrike, C-389/05, EU:C:2008:411, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

71 Eftersom denna lagstiftning syftar till att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, måste villkoren för erkännande av hamnarbetare logiskt sett endast avse frågan huruvida de besitter de egenskaper och den kompetens som krävs för att det ska kunna garanteras att de kan utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt.

72 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 76 i sitt förslag till avgörande kan det för detta ändamål, i förekommande fall, uppställas krav på att hamnarbetare – för att kunna erkännas – måste ha tillräcklig yrkesutbildning.

73 Ett krav på att sådan utbildning ska anordnas eller styrkas av ett enda utsett organ i den berörda medlemsstaten, utan att hänsyn tas till huruvida de berörda personerna eventuellt har erkänts som hamnarbetare i en annan medlemsstat i unionen, eller till den utbildning de genomgått i en annan medlemsstat i unionen och de yrkesmässiga kvalifikationer som de förvärvat där, är emellertid oproportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 2015, kommissionen/Belgien, C-317/14, EU:C:2015:63, punkterna 27–29).

74 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 88 i sitt förslag till avgörande kan det för övrigt noteras att en det utan tvivel är oproportionerligt i förhållande till detta mål att begränsa antalet hamnarbetare som kan erkännas, och även att införa en kvot för sådana arbetare som alla företag som önskar bedriva hamnverksamhet måste använda sig av, för det fall att en sådan kvot kan anses vara lämplig för att garantera säkerheten inom hamnområden.

75 Ett sådant mål kan nämligen också uppnås genom att föreskriva att varje arbetstagare som kan styrka att vederbörande besitter den yrkeskompetens som krävs och, i förekommande fall, har genomgått en lämplig utbildning, kan erkännas som hamnarbetare.

76 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan i mål C-471/19 besvaras enligt följande. Artiklarna 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att personer eller företag som önskar bedriva hamnverksamhet inom ett hamnområde, inbegripet verksamhet som saknar samband med lastning och lossning av fartyg i strikt mening, är skyldiga att endast anlita hamnarbetare som är erkända som sådana i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställts i denna lagstiftning, förutsatt att dessa villkor och förfaranden grundar sig på objektiva, icke diskriminerande kriterier som är kända på förhand och som gör det möjligt för hamnarbetare från andra medlemsstater att styrka att de, i dessa medlemsstater, uppfyller sådana krav som motsvarar de som gäller för inhemska hamnarbetare, samt att dessa villkor och förfaranden inte resulterar i att det inrättas en begränsad kvot av arbetstagare som kan erkännas som hamnarbetare.

Den andra frågan i mål C-471/19

77 Den andra frågan i mål C-471/19 vilar på antagandet att det följer av svaret på den första frågan att artiklarna 49 och 56 FEUF utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning som den som framgår av artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete. Den hänskjutande domstolen i det målet söker klarhet i huruvida den i ett sådant fall kan förordna om att rättsverkningarna av dessa bestämmelser ska bestå tills vidare, för att undvika rättsosäkerhet och social otrygghet i den berörda medlemsstaten.

78 Det framgår emellertid av svaret på den första frågan att sådana nationella bestämmelser som artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete inte i sig är oförenliga med de friheter som föreskrivs i artiklarna 49 och 56 FEUF, utan att bedömningen av huruvida det system som inrättats genom dessa bestämmelser är förenligt med dessa friheter kräver en helhetsbedömning, med beaktande av samtliga villkor och förfaranden för att genomföra detta system.

79 Under dessa omständigheter saknas anledning att besvara den andra frågan i mål C-471/19.

Frågorna i mål C-407/19

Inledande synpunkter

80 Tolkningsfrågorna i mål C-407/19 syftar till att ge den hänskjutande domstolen möjlighet att bedöma huruvida vissa bestämmelser i 2004 års kungliga förordning, vari det fastställs närmare villkor för genomförandet av bestämmelserna i lagen om hamnarbete, är förenliga med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang hänvisat till ett flertal fria rörligheter som garanteras i fördraget.

81 Härvidlag påpekar domstolen, för det första, att det framgår av svaret på den första frågan i mål C-471/19 att sådan lagstiftning omfattas av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF.

82 För det andra omfattas sådan lagstiftning även av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF. Denna bestämmelse kan nämligen åberopas inte enbart av arbetstagarna själva utan även av deras arbetsgivare. För att vara effektiv och ändamålsenlig måste arbetstagarnas rätt att utan diskriminering ta anställning och arbeta, åtföljas av arbetsgivarnas rätt att anställa dem, i enlighet med bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare (dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 18). Samtliga bestämmelser i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för medborgarna i medlemsstaterna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och de utgör hinder mot åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. Dessa bestämmelser, och särskilt artikel 45 FEUF, utgör således hinder mot varje åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering i fråga om nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras i fördraget (dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkterna 19 och 20 och där angiven rättspraxis).

83 Den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har i sina frågor även hänvisat till artiklarna 34 och 35 FEUF avseende den fria rörligheten för varor, men EU-domstolen kan, för det tredje, konstatera att den hänskjutande domstolen inte har lämnat några uppgifter om hur en sådan nationell lagstiftning som den som avses i dessa frågor konkret skulle kunna påverka den fria rörligheten för varor.

84 Det ska under alla omständigheter erinras om att när en nationell åtgärd har anknytning till såväl den fria rörligheten för varor som friheten att tillhandahålla tjänster, undersöker domstolen emellertid denna åtgärd i princip mot bakgrund av endast en av dessa grundläggande friheter, om det visar sig att en av dem, under de omständigheter som är för handen i det enskilda fallet, är helt underordnad den andra och kan knytas till åtgärden (dom av den 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

85 Detsamma gäller för en åtgärd som påverkar dels etableringsfriheten eller den fria rörligheten för arbetstagare, dels den fria rörligheten för varor.

86 Även om det antas att sådan nationell lagstiftning som den som avses i punkt 80 ovan också kan begränsa den fria rörligheten för varor, eftersom hamnarbetarna även utför tjänster för att transportera varor som transiteras via hamnarna, är det uppenbart att en sådan inskränkning är helt underordnad i förhållande till inskränkningen av den fria rörligheten för arbetstagare och friheten att tillhandahålla tjänster, samt etableringsfriheten.

87 För det fjärde förhåller det sig så, att den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 visserligen har hänvisat till artiklarna 101, 102 och 106 FEUF i sina frågor till EU-domstolen, men utan att ha lämnat tillräckliga upplysningar för att EU-domstolen ska kunna pröva huruvida dessa bestämmelser ska tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet.

88 Såsom generaladvokaten har erinrat om i punkt 38 i sitt förslag till avgörande har EU-domstolen dessutom redan slagit fast att sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, och som innebär att enskilda endast får anlita erkända hamnarbetare för att utföra hamnarbete, inte omfattas av artiklarna 101, 102 och 106.1 FEUF, eftersom hamnarbetarna – även om de betraktas gemensamt – inte kan anses vara ”företag” i den mening som avses i dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 1999, Becu m.fl., C-22/98, EU:C:1999:419, punkterna 27, 30 och 31).

89 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna i mål C-407/19 endast prövas mot bakgrund av artiklarna 45, 49 och 56 FEUF.

90 Det framgår av punkterna 59 och 60 ovan att de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF inskränks genom en medlemsstats lagstiftning som, i likhet med artiklarna 1 och 2 i lagen om hamnarbete, ålägger företag utan säte i denna medlemsstat som önskar etablera sig där för att bedriva hamnverksamhet, eller som önskar tillhandahålla hamntjänster utan att etablera sig där, att endast anlita hamnarbetare som är erkända enligt denna lagstiftning.

91 På samma sätt kan sådan nationell lagstiftning ha en avskräckande verkan på arbetstagare och arbetsgivare från andra medlemsstater, och utgör följaktligen en inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare som säkerställs i artikel 45 FEUF (se, analogt, dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 22).

92 Såsom framgår av punkterna 61 och 63 ovan kan en sådan inskränkning vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse och målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor – vilket den belgiska regeringen har åberopat i sina skriftliga yttranden – kan utgöra sådana skäl som skulle kunna motivera en dylik inskränkning, förutsatt att den är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

93 Domstolen ska därför, med avseende på var och en av de åtgärder som det redogjorts för i tolkningsfrågorna i mål C-407/19, pröva huruvida de är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det mål som det hänvisats till i föregående punkt.

Den första frågan, den andra frågan d, den tredje frågan och den fjärde frågan

94 Den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har ställt den första frågan, den andra frågan d, den tredje frågan och den fjärde frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att:

– erkännandet av hamnarbetare ankommer på en administrativ partssammansatt kommitté, bestående av ledamöter som utsetts av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer,

– denna kommitté ska, med hänsyn till behovet av arbetskraft, besluta huruvida erkända hamnarbetare ska upptas i en kvot för hamnarbetare eller ej,

– för hamnarbetare som inte upptas i denna kvot är deras erkännande giltigt så länge som deras anställningsavtal löper när fråga är om en tillsvidareanställning, och det följer av övergångsbestämmelser att denna förmån utvidgas successivt till att först omfatta hamnarbetare med allt kortare anställningsavtal och därefter samtliga hamnarbetare med ett anställningsavtal, oavsett dess löptid,

– det inte föreskrivs någon frist inom vilken den administrativa partssammansatta kommittén ska anta sina beslut, och

– det endast är möjligt att angripa kommitténs beslut om erkännande av hamnarbetare genom att väcka talan vid domstol.

95 Vad för det första gäller den administrativa kommitténs sammansättning, påpekar domstolen att eftersom kravet på erkännande av hamnarbetare syftar till att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, såsom framgår av punkt 92 ovan, kan en reglering som innebär att ansvaret för erkännande av hamnarbetare vilar på ett administrativt organ som är sammansatt av ledamöter utsedda av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inte anses vara nödvändig och lämplig för att uppnå detta mål.

96 Det är nämligen inte säkert att de ledamöter som nyssnämnda organisationer har utsett för att ingå i detta organ har erforderliga kunskaper för att avgöra huruvida en viss hamnarbetare har den kompetens som krävs för att vederbörande ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt.

97 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 126–128 i sitt förslag till avgörande ska det dessutom noteras att för det fall att ledamöterna i det organ som är behörigt att erkänna hamnarbetarna utses av aktörer som redan är etablerade på marknaden, i synnerhet en organisation som företräder redan erkända hamnarbetare som riskerar att konkurrera om lediga tjänster med de arbetstagare som ansöker om erkännande, kan tvivel uppstå kring huruvida dessa ledamöter är opartiska och huruvida de kan anta objektivt grundade, transparenta och icke diskriminerande beslut i fråga om ansökningar om erkännande (se, analogt, dom av den 15 januari 2002, kommissionen/Italien, C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 39, dom av den 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 51, och dom av den 26 september 2013, Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punkterna 53 och 54).

98 För det andra framstår det inte heller som nödvändigt och lämpligt för att uppnå målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor att inte fastställa en rimlig frist inom vilken organet med ansvar för erkännande av hamnarbetare ska anta sina beslut.

99 Tvärtom kan avsaknaden av en sådan frist öka risken för godtyckliga beslut att inte godkänna hamnarbetare som besitter erforderlig kompetens, enbart i syfte att begränsa konkurrensen på den berörda arbetsmarknaden.

100 Vad för det tredje gäller den omständigheten att det följer av de uppgifter som den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har lämnat att det endast är möjligt att angripa kommitténs beslut om erkännande av hamnarbetare genom att väcka talan vid domstol, påpekar EU-domstolen att för att en åtgärd som medför en inskränkning i någon av de grundläggande friheterna ska anses vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet, måste denna åtgärd kunna bli föremål för en effektiv domstolsprövning i enlighet med artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punkterna 78–81).

101 Det ankommer på den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 att i förekommande fall kontrollera huruvida det rättsmedel som enligt nationell rätt står till buds mot den administrativa kommissionens beslut uppfyller kraven för en sådan domstolsprövning.

102 Den omständigheten att det inte föreskrivs något rättsmedel vid en administrativ instans mot beslut om erkännande av hamnarbetare leder däremot inte till tvivel om huruvida en nationell åtgärd som gör ett sådant erkännande obligatoriskt ska anses vara nödvändig och proportionerlig.

103 Vad för det fjärde gäller den omständigheten att erkända hamnarbetare eventuellt upptas i en viss kvot, i enlighet med den administrativa kommissionens beslut, noterar domstolen att det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har lämnat att den pool som inrättats genom 2004 års kungliga förordning inte utgör en sådan strikt begränsad kvot som den som avses i punkt 74 ovan, eftersom det framgår av artikel 2.3 i nämnda förordning att de arbetstagare som inte upptas i poolen kan anställas som hamnarbetare genom ett anställningsavtal.

104 Det framgår emellertid av den sistnämnda bestämmelsen, och av den hänskjutande domstolens uppgifter, att erkännandet av arbetstagare som inte upptas i poolen är giltigt endast så länge som deras anställningsavtal löper, medan hamnarbetare som upptas i poolen kan erkännas på obestämd tid enligt artikel 2.2 i 2004 års kungliga förordning.

105 Det följer dessutom av övergångsbestämmelsen i artikel 13/1 i 2004 års kungliga förordning att möjligheten att erkännas som hamnarbetare utan att upptas i poolen inledningsvis var begränsad till hamnarbetare med tillsvidareanställningar, men utvidgades successivt till att även omfatta

hamnarbetare med visstidsanställningar för allt kortare perioder. Det var inte förrän den 1 juli 2020 som samtliga hamnarbetare med ett anställningsavtal – oberoende av dess löptid – kunde erkännas såsom hamnarbetare.

106 Det ska härvidlag noteras att nationell lagstiftning som innebär att erkännandet av hamnarbetare ska förnyas med lämpliga intervall visserligen inte är oförenlig med målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor, eftersom kravet på regelbunden förnyelse av erkännandet gör det möjligt att säkerställa att hamnarbetarna fortfarande har den kompetens som krävs för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt.

107 Lagstiftning som innebär att endast en del av hamnarbetarna kan erkännas på obestämd tid medan erkännandet av vissa andra hamnarbetare automatiskt upphör att gälla när deras anställningsavtal upphör, även om dessa anställningar har varit mycket kortvariga, vilket innebär att sistnämnda hamnarbetare måste genomgå ett nytt erkännandeförfarande varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal, framstår emellertid inte som lämplig och nödvändig för att uppnå det mål som avses i föregående punkt.

108 Det finns nämligen inga skäl som kan motivera en sådan särbehandling av dessa två kategorier av hamnarbetare, som befinner sig i helt identiska situationer vad gäller säkerheten på arbetsplatsen.

109 Detta gäller i än högre grad då hamnarbetet domineras av kortvariga uppdrag, vilket även generaladvokaten har påpekat i punkt 157 i sitt förslag till avgörande.

110 Under den övergångsperiod som det hänvisats till i punkt 105 ovan är det nämligen endast de hamnarbetare som tillhör poolen som har möjlighet att ingå kortvariga anställningsavtal, vilket i praktiken leder till en situation där poolen består av ett begränsat antal hamnarbetare vilka det är obligatoriskt att anlita. Det har emellertid redan påpekats i punkt 74 ovan att upprättandet av en sådan kvot utgör en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområdena, vilken inte kan motiveras med hänvisning till detta mål.

111 Den omständigheten att hamnarbetare som inte tillhör poolen måste erkännas på nytt varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal, oberoende av om de nyligen redan har erkänts i samband med att de ingått ett kortvarigt anställningsavtal, utgör – även efter det att övergångsperioden har löpt ut – en inskränkning i de friheter som stadfästs i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF, vilken inte kan motiveras med hänsyn till det mål som det hänvisats till i föregående punkt.

112 Det är nämligen inte rimligt att anse att dessa arbetstagare, kort efter det att de erkänts som hamnarbetare, kan ha förlorat de färdigheter och kvalifikationer som kort tid dessförinnan motiverade detta erkännande.

113 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan, den andra frågan d, den tredje frågan och den fjärde frågan i mål C-407/19 besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att:

– erkännandet av hamnarbetare ankommer på en administrativ partssammansatt kommitté, bestående av ledamöter som utsetts av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer,

– denna kommitté ska, med hänsyn till behovet av arbetskraft, besluta huruvida erkända hamnarbetare ska upptas i en kvot för hamnarbetare eller ej, för hamnarbetare som inte ingår i denna kvot är deras erkännande giltigt så länge som deras anställningsavtal löper, med följden att de måste genomgå ett nytt erkännandeförfarande varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal,

– det inte föreskrivs någon frist inom vilken den administrativa partssammansatta kommittén ska anta sina beslut.

Den andra frågan a–c

114 Den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har ställt den andra frågan a–c för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en arbetstagare, såvida denne inte kan styrka att vederbörande uppfyller likvärdiga villkor i en annan medlemsstat, för att erkännas som hamnarbetare, ska:

– ha befunnits vara lämplig i medicinskt hänseende av ett externt organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen, varvid den organisation som samtliga verksamma arbetsgivare i det berörda hamnområdet måste vara anslutna till ska ingå i detta organ,

– ha godkänts vid psykotekniska tester genomförda av det organ som har utsetts för detta ändamål av nyssnämnda arbetsgivarorganisation,

– under tre veckor ha genomgått en förberedande utbildning om säkerhet på arbetsplatsen, för att få en yrkeskvalifikation, samt

– ha genomfört ett godkänt slutprov.

115 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 140 i sitt förslag till avgörande utgör kraven på medicinsk lämplighet, godkänt psykologiskt test och föregående yrkesutbildning, i princip, villkor som är ägnade att säkerställa säkerheten i hamnområden och som är proportionerliga i förhållande till ett dylikt mål.

116 Såsom den belgiska regeringen har gjort gällande i sina skriftliga yttranden ger sådana krav nämligen rimliga garantier för att hamnarbetet kommer att utföras så säkert som möjligt av tillräckligt omdömesgilla arbetstagare med erforderlig utbildning och motivation, för att minska antalet arbetsplatsolyckor och andra risker för den allmänna säkerheten i samband med hantering av varor.

117 Den omständigheten att den medicinska lämpligheten hos de arbetstagare som ansöker om att erkännas som hamnarbetare kontrolleras av det organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen som arbetsgivarorganisationen för det berörda hamnområdet är anslutet till, och att denna organisation även utser det organ som ansvarar för att genomföra de psykotekniska tester som de sökande måste genomföra för att bli erkända, är inte i sig av sådan art att det kan ifrågasättas huruvida dessa krav är lämpliga och proportionerliga.

118 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 141 i sitt förslag till avgörande ska det emellertid noteras att för att sådana medicinska undersökningar, tester eller prov ska anses vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet, måste de genomföras i enlighet med villkor som är transparenta, objektiva och opartiska.

119 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 att kontrollera huruvida den roll som arbetsgivarorganisationen och, i förekommande fall, fackföreningen för erkända hamnarbetare spelar vid upprättandet av det organ som ska anordna dessa undersökningar, tester eller prov, är sådan att det – under de särskilda omständigheter som är för handen i det nationella målet – kan ifrågasättas huruvida dessa undersökningar, tester eller prov genomförs på ett transparent, objektivt och opartiskt sätt.

120 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan a–c besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en arbetstagare, såvida denne inte kan visa att vederbörande uppfyller likvärdiga villkor i en annan medlemsstat, för att erkännas som hamnarbetare ska:

– ha befunnits vara lämplig i medicinskt hänseende av ett externt organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen, varvid den organisation som samtliga verksamma arbetsgivare i det berörda hamnområdet måste vara anslutna till ska ingå i detta organ,

– ha godkänts vid psykotekniska tester genomförda av det organ som har utsetts för detta ändamål av nyssnämnda arbetsgivarorganisation,

– under tre veckor ha genomgått en förberedande utbildning om säkerhet på arbetsplatsen, för att få en yrkeskvalifikation, samt

– ha genomfört ett godkänt slutprov,

såvida det uppdrag som åvilar arbetsgivarorganisationen och, i förekommande fall, fackföreningen för erkända hamnarbetare när de utser det organ som ska anordna dessa undersökningar, tester eller prov inte medför att det kan ifrågasättas huruvida dessa undersökningar, tester eller prov genomförs på ett transparent, objektivt och opartiskt sätt.

Den femte frågan

121 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att hamnarbetare som var erkända som sådana i enlighet med den reglering som var tillämplig innan nämnda lagstiftning trädde i kraft behåller sin ställning som erkända hamnarbetare och upptas i den hamnarbetarpool som inrättats genom denna lagstiftning.

122 Det framgår av punkt 62 ovan att målsättningen med systemet för erkännande av hamnarbetare – såsom detta har beskrivits av den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 – är att garantera säkerheten inom hamnområden och förhindra arbetsplatsolyckor. Nationell lagstiftning som innebär att hamnarbetare som erkänts som sådana enligt ett tidigare, jämförbart regelverk fortsättningsvis behåller denna ställning enligt det nya regelverket framstår således inte som olämplig eller oproportionerlig för att uppnå det eftersträvade målet.

123 Det är nämligen rimligt att anta att hamnarbetare som har erkänts enligt det äldre regelverket redan besitter den kompetens och de kunskaper som krävs för att garantera säkerheten i hamnområdena.

124 Det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har lämnat att dess femte fråga grundas på de argument som sökandena har framfört i målet, nämligen att en sådan åtgärd som den som avses i punkt 121 ovan kan resultera i att en arbetsgivare fråntas möjligheten att direkt anställa redan erkända hamnarbetare, det vill säga hamnarbetare som inte tillhör poolen, av det skälet att de skulle vara ovilliga att lämna poolen för att ingå ett sådant anställningsavtal, eftersom de i sådant fall skulle förlora sitt erkännande.

125 Detta argument är emellertid inte riktat mot den omständigheten att den nya lagstiftningen innebär att en hamnarbetare som erkänts med stöd av den tidigare lagstiftningen behåller sin ställning som erkänd hamnarbetare, utan mot det förhållandet att hamnarbetaren inte behåller denna ställning för det fall att vederbörande lämnar poolen för att ingå ett anställningsavtal direkt med en arbetsgivare.

126 Såsom framgår av punkt 113 ovan utgör artiklarna 45, 49 och 56 FEUF hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en erkänd hamnarbetare som inte tillhör den hamnarbetarpool som inrättats genom denna lagstiftning måste genomgå ett nytt erkännandeförfarande varje gång vederbörande ingår ett nytt anställningsavtal.

127 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan i mål C-407/19 besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att hamnarbetare som var erkända som sådana i enlighet med den reglering som var tillämplig innan nämnda lagstiftning trädde i kraft behåller sin ställning som erkända hamnarbetare och upptas i den hamnarbetarpool som inrättats genom denna lagstiftning.

Den sjätte frågan

128 Den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att för att en hamnarbetare som tillhör poolen för hamnarbetare ska kunna förflyttas till ett annat hamnområde än det där denne har godkänts måste vederbörande uppfylla vissa villkor och genomgå vissa förfaranden som fastställs i kollektivavtal.

129 Det ska inledningsvis påpekas att den omständigheten att sådana villkor och förfaranden fastställs i kollektivavtal inte innebär att de inte omfattas av tillämpningsområdet för nyssnämnda artiklar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2007, International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkterna 33 och 34).

130 Domstolen noterar i detta avseende att nationella bestämmelser – oavsett om dessa tar formen av en lag eller ett kollektivavtal – vari det uppställs villkor för att en erkänd hamnarbetare ska kunna arbeta i ett annat hamnområde än det där vederbörande har erkänts, utgör en inskränkning av såväl den fria rörligheten för arbetstagare som etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

131 Sådana bestämmelser begränsar nämligen både friheten för en hamnarbetare att ta anställning i flera olika hamnområden och möjligheten för ett företag som etablerat sig inom ett visst hamnområde eller som önskar tillhandahålla tjänster där, att fritt välja att anlita hamnarbetare som har erkänts inom ett annat hamnområde.

132 I sina skriftliga yttranden har den belgiska regeringen emellertid gjort gällande att enligt artikel 4.2 i 2004 års kungliga förordning är ett erkännande av en hamnarbetare giltigt inom samtliga hamnområden, såvida hamnarbetaren inte ingår i ett visst hamnområdes pool. I det senare fallet beror möjligheten att låta en hamnarbetare förflytta sig från ett hamnområde till ett annat på huruvida det finns ett behov av arbetskraft och huruvida anställningsreserven har uttömts. Denna bestämmelse innebär således endast att det är uteslutet att en hamnarbetare som tillhör poolen samtidigt arbetar utanför poolen, oavsett om detta sker inom samma hamnområde eller inom ett annat. Samtliga erkända hamnarbetare som inte tillhör poolen har dock fortsatt möjlighet att arbeta inom andra hamnområden.

133 Härvidlag ska det inledningsvis påpekas att en sådan lagstiftning kan utgöra en inskränkning i de friheter som garanteras i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF, även om den endast avser ett begränsat antal arbetstagare.

134 Mot bakgrund av de uppgifter som framgår av punkt 132 ovan ska det även framhållas att i den mån en hamnarbetarpool, i den mening som avses i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, syftar till att på ad hoc-basis tillgodose behovet av arbetskraft med specialistkompetens inom samtliga hamnområden i den berörda medlemsstaten, kan det förhållandet att för att en hamnarbetare ska kunna förflyttas till ett annat hamnområde måste vederbörande

uppfylla vissa villkor och genomgå vissa förfaranden, vilka syftar till att säkerställa att varje pool ska omfatta ett tillräckligt stort antal arbetstagare, under rådande omständigheter motiveras med hänsyn till det legitima målet bestående i att garantera säkerheten inom samtliga hamnområden. En åtgärd som uppställer sådana villkor skulle nämligen kunna säkerställa att det alltid finns ett minsta antal kvalificerade arbetstagare som kan garantera en säker drift av hamnen. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig i förhållande till detta mål.

135 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den sjätte frågan i mål C-407/19 besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att för att en hamnarbetare som tillhör hamnarbetarpoolen ska kunna förflyttas till ett annat hamnområde än det där denne har godkänts måste vederbörande uppfylla vissa villkor och genomgå vissa förfaranden som fastställs i kollektivavtal, såvida dessa villkor och förfaranden visar sig vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till målet bestående i att garantera säkerheten i samtliga hamnområden, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Den sjunde frågan

136 Den hänskjutande domstolen i mål C-407/19 har ställt den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att logistikarbetare ska inneha ett ”säkerhetsintyg”, vilket utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtal, varvid villkoren och förfarandena för att utfärda ett sådant intyg fastställs i kollektivavtal.

137 Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida nationell lagstiftning som endast föreskriver att det ”säkerhetsintyg” som logistikarbetare inom hamnområden måste inneha ska utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtal, medan övriga villkor och förfaranden för att utfärda och erhålla detta intyg ska fastställas i kollektivavtal, är förenlig med artiklarna 45, 49 och 56 FEUF.

138 I likhet med vad som framgår av punkt 129 ovan ska det härvidlag påpekas att även om artiklarna 45, 49 och 56 FEUF i princip inte utgör hinder mot att arbetsvillkoren i en medlemsstat fastställs i kollektivavtal, förhåller det sig likväl så att villkor som fastställs i sådana avtal inte är undantagna från tillämpningsområdet för dessa artiklar.

139 Vid bedömningen av huruvida inskränkningarna i de friheter som föreskrivs i nyssnämnda artiklar, bestående i att samtliga logistikarbetare som är verksamma inom ett hamnområde ska inneha ett ”säkerhetsintyg”, ska anses vara proportionerliga och nödvändiga måste hänsyn emellertid tas till de konkreta villkor och förfaranden som gäller för utfärdandet av ett sådant intyg, vilka fastställs i kollektivavtal.

140 Vid denna bedömning ska det kontrolleras att de villkor som gäller för att utfärda ett sådant intyg uteslutande avser frågan huruvida den berörda logistikarbetaren har den kompetens och den kunskap som krävs för att kunna garantera säkerheten inom hamnområdet, och att det förfarande som sökanden måste genomgå för att erhålla intyget inte medför en oskälig och oproportionerlig administrativ börda.

141 I synnerhet skulle den omständigheten att den berörda personen måste uppvisa ett anställningsavtal för att kunna erhålla ett ”säkerhetsintyg” kunna få till följd att den berörda arbetsgivaren eller arbetstagaren tvingas ansöka om ett nytt intyg varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal. Såsom framgår av punkt 109 ovan är kortvariga uppdrag dominerande inom hamnarbetessektorn, och således

kan ett sådant krav visa sig vara orimligt och oproportionerligt. Såsom kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande är det tillräckligt att kräva att ett sådant intyg ska förnyas regelbundet men att det förblir giltigt efter det att kortvariga anställningsförhållanden har upphört.

142 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den sjunde frågan i mål C-407/19 besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att logistikarbetare ska inneha ett ”säkerhetsintyg”, vilket utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtal, varvid villkoren och förfarandena för att utfärda ett sådant intyg fastställs i kollektivavtal, såvida villkoren för att utfärda ett sådant intyg är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden, och det förfarande som sökanden måste genomgå för att erhålla intyget inte medför en oskälig och oproportionerlig administrativ börda.

Rättegångskostnader

143 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att personer eller företag som önskar bedriva hamnverksamhet inom ett hamnområde, inbegripet verksamhet som saknar samband med lastning och lossning av fartyg i strikt mening, är skyldiga att endast anlita hamnarbetare som är erkända som sådana i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställts i denna lagstiftning, förutsatt att dessa villkor och förfaranden grundar sig på objektiva, icke diskriminerande kriterier som är kända på förhand och som gör det möjligt för hamnarbetare från andra medlemsstater att styrka att de, i dessa medlemsstater, uppfyller sådana krav som motsvarar de som gäller för inhemska hamnarbetare, samt att dessa villkor och förfaranden inte resulterar i att det inrättas en begränsad kvot av arbetstagare som kan erkännas som hamnarbetare.**

2) **Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att:**

   – **erkännandet av hamnarbetare ankommer på en administrativ partssammansatt kommitté, bestående av ledamöter som utsetts av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer,**

   – **denna kommitté ska, med hänsyn till behovet av arbetskraft, besluta huruvida erkända hamnarbetare ska upptas i en kvot för hamnarbetare eller ej, för hamnarbetare som inte ingår i denna kvot är deras erkännande giltigt så länge som deras anställningsavtal löper, med följden att de måste genomgå ett nytt erkännandeförfarande varje gång de ingår ett nytt anställningsavtal, och**

   – **det inte föreskrivs någon frist inom vilken den administrativa partssammansatta kommittén ska anta sina beslut.**

3) Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en arbetstagare, såvida denne inte kan visa att vederbörande uppfyller likvärdiga villkor i en annan medlemsstat, för att erkännas som hamnarbetare, ska:

– ha befunnits vara lämplig i medicinskt hänseende av ett externt organ för förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder på arbetsplatsen, varvid den organisation som samtliga verksamma arbetsgivare i det berörda hamnområdet måste vara anslutna till ska ingå i detta organ,

– ha godkänts vid psykotekniska tester genomförda av det organ som har utsetts för detta ändamål av nyssnämnda arbetsgivarorganisation,

– under tre veckor ha genomgått en förberedande utbildning om säkerhet på arbetsplatsen, för att få en yrkeskvalifikation, samt

– ha genomfört ett godkänt slutprov,

såvida det uppdrag som åvilar arbetsgivarorganisationen och, i förekommande fall, fackföreningen för erkända hamnarbetare när de utser det organ som ska anordna dessa undersökningar, tester eller prov inte medför att det kan ifrågasättas huruvida dessa undersökningar, tester eller prov genomförs på ett transparent, objektivt och opartiskt sätt.

4) Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att hamnarbetare som var erkända som sådana i enlighet med den reglering som var tillämplig innan nämnda lagstiftning trädde i kraft behåller sin ställning som erkända hamnarbetare och upptas i den hamnarbetarpool som inrättats genom denna lagstiftning.

5) Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att för att en hamnarbetare som tillhör hamnarbetarpoolen ska kunna förflyttas till ett annat hamnområde än det där denne har godkänts måste vederbörande uppfylla vissa villkor och genomgå vissa förfaranden som fastställs i kollektivavtal, såvida dessa villkor och förfaranden visar sig vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till målet bestående i att garantera säkerheten i samtliga hamnområden, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

6) Artiklarna 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att logistikarbetare ska inneha ett ”säkerhetsintyg”, vilket utfärdas mot uppvisande av identitetshandlingar och anställningsavtal, varvid villkoren och förfarandena för att utfärda ett sådant intyg fastställs i kollektivavtal, såvida villkoren för att utfärda ett sådant intyg är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till målet bestående i att garantera säkerheten inom hamnområden, och det förfarande som sökanden måste genomgå för att erhålla intyget inte medför en oskälig och oproportionerlig administrativ börda.

Underskrifter