Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

11. veljače 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 45. UFEU-a – Slobodno kretanje radnika – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Obavljanje lučkih djelatnosti – Lučki radnici – Pristup zanimanju i zapošljavanje – Pravila priznavanja lučkih radnika – Lučki radnici koji nisu dio kvote radnika propisane nacionalnim zakonodavstvom – Ograničenje trajanja ugovora o radu – Mobilnost lučkih radnika među lučkim područjima – Radnici koji obavljaju logističke poslove – Potvrda o sigurnosti – Važni razlozi u općem interesu – Sigurnost u lučkim područjima – Zaštita radnika – Proporcionalnost”

U spojenim predmetima C-407/19 i C-471/19,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Raad van State (Državno vijeće, Belgija) (C-407/19) i Grondwettelijk Hof (Ustavni sud, Belgija) (C-471/19), odlukama od 16. svibnja i 6. lipnja 2019., koje je Sud zaprimio 24. svibnja i 20. lipnja 2019., u postupcima

Katoen Natie Bulk Terminals NV,

General Services Antwerp NV

protiv

Belgische Staat (C-407/19),

i

Middlegate Europe NV

protiv

Ministerraad (C-471/19),

uz sudjelovanje:

Katoen Natie Bulk Terminals NV,

General Services Antwerp NV,

Koninklijk Verbond der Beheerders van Goederenstromen (KVBG) CVBA,

MVH Logistics en Stuwadoring BV,

* Jezik postupka: nizozemski

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za General Services Antwerp NV, Katoen Natie Bulk Terminals NV i Middlegate Europe NV, M. Lebbe i E. Simons, *advocaten*,

– za belgijsku vladu, L. Van den Broeck, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Wytincka, D. D'Hooghea i T. Ruysa, *advocaten*,

– za Europsku komisiju, A. Nijenhuis, S. L. Kalėda i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje, u predmetu C-407/19, članaka 34., 35., 45., 49., 56., 101., 102. i članka 106. stavka 1. UFEU-a te, u predmetu C-471/19, članaka 49. i 56. UFEU-a, članaka 15. i 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i načela jednakosti.

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, u predmetu C-407/19, društava Katoen Natie Bulk Terminals NV i General Services Antwerp NV i Belgische Staata (Belgijska Država) te, u predmetu C-471/19, društva Middlegate Europe NV i Ministerraada (Vijeće ministara, Belgija) o valjanosti određenih odredaba belgijskog prava o organizaciji rada u lukama i osobito njihovoj usklađenosti s pravom Unije.

Belgijsko pravo

Zakon o ugovorima o radu

3 U belgijskom pravu opća pravila primjenjiva na ugovor o radu, osobito radnika, uspostavljena su wetom betreffende de arbeidsovereenkomsten (Zakon o ugovorima o radu) od 3. srpnja 1978. (*Belgisch Staatsblad*, 22. kolovoza 1978., str. 9277.).

Zakon o organizaciji rada u lukama

4 Člankom 1. weta betreffende de havenarbeid (Zakon o organizaciji rada u lukama) od 8. lipnja 1972. (*Belgisch Staatsblad*, 10. kolovoza 1972., str. 8826.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o organizaciji rada u lukama), propisuje se:

„Nitko ne smije za lučke poslove u lučkom području zaposliti radnike koji nisu lučki radnici s odobrenjem."

5 U članku 2. navedenog zakona određuje se:

„Razgraničenje lučkih područja i lučkog rada, kako ga je utvrdio kralj, […] vrijedi za primjenu ovog zakona."

6 Članak 3. navedenog zakona glasi kako slijedi:

„Kralj utvrđuje uvjete i postupke za priznavanje lučkih radnika nakon donošenja mišljenja zajedničkog odbora nadležnog za predmetno lučko područje.

[…]"

7 U skladu s člankom 3.a tog zakona:

„Nakon donošenja mišljenja zajedničkog odbora nadležnog za predmetno lučko područje, kralj može obvezati poslodavce koji zapošljavaju lučke radnike u tom području da pristupe udruzi poslodavaca koju je on odobrio i koja, u svojstvu opunomoćenika, ispunjava sve obveze koje, na temelju zakonodavstva o pojedinačnom i kolektivnom radu te socijalnog prava, za poslodavce proizlaze iz zapošljavanja lučkih radnika.

Kako bi dobila odobrenje, udruga poslodavaca iz prethodnog podstavka mora za članove već imati većinu zainteresiranih poslodavaca."

Kraljevska uredba iz 1973.

8 Člankom 1. koninklijk besluita tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf (Kraljevska uredba o osnivanju zajedničkog odbora za poslovanje luke i o određivanju njegova naziva i njegovih nadležnosti) od 12. siječnja 1973. (*Belgisch Staatsblad*, 23. siječnja 1973., str. 877.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba iz 1973.), određuje se:

„Osniva se zajednički odbor, pod nazivom ‚Zajednički odbor za poslovanje luke' (nadležan za radnike općenito i njihove poslodavce), za:

sve radnike i njihove poslodavce koji u lučkim područjima:

A. Obavljaju lučke poslove kao glavnu ili pomoćnu djelatnost, odnosno svaki prekrcaj robe koja se prevozi morskim ili riječnim putovima, željeznicom ili cestom i sve pomoćne usluge u pogledu navedene robe, neovisno o tome obavljaju li se te djelatnosti na dokovima, plovnim putovima, pristaništima ili u objektima za uvoz, izvoz ili provoz robe, kao i svaki prekrcaj robe koja se prevozi morskim ili riječnim putovima i koja polazi s dokova industrijskih postrojenja ili pristiže na njih.

Primjenjuju se sljedeće definicije:

1. Prekrcaj robe:

(a) roba: sva roba, kontejneri, uključujući prijevozna sredstva, isključujući jedino:

– prijevoz nafte u rasutom stanju, naftnih derivata (tekućina) i sirovina u tekućem stanju za rafinerije, kemijsku industriju te djelatnosti skladištenja i prerade u naftnim postrojenjima;

– ribu koju dovoze ribarski brodovi;

– tekuće plinove pod tlakom i u rasutom stanju.

(b) prekrcaj: ukrcaj, iskrcaj, utovar, istovar, pomicanje tereta, iskrcaj u rasutom stanju, pokretanje, klasificiranje, sortiranje, kalibriranje, skupljanje, rasipanje kao i sastavljanje i rastavljanje jedinice tereta.

2. Pomoćne usluge povezane s tom robom: označivanje, vaganje, mjerenje, mjerenje obujma, provjeravanje, primanje, zaštita (uz iznimku usluga zaštite koje pružaju poduzeća pod nadležnošću Zajedničkog odbora za usluge zaštite i/ili nadzora u ime poduzeća koja odgovaraju Zajedničkom odboru za poslovanje luke), predavanje, uzorkovanje i pečaćenje, privezivanje i odvezivanje.

[…]”

Kraljevska uredba iz 2004.

9 Prije nego što je izmijenjen koninklijk besluitom 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 (Kraljevska uredba o izmjeni Kraljevske uredbe od 5. srpnja 2004. o priznavanju lučkih radnika u lučkim područjima koja ulaze u područje primjene Zakona od 8. lipnja 1972. o organizaciji rada u lukama) od 10. srpnja 2016. (*Belgisch Staatsblad*, 13. srpnja 2016., str. 43879.; u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba iz 2016.), člankom 2. koninklijk besluita betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Kraljevska uredba o priznavanju lučkih radnika u lučkim područjima koja ulaze u područje primjene Zakona od 8. lipnja 1972. o organizaciji rada u lukama) od 5. srpnja 2004. (*Belgisch Staatsblad*, 4. kolovoza 2004., str. 58908.) predviđalo se:

„Nakon priznavanja, lučki radnici svrstavaju se u ‚opću kvotu’ ili ‚logističku kvotu’.

Lučki radnici iz opće kvote mogu obavljati sve lučke poslove u smislu članka 1. [Kraljevske uredbe iz 1973.].

Lučki radnici iz logističke kvote mogu obavljati lučke poslove u smislu članka 1. [Kraljevske uredbe iz 1973.] na mjestima u kojima se roba modificira u svrhu njezine daljnje distribucije ili otpreme, što neizravno dovodi do dokazane dodane vrijednosti.”

10 Arrêté royal relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires tombant dans le champ d’application de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire, tel que modifié par l’arrêté royal de 2016 (Kraljevska uredba o priznavanju lučkih radnika u lučkim područjima koja ulaze

u područje primjene Zakona od 8. lipnja 1972. o organizaciji rada u lukama, kako je izmijenjena Kraljevskom uredbom iz 2016.; u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba iz 2004.) pojam „kvota" zamjenjuje pojmom „pool". U članku 1. Kraljevske uredbe iz 2004. propisuje se:

„Stavak 1. U svakom lučkom području lučke radnike priznaje uspostavljeni zajednički odbor, u daljnjem tekstu ‚administrativna komisija', osnovan u okviru Zajedničkog pododbora nadležnog za predmetno lučko područje.

Navedena administrativna komisija sastoji se od:

1° predsjednika i potpredsjednika;

2° četiriju punopravnih članova i četiriju zamjenika članova koje su imenovale organizacije poslodavaca zastupljene u Zajedničkom pododboru;

3° četiriju punopravnih članova i četiriju zamjenika članova koje su imenovale organizacije radnika zastupljene u Zajedničkom pododboru;

4° jednog ili više tajnika.

Odredbe arrêté royal du 6 novembre 1969 modalités générales de fonctionnement des commissions et des sous-commissions paritaires, ainsi que les règles particulières (Kraljevska uredba od 6. studenoga 1969. o određivanju općih pravila funkcioniranja zajedničkih odbora i pododbora i posebna pravila), propisane u članku 10. ove uredbe, primjenjuju se na funkcioniranje administrativne komisije.

Stavak 2. Zahtjevi za priznavanje podnose se pisanim putem nadležnom zajedničkom pododboru na obrascu koji se u tu svrhu stavlja na raspolaganje.

U zahtjevu se navodi podnosi li se za zapošljavanje u poolu ili izvan njega.

Stavak 3. Odstupajući od stavka 1. [prvog] podstavka, za radnike koji u smislu članka 1. [Kraljevske uredbe iz 1973.] obavljaju poslove na mjestima na kojima se roba modificira u svrhu njezine daljnje distribucije ili otpreme, što neizravno dovodi do dokazane dodane vrijednosti, i koji imaju potvrdu o sigurnosti, takozvane ‚logističke radnike', ta potvrda o sigurnosti jednaka je priznavanju u smislu [Zakona o organizaciji rada u lukama].

Zahtjev za potvrdu o sigurnosti radi obavljanja djelatnosti predviđenih u prethodnom podstavku podnosi poslodavac koji je s radnikom sklopio ugovor o radu, a ona se izdaje uz predočenje osobne iskaznice i ugovora o radu. Pravila tog postupka utvrđuju se kolektivnim ugovorom o radu."

11 U skladu s člankom 2. te Kraljevske uredbe:

„Stavak 1. Lučki radnici iz članka 1. stavka 1. podstavka [prvog], nakon priznavanja, ili se uključuju ili ne uključuju u pool lučkih radnika.

Pri priznavanju u svrhu uključivanja u pool u obzir se uzima potreba za radnom snagom.

Stavak 2. Lučki radnici uključeni u pool priznaju se na određeno ili neodređeno vrijeme.

Pravila koja se odnose na trajanje priznavanja utvrđuju se kolektivnim ugovorom.

Stavak 3. Lučki radnici koji nisu uključeni u pool zapošljavaju se na temelju ugovora o radu u skladu sa Zakonom […] o ugovorima o radu.

Trajanje priznavanja ograničeno je na trajanje navedenog ugovora o radu.”

12 Članak 4. navedene Kraljevske uredbe glasi kako slijedi:

„Stavak 1. Za priznavanje svojstva lučkog radnika, na koje se odnosi članak 1. stavak 1. podstavak prvi, primjenjuju se sljedeći zahtjevi:

[…]

2° radnika mora proglasiti sposobnim vanjska služba za prevenciju i zaštitu zdravlja na radnom mjestu, kojoj u skladu s člankom 3.a [Zakona o organizaciji rada u lukama] imenovana organizacija poslodavaca pripada u svojstvu ovlaštene osobe;

3° radnik mora uspješno proći psihološka testiranja koja je provelo tijelo koje je u tu svrhu imenovala organizacija poslodavaca koja ima svojstvo ovlaštene osobe u skladu s člankom 3.a [Zakona o organizaciji rada u lukama]; cilj je tih provjera ispitati je li kandidat za lučkog radnika dovoljno inteligentan te ima li odgovarajuću osobnost i motivaciju za obavljanje, nakon osposobljavanja, zadaća lučkog radnika;

[…]

6° radnik mora tri tjedna pohađati pripremne tečajeve koji se odnose na sigurnost na radu, steći stručnu osposobljenost te položiti završni ispit. Nadležno tijelo može utvrditi uvjete kvalitete koje treba ispuniti osposobljavanje koje se može slobodno održavati;

7° radnik u posljednjih pet godina ne smije biti predmet mjere kojom se povlači priznavanje svojstva lučkog radnika na temelju članka 7. [prvog] podstavka točke 1. ili 3. ove uredbe;

8° u slučaju priznavanja lučkog radnika iz članka 2. stavka 3., da već ima ugovor o radu.

Stavak 2. Priznavanje svojstva lučkog radnika valjano je u svakom lučkom području, kako ga je utvrdio kralj u skladu s člancima 35. i 37. Weta van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Zakon od 5. prosinca 1968. o kolektivnim ugovorima o radu i zajedničkim odborima).

Uvjeti i pravila pod kojima lučki radnik može raditi na nekom lučkom području različitom od onoga u kojem je priznat utvrđuju se kolektivnim ugovorom.

Organizacija poslodavaca koja ima svojstvo ovlaštene osobe u skladu s člankom 3.a [Zakona o organizaciji rada u lukama] i dalje ima svojstvo ovlaštene osobe u slučaju da lučki radnik radi izvan lučkog područja u kojem je priznat.

Stavak 3. Na lučke radnike koji mogu dokazati da u drugoj državi članici Europske unije ispunjavaju istovjetne uvjete u pogledu lučkih poslova više se neće primjenjivati navedeni uvjeti, u odnosu na primjenu ove uredbe.

Stavak 4. Zahtjevi za priznavanje i produljenje podnose se administrativnoj komisiji koja ih obrađuje.”

13 Člankom 13/1 te Kraljevske uredbe određuje se:

„1e [Za razdoblje prije 30. lipnja 2017.] ugovor o radu iz članka 2. stavka 3. [drugog] podstavka mora se sklopiti na neodređeno vrijeme;

2e [Za razdoblje od 1. srpnja 2017. do 30. lipnja 2018.] ugovor o radu iz članka 2. stavka 3. [drugog] podstavka mora se sklopiti na najmanje dvije godine;

3e [Za razdoblje od 1. srpnja 2018. do 30. lipnja 2019.] ugovor o radu iz članka 2. stavka 3. [drugog] podstavka mora se sklopiti na najmanje godinu dana;

4e [Za razdoblje od 1. srpnja 2019. do 30. lipnja 2020.] ugovor o radu iz članka 2. stavka 3. [drugog] podstavka, mora se sklopiti na najmanje šest mjeseci."

14 U skladu s člankom 15/1 Kraljevske uredbe iz 2004.:

„Za potrebe primjene ove Kraljevske uredbe:

1.° Lučki radnici priznati na temelju prijašnjeg članka 2. podstavka 2. automatski se priznaju kao lučki radnici uključeni u pool, u skladu s člankom 2. stavkom 1., ne dovodeći u pitanje primjenu članaka 5. do 9. ove Kraljevske uredbe;

2.° lučki radnici priznati na temelju prijašnjeg članka 2. podstavka 3. automatski se izjednačavaju s logističkim radnicima iz članka 1. stavka 3., ne dovodeći u pitanje primjenu članaka 5. do 9. ove Kraljevske uredbe."

Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

Predmet C-407/19

15 Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp dva su društva sa sjedištem u Belgiji čija djelatnost obuhvaća lučke djelatnosti u Belgiji i inozemstvu.

16 Ta dva društva podnijela su 5. rujna 2016. sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19, Raadu van State (Državno vijeće, Belgija), tužbu za poništenje Kraljevske uredbe iz 2016.

17 Ta Kraljevska uredba donesena je nakon pisma opomene koje je Europska komisija uputila Kraljevini Belgiji 28. ožujka 2014., prema kojem njezino zakonodavstvo o radu u lukama povređuje članak 49. UFEU-a. Komisija je u biti navela da belgijsko zakonodavstvo o zapošljavanju lučkih radnika odvraća strane poduzetnike od osnivanja poslovnih jedinica u Belgiji jer nemaju slobodan izbor članova svojeg osoblja, nego su obvezni zaposliti priznate lučke radnike, čak i za logističke zadaće, koje se povrh toga mogu obavljati samo na ograničenom zemljopisnom području. Nakon donošenja Kraljevske uredbe iz 2016., Komisija je 17. svibnja 2017. odlučila zatvoriti postupak zbog povrede obveze.

18 Raad van State (Državno vijeće) uvodno pojašnjava da se Kraljevska uredba iz 2016., materijalni zakon čije se poništenje zahtijeva *erga omnes* u okviru objektivnog spora koji se pred njim vodi, primjenjuje bez razlike na poduzetnike, poslodavce i radnike, bez uzimanja u obzir njihova državljanstva, koji obavljaju lučke poslove ili za koje se obavljaju lučki poslovi u belgijskim lučkim područjima ili koji imaju poslovni nastan u lučkim područjima ili se ondje žele nastaniti.

19 Taj sud skreće pozornost i na činjenicu da se Kraljevskom uredbom iz 2004. uređuju lučki poslovi u (morskim) lučkim područjima koja se nalaze u Belgiji, dio kojih su luke u Antwerpenu (Belgija) i Zeebruggeu (Belgija), morske luke koje se mogu koristiti za međunarodni prijevoz, dakle riječ je o iznimno konkurentnom okruženju. Stoga ne bi trebalo izgubiti iz vida znatan prekogranični interes za morska lučka područja, uzimajući u obzir osobito djelatnosti uvoza i izvoza koje se ondje razvijaju, mnogobrojne međunarodne subjekte koji potječu, među ostalim, iz drugih država članica u kojima su aktivni, trgovačke djelatnosti koje se ondje obavljaju u sektoru međunarodne trgovinske razmjene i

privlačnost mjesta obavljanja na području koje bi moglo biti zanimljivo za strane subjekte i za strane radnike, prema potrebi iz država članica koje se nalaze u blizini, koje ti subjekti žele zaposliti kako bi obavljali djelatnosti svojeg poduzeća. S obzirom na te elemente, navedeni sud smatra da se spor o kojem on odlučuje ne odnosi isključivo na unutarnju situaciju u smislu sudske prakse Suda.

20 Što se tiče slobodnog kretanja radnika, zajamčenog člankom 45. UFEU-a, Raad van State (Državno vijeće) navodi da su Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp belgijska logistička društva koja obavljaju svoje djelatnosti u belgijskim lučkim područjima i koja, kako bi obavljala svoju djelatnost, žele moći zaposliti lučke radnike koji nisu priznati lučki radnici, neovisno o njihovu državljanstvu. U svojem svojstvu poslodavaca koji u državi u kojoj imaju sjedište žele zaposliti radnike koji su državljani druge države članice, ta društva mogla bi se zbog toga pozivati na slobodno kretanje radnika, utvrđeno u članku 45. UFEU-a. S obzirom na to kako se čini da uvjeti sadržani u Kraljevskoj uredbi iz 2004. državljanima drugih država članica otežavaju obavljanje lučkih poslova na belgijskom državnom području i sadržavaju prepreku slobodnom kretanju radnika, poslodavci poput navedenih društava morali bi se moći i protiviti sličnim propisima. To također pokazuje da se spor koji se vodi pred tim sudom ne može svesti isključivo na unutarnju situaciju.

21 Što se tiče merituma spora, Raad van State (Državno vijeće) pojašnjava da Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp u biti osporavaju sedam mjera sadržanih u Kraljevskoj uredbi iz 2004. koje su uspostavljene ili izmijenjene Kraljevskom uredbom iz 2016.

22 Taj sud polazi od premise prema kojoj sve te mjere čine prepreku temeljnim slobodama zajamčenima UFEU-om jer mogu otežati ili učiniti manje privlačnim obavljanje lučkih poslova u belgijskom lučkom području za radnike koji potječu iz druge države članice te zapošljavanje poslodavaca takvih radnika.

23 Što se tiče mogućeg opravdanja tih prepreka s obzirom na važne razloge u općem interesu, navedeni sud primjećuje da društva Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp osporavaju da su navedene mjere općenito „prikladne” da se njima postigne zadani cilj, što bi bilo jamčenje sigurnosti u lučkim područjima i time sigurnost i pravna zaštita rada lučkih radnika. Također osporavaju da su te mjere proporcionalne i da ne prekoračuju ono je nužno da bi se taj cilj postigao na nediskriminatoran način.

24 Kao prvo, što se tiče obveznog priznavanja svih lučkih radnika koje administrativna komisija iz članka 1. stavka 1. Kraljevske uredbe iz 2004., koju čine organizacije poslodavaca i radnika (u daljnjem tekstu: administrativna komisija), nije zadužila za obavljanje logističkih zadaća, nepostojanja dovoljnih postupovnih jamstava u tom pogledu i nužnosti uzimanja u obzir potrebe za radnom snagom radi uključivanja u pool, Raad van State (Državno vijeće) utvrđuje da se u belgijskom pravu pozitivna ili negativna odluka administrativne komisije o dodjeli priznavanja kao lučkog radnika može osporavati izravno pravnim lijekom pred sudom.

25 Kao drugo, što se tiče provjere uvjeta priznavanja u vezi sa zdravstvenom sposobnosti i uspjehom na psihološkim testiranjima, Raad van State (Državno vijeće) osobito dvoji o pitanju je li dodatni uvjet određen u članku 4. stavku 1. točki 8° Kraljevske uredbe iz 2004., kojim se zahtijeva da radnik, među ostalim, ima ugovor o radu, prikladan za postizanje zadanog cilja, jamčenja sigurnosti u lučkim područjima.

26 Kao treće, što se tiče trajanja priznavanja radnika koji nisu uključeni u pool te prijelaznog uređenja uspostavljenog Kraljevskom uredbom iz 2004., Raad van State (Državno vijeće) primjećuje da radnik mora provesti postupak priznavanja svaki put kad dobije ugovor o radu, neovisno o razlogu zbog kojeg je njegov prethodni ugovor o radu završio.

27 Raad van State (Državno vijeće) primjećuje, kao četvrto, da je zbog prijelaznog sustava propisanog Kraljevskom uredbom iz 2004. ugovor o radu sklopljen prije 30. lipnja 2017. morao biti sklopljen na neodređeno vrijeme. Potom, nakon toga, ugovor sklopljen od 1. srpnja 2017. morao je biti sklopljen

na najmanje dvije godine, od 1. srpnja 2018. na najmanje godinu dana i od 1. srpnja 2019. na najmanje šest mjeseci. Trajanje ugovora o radu moglo se slobodno odrediti tek od 1. srpnja 2020. Dakle, status lučkog radnika na koji se u skladu s člankom 2. stavkom 3. Kraljevske uredbe iz 2004. primjenjuju opća pravila propisana Zakonom o ugovorima o radu znatno je manje privlačan od onoga lučkog radnika koji je uključen u pool, što bi moglo činiti neopravdano ograničenje slobodnog kretanja.

28 Kao peto, u pogledu automatskog priznavanja svih radnika zaposlenih kao lučkih radnika „uključenih u pool", Raad van State (Državno vijeće) primjećuje da, prema mišljenju društava Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp, ta mjera poslodavce lišava prava da vežu za sebe kvalitetnu radnu snagu na način da izravno s lučkim radnicima sklope ugovor na neodređeno vrijeme koji im jamči sigurno zaposlenje prema pravilima općeg radnog prava jer su ti radnici i dalje „automatski" uključeni u pool. Postavlja se pitanje treba li se takva mjera smatrati prikladnom i proporcionalnom s obzirom na zadani cilj te stoga usklađenom sa slobodom poslovnog nastana i slobodnim kretanjem radnika.

29 Kao šesto, u pogledu obveze određivanja uvjeta i pravila zapošljavanja radnika kolektivnim ugovorom o radu (u daljnjem tekstu: KU) radi obavljanja poslova u lučkom području različitom od onoga u kojem su oni priznati, Raad van State (Državno vijeće) dvoji o tome je li takva mjera razumna i proporcionalna ili se, kao što to tvrde društva Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp, ne može razumno tvrditi da mobilnost radnika među različitim lučkim područjima treba biti ograničena ili da se na tu mobilnost zbog sigurnosti u lučkim područjima trebaju primjenjivati dodatni uvjeti.

30 Naposljetku, kao sedmo, u pogledu obveze za radnike koji obavljaju logističke poslove, kako su definirani u članku 1. stavku 3. Kraljevske uredbe iz 2004. (u daljnjem tekstu: logistički radnici), da imaju „potvrdu o sigurnosti", Raad van State (Državno vijeće) smatra da se takvom mjerom nastoji osigurati sigurnost općenito te stoga i sigurnost dotičnih radnika. Ipak, postavlja se pitanje je li takva mjera, tumačena na način da navedenu potvrdu o sigurnosti treba zatražiti svaki put kad se sklapa novi ugovor o radu, znatno i neproporcionalno administrativno opterećenje s obzirom na slobodu poslovnog nastana i slobodno kretanje radnika.

31 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo iz članka 1. [Kraljevske uredbe iz 2004.] u vezi s člankom 2. [te Kraljevske uredbe], točnije pravilo prema kojem se lučki radnici u smislu članka 1. stavka 1. podstavka 1. spomenute [Kraljevske uredbe] ili uključuju ili ne uključuju u pool lučkih radnika, pri čemu se u obzir uzima potreba za radnom snagom, ako ih prizna zajednička administrativna komisija, koja se sastoji od članova koje su imenovale organizacije poslodavaca zastupljene u određenom zajedničkom pododboru, s jedne strane, i u njoj zastupljenih organizacija radnika, s druge strane, ako se istodobno u obzir uzme činjenica da za tu administrativnu komisiju nije predviđen nikakav rok za donošenje odluke i da protiv njezine odluke o priznavanju postoji samo sudski pravni lijek?

2. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo uvedeno člankom 4. stavkom 1. točkama 2., 3., 6. i 8. [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije pravilo prema kojem se za priznavanje svojstva lučkog radnika zahtijeva da je radnik [(a)] proglašen sposobnim od strane vanjske službe za prevenciju i zaštitu zdravlja na radnom mjestu, kojoj u skladu s člankom 3.a Zakona o [organizaciji lučkih poslova] imenovana organizacija poslodavaca pripada u svojstvu ovlaštene osobe, [(b)] uspješno prošao psihološka testiranja koja je provelo tijelo koje je u tu svrhu u svojstvu ovlaštene osobe imenovala priznata organizacija poslodavaca u skladu s istim člankom 3.a Zakona o [organizaciji rada u lukama], [(c)] tri tjedna pohađao pripremne tečajeve koji se odnose

na sigurnost na radu i stjecanje stručne osposobljenosti te je položio završni ispit i [(d)] već ima ugovor o radu, kada je riječ o lučkom radniku koji se ne uključuje u pool, pri čemu inozemni lučki radnici u vezi s člankom 4. stavkom 3. [Kraljevske uredbe iz 2004.] moraju moći dokazati da u drugoj državi članici ispunjavaju slične uvjete kako se u svrhu pobijanog pravila više ne bi podvrgavali tim uvjetima?

3. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo uvedeno člankom 2. stavkom 3. [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije pravilo prema kojem se trajanje priznavanja lučkih radnika koji se ne uključuju u pool te ih stoga poslodavac u skladu sa Zakonom […] o ugovorima o radu izravno zapošljava putem ugovora o radu ograničava na trajanje tog ugovora o radu, tako da se svaki put mora pokrenuti novi postupak priznavanja?

4. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo uvedeno člankom 13/1 [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije prijelazna mjera prema kojoj se ugovor o radu o kojem je riječ u trećem prethodnom pitanju najprije mora sklopiti na neodređeno vrijeme, [kao drugo] od 1. srpnja 2017. na najmanje dvije godine, [kao treće] od 1. srpnja 2018. na najmanje godinu dana, [kao četvrto] od 1. srpnja 2019. na najmanje šest mjeseci i [naposljetku, kao peto] od 1. srpnja 2020. na razdoblje koje se slobodno može odrediti?

5. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo iz članka 15/1 [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije (prijelazna) mjera prema kojoj se prijašnjim zakonodavstvom priznati lučki radnici automatski priznaju kao lučki radnici poola, čime se ograničava mogućnost poslodavca da te lučke radnike izravno zaposli (putem ugovora o radu na neodređeno vrijeme) i poslodavci se sprečavaju u tome da dobru radnu snagu vežu za sebe na način da s njima izravno sklope ugovor na neodređeno vrijeme te im nude sigurnost zaposlenja prema pravilima općeg radnog prava?

6. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo uvedeno člankom 4. stavkom 2. [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije pravilo prema kojem [KU] utvrđuje uvjete i pravila pod kojima lučki radnik može biti zaposlen na lučkom području različitom od onog u kojem je priznat, čime se ograničava mobilnost radnika među lučkim područjima, a da sam zakonodavac ne objašnjava koji to mogu biti uvjeti i pravila?

7. Treba li članke 49., 56., 45., 34., 35., 101. ili 102. UFEU-a, prema potrebi u vezi s člankom 106. stavkom 1. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi pravilo uvedeno člankom 1. stavkom 3. [Kraljevske uredbe iz 2004.], točnije pravilo prema kojem (logistički) radnici koji u smislu članka 1. [Kraljevske uredbe iz 1973.] rade na mjestima na kojima se roba modificira u svrhu njezine daljnje distribucije ili otpreme, što neizravno dovodi do dokazane dodane vrijednosti, moraju imati potvrdu o sigurnosti, pri čemu se ta potvrda o sigurnosti smatra priznavanjem u smislu [Zakona o organizaciji rada u lukama], uzimajući u obzir činjenicu da je traži poslodavac koji je s radnikom sklopio ugovor o obavljanju odgovarajućih djelatnosti, da se izdaje uz predočenje ugovora o radu i osobne iskaznice te su pravila postupka koji se mora poštovati propisana [KU-om] a da zakonodavac u tom pogledu ništa ne pojašnjava?”

Predmet C-471/19

32 Middlegate Europe je prijevozničko trgovačko društvo sa sjedištem u Zeebruggeu koje posluje diljem Europe. U okviru međunarodnog cestovnog prijevoza njegovi zaposlenici u lučkom pristaništu u Zeebruggeu s pomoću „tugmastera” (traktora za vuču) pripremaju, među ostalim, kontejnere za isplovljavanje u Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku.

33 Dana 12. siječnja 2011. nad radnikom koji je u okviru međunarodnog cestovnog prijevoza s polaskom iz Virtona (Belgija) i s odredištem u Buryju (Ujedinjena Kraljevina) pripremao takve utovare provedena je policijska kontrola. Nakon te kontrole, policijske službe izradile su zapisnik protiv društva Middlegate Europe zbog povrede članka 1. Zakona o organizaciji rada u lukama, odnosno zbog toga što je lučke poslove obavljao nepriznati lučki radnik.

34 Odlukom od 17. siječnja 2013. društvu Middlegate Europe određena je novčana kazna u visini od 100 eura. To društvo podnijelo je tužbu protiv te odluke arbeidsrechtbanku Gent, afdeling Brugge (Radni sud u Gentu, odjel u Brugesu, Belgija). Presudom od 17. prosinca 2014. taj sud odbio je tužbu kao neosnovanu. I Arbeidshof te Gent (Viši radni sud u Gentu, Belgija) odbio je presudom od 3. studenoga 2016. žalbu podnesenu protiv prvostupanjske presude.

35 Društvo Middlegate Europe podnijelo je potom protiv te presude kasacijsku žalbu Hofu van Cassatie (Kasacijski sud, Belgija). U okviru tog postupka isticalo je da su članci 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama protivni člancima 10., 11. i 23. belgijskog Ustava jer se njima povređuje sloboda trgovanja i poduzetništva za poduzetnike. Na zahtjev društva Middlegate Europe, Hof van Cassatie (Kasacijski sud) odlučio je uputiti dva prethodna pitanja sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-471/19, Grondwettelijk Hofu (Ustavni sud, Belgija).

36 Taj sud ističe da je sloboda trgovanja i poduzetništva, kako je utvrđena belgijskim Ustavom, usko povezana sa slobodom obavljanja zanimanja, pravom na rad i slobodom poduzetništva, koje su zajamčene člancima 15. i 16. Povelje, i s nekoliko temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om, poput slobodnog pružanja usluga (članak 56. UFEU-a) i slobode poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a).

37 Kao prvo, Ustavni sud smatra kako se čini da obveza koja je poduzetnicima koji žele obavljati lučke poslove u lučkom području nametnuta na temelju Zakona o organizaciji rada u lukama, uključujući djelatnosti koje nisu ukrcaj i iskrcaj s brodova, da zapošljavaju samo priznate lučke radnike i da se u tu svrhu obvezno udruže u priznatu organizaciju koja predstavlja poslodavce u odnosu na te poduzetnike ograničava slobodan izbor osoblja i slobodu pregovaranja o uvjetima rada.

38 Zbog toga taj sud smatra da članci 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama znače ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a. S obzirom na sudsku praksu Suda, osobito presudu od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska (C-576/13, neobjavljena, EU:C:2014:2430), dvoji o tome je li to ograničenje opravdano, uzimajući u obzir posebne značajke i okolnosti nacionalnog propisa u području lučkih poslova.

39 U tom pogledu primjećuje da je cilj belgijskog zakonodavca prilikom donošenja Zakona o organizaciji rada u lukama bio da zaštiti zanimanje lučkih radnika zabranom nepriznatim radnicima da obavljaju lučke poslove. Naime, time što je dodijelio zakonsko uporište statusu „priznati lučki radnik” – što je usko povezano s posebnostima teških i opasnih lučkih poslova – taj zakonodavac pokušao je rezervirati djelatnosti rukovanja robom u lukama, čija tehnika brzo napreduje, isključivo za radnike s dobrim stručnim osposobljavanjem namijenjenim ocjeni njihovih stručnih kvalifikacija i fizičkih i intelektualnih sposobnosti. Time što je uspostavio taj status i pripadajući monopol nad poslovima, navedeni zakonodavac želio je također otkloniti zabrinutost o sigurnosti u lučkim područjima i spriječiti nezgode na radu, s jedne strane, te osigurati nužnu svakodnevnu dostupnost luci specijaliziranih radnika koji su istodobno produktivni, uslužni i konkurentni, s druge strane. Nalaganjem udruživanja poslodavaca u jedinstvenu organizaciju poslodavaca koju odobrava lučko područje, koje djeluje u svojstvu agencije za potporu i socijalna prava, belgijski zakonodavac nastojao je usto jamčiti jednako postupanje u području socijalnih prava prema svim lučkim radnicima u odnosu na sve obveze socijalnog prava koje proizlaze iz statusa priznatog lučkog radnika.

40 Kao drugo, Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) skreće pozornost na činjenicu da bi, u iščekivanju intervencije belgijskog zakonodavca, puko utvrđenje neustavnosti članaka 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama za učinak moglo imati to da se tisuće lučkih radnika tijekom određenog vremena

neočekivano nađu u situaciji velike nesigurnosti u pogledu svojeg pravnog statusa na tržištu rada, što bi moglo imati štetne socijalne i financijske posljedice za lučke radnike. I javne vlasti mogle bi u istim okolnostima biti suočene s teškim posljedicama.

41 Kako bi se izbjegli pravna nesigurnost i društvene napetosti te omogućilo belgijskom zakonodavcu da uskladi organizaciju lučkih poslova u lučkim područjima s obvezama koje proizlaze iz belgijskog Ustava, u vezi sa slobodom trgovanja i poduzetništva, zajamčenima člancima 15. i 16. Povelje, i s člankom 49. UFEU-a, Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) ističe da bi na temelju belgijskog prava mogao privremeno održati na snazi učinke članaka 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama.

42 U tim okolnostima Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

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

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, smije li Ustavni sud privremeno održati na snazi učinke spornih članaka 1. i 2. [Zakona o organizaciji rada u lukama] kako bi otklonio pravnu nesigurnost i društvene napetosti te kako bi zakonodavcu omogućio da ih uskladi s obvezama koje proizlaze iz prava Unije?”

43 Odlukom predsjednika Suda od 19. srpnja 2020., predmeti C-407/19 i C-471/19 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te u svrhu donošenja presude.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

44 Podneskom tajništvu Suda od 27. listopada 2020. društva Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp i Middlegate Europe zatražila su da se na temelju članka 83. Poslovnika Suda naloži ponovno otvaranje rasprave u postupku.

45 U prilog svojem zahtjevu istaknula su, u biti, s jedne strane, da iz određenih dokumenata koji su postali dostupni nakon iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika proizlazi da su se belgijska vlada i organizacije poslodavaca i radnika lučkog sektora udružili i odlučili da će se držati propisa o kojem je riječ u glavnim postupcima čak i ako Sud bude slijedio prijedloge nezavisnog odvjetnika. S druge strane, žele skrenuti pozornost Suda na nedavne odluke sudova država članica u području rada u lukama.

46 Sud može, na temelju članka 83. svojeg Poslovnika, u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti otvaranje ili ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

47 To u ovom predmetu nije slučaj. Stajalište koje su belgijska vlada i organizacije poslodavaca i radnika u lučkom sektoru namjeravali donijeti u slučaju da Sud slijedi prijedloge koje je nezavisni odvjetnik iznio u svojem mišljenju irelevantno je za odgovor koji treba dati na prethodna pitanja sudova koji su uputili zahtjev u ovim predmetima. Također, nisu relevantne ni nedavne sudske odluke na koje se pozivaju društva Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp i Middlegate Europe u svojem

zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. Riječ je, s jedne strane, o odluci španjolskog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja donesenoj nakon objave presude od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska (C-576/13, neobjavljena, EU:C:2014:2430) i, s druge strane, o presudi nizozemskog suda bez poveznice s propisom o kojem je riječ u glavnom postupku.

48 Osim toga, s obzirom na to da u svojem zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka društva Katoen Natie Bulk Terminals, General Services Antwerp i Middlegate Europe izražavaju neslaganje s određenim ocjenama iz mišljenja nezavisnog odvjetnika, treba, s jedne strane, podsjetiti na to da Statut i Poslovnik Suda ne propisuju mogućnost za odnosne stranke da iznesu svoja zapažanja kao odgovor na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 4. rujna 2014., Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, t. 30. i navedena sudska praksa).

49 S druge strane, u skladu s člankom 252. drugim stavkom UFEU-a, nezavisni odvjetnik ima dužnost javno, nepristrano i neovisno iznijeti obrazložene prijedloge odluka u predmetima koji sukladno Statutu Suda zahtijevaju njegovu intervenciju. U tom smislu Sud nije vezan ni prijedlogom odluke nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem koje je dovelo do prijedloga odluke. Sukladno tomu, neslaganje jedne odnosne stranke s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, ma kakva bila pitanja koja on ondje ispituje, ne može samo po sebi biti opravdan razlog za ponovno otvaranje rasprave (presuda od 4. rujna 2014., Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, t. 31. i navedena sudska praksa).

50 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, Sud ocjenjuje da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

51 Valja utvrditi da su i u predmetu C-407/19 i u predmetu C-471/19 elementi spora ograničeni samo na jednu državu članicu.

52 U tom pogledu, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev treba navesti Sudu po čemu je, unatoč potpuno unutarnjoj naravi, spor koji se pred njim vodi povezan s odredbama prava Unije o temeljnim slobodama i prema tome čini zatraženo prethodno tumačenje potrebnim za rješavanje spora u glavnom postupku (presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 55.). Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 18. do 20. ove presude, u predmetu C-407/19 Raad van State (Državno vijeće) pojasnio je po čemu se, zbog međunarodnog karaktera lučkih područja koja se nalaze u Belgiji, može smatrati da situacije koje su obuhvaćene primjenjivim nacionalnim propisima imaju takvu poveznicu s pravom Unije. Ta razmatranja mogu se u potpunosti prenijeti na spor o kojem Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) treba odlučiti u predmetu C-471/19.

53 S druge strane, kad se sud koji je uputio zahtjev obraća Sudu u okviru postupka za poništenje odredaba primjenjivih kako na nacionalne državljane tako i na državljane drugih država članica, odluka koju će taj sud donijeti nakon odluke Suda donesene u prethodnom postupku proizvest će učinke i u odnosu na potonje državljane, što opravdava odgovor na pitanja koja su mu postavljena u vezi s odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode, unatoč činjenici da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni samo na jednu državu članicu (presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 51. i navedena sudska praksa). To razmatranje vrijedi i u slučaju u kojem Sud odlučuje u okviru postupka o usklađenosti takvih odredaba s pravom Unije. Nacionalne odredbe o kojima je riječ u glavnim postupcima jednako su primjenjive istodobno i na belgijske državljane i na državljane drugih država članica.

54 Iz toga slijedi da je Sud nadležan za odlučivanje o svim prethodnim pitanjima.

Prethodna pitanja u predmetu C-471/19

Prvo pitanje

55 Svojim prvim pitanjem u predmetu C-471/19 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. i 56. UFEU-a, članke 15. i 16. Povelje te načelo jednakog postupanja tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji obvezuje osobe ili poduzetnike koji žele obavljati lučke poslove u lučkom području, uključujući djelatnosti koje nisu ukrcaj ili iskrcaj brodova u užem smislu, da zapošljavaju samo priznate lučke radnike poput onih u skladu s uvjetima i pravilima određenima na temelju tog propisa.

56 Uvodno valja navesti da, u pogledu usklađenosti s člancima 15. i 16. Povelje nacionalnih propisa na temelju kojih poduzetnici koji žele pružati lučke usluge moraju obvezno zaposliti priznate lučke radnike, ispitivanje ograničenja izazvanog nacionalnim propisom na temelju članaka 49. i 56. UFEU-a obuhvaća i eventualna ograničenja u ostvarivanju prava i sloboda predviđenih u člancima 15. do 17. Povelje, tako da nije nužno zasebno ispitivanje u pogledu moguće neusklađenosti sa slobodom poduzetništva (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

57 S obzirom na to da se sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-471/19 u svojem prvom pitanju pozvao na načelo jednakog postupanja, valja istaknuti da se nacionalni propis poput onoga obuhvaćenog tim pitanjem jednako primjenjuje na rezidentne i nerezidentne gospodarske subjekte, prema kojima se stoga jednako postupa.

58 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je člancima 49. i 56. UFEU-a protivan svaki nacionalni propis koji je, iako nije diskriminirajući s obzirom na državljanstvo, takve naravi da zabranjuje, ometa ili čini manje privlačnim za državljane Europske unije korištenje slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga koje su zajamčene odredbama Ugovora (presuda od 10. srpnja 2014., Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, t. 28. i navedena sudska praksa).

59 Valja utvrditi, poput suda koji je uputio zahtjev u predmetu C-471/19 i nezavisnog odvjetnika u točkama 52. i 53. svojeg mišljenja, da propis države članice kojim se poduzetnike koji potječu iz drugih država članica i žele se nastaniti u toj državi članici kako bi ondje obavljali lučke poslove ili koji ondje žele pružati lučke usluge a da se ondje ne nastane obvezuje da zapošljavaju samo priznate lučke radnike poput onih u skladu s tim propisom sprečava takvog poduzetnika da koristi svoje osoblje ili da zaposli druge nepriznate radnike i, slijedom toga, može ometati ili učiniti manje privlačnim nastan tog poduzetnika u dotičnoj državi članici ili njegovo pružanje usluga u navedenoj državi članici.

60 Stoga on čini ograničenje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska, C-576/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2430, t. 37. i 38.).

61 Takva ograničenja mogu se opravdati važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da su prikladna za jamčenje ostvarenja zadanog cilja i ne prekoračuju ono što je nužno da bi se postigao taj cilj, odnosno da ne postoje manje ograničavajuće mjere koje omogućavaju da se on postigne jednako učinkovito (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 75., od 10. srpnja 2014., Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, t. 31. i od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska, C-576/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2430, t. 47. i 53.).

62 Iz navoda suda koji je uputio zahtjev u predmetu C-471/19, sažetih u točki 39. ove presude, koji se preklapaju s pojašnjenjima koja je istaknula belgijska vlada u svojim pisanim očitovanjima, proizlazi da se odredbama Zakona o organizaciji rada u lukama nastoji, u biti, zajamčiti sigurnost u lučkim područjima i spriječiti nezgode na radu, osigurati dostupnost specijalizirane radne snage s obzirom na promjenjive potrebe za radnicima u tim područjima te jamčiti jednako postupanje u području socijalnih prava prema svim lučkim radnicima.

63 Kao prvo, što se tiče cilja jamčenja jednakog postupanja u području socijalnih prava prema svim lučkim radnicima, valja podsjetiti na to da zaštita radnika može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati ograničenje sloboda kretanja (vidjeti, među ostalim, presude od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 77. i od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska, C-576/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2430, t. 50.).

64 Međutim, takav cilj ne može se postići nacionalnim propisom kojim se osobe ili poduzetnike koji žele obavljati lučke poslove u lučkom području obvezuje da zapošljavaju samo priznate lučke radnike jer sama činjenica da je lučki radnik priznat kao takav ne znači da će nužno imati ista socijalna prava kao svi drugi priznati lučki radnici. Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se taj cilj može postići i obvezom poslodavaca lučkih radnika da se pridruže jedinstvenoj organizaciji. Međutim, takva obveza može se naložiti primjenom članka 3.a Zakona o organizaciji rada u lukama, koji nije obuhvaćen ovim pitanjem.

65 Kao drugo, što se tiče cilja osiguranja dostupnosti specijalizirane radne snage, pod pretpostavkom da se to može smatrati važnim razlogom u općem interesu u smislu sudske prakse navedene u točki 61. ove presude, kao što je to, u biti, istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 68. svojeg mišljenja, strogi sustav kojim se predviđa uspostava ograničene kvote priznatih lučkih radnika koje svaki poslodavac koji želi obavljati lučke poslove obvezno mora zaposliti prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja kojim se nastoji osigurati dostupnost specijalizirane radne snage.

66 Kao treće, u pogledu konkretnijeg cilja kojim se nastoji zajamčiti sigurnost u lučkim područjima i spriječiti nezgode na radu, kao što to proizlazi iz točke 63. ove presude, zaštita radnika nalazi se među važnim razlozima u općem interesu koji mogu opravdati ograničenje sloboda kretanja.

67 Jednako je i s konkretnijim ciljem kojim se nastoji zajamčiti sigurnost u lučkim područjima (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska, C-576/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2430, t. 49. do 52.).

68 U tom pogledu valja utvrditi, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 70. i 71. svojeg mišljenja, da se – s obzirom na to da se člancima 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama samo uspostavlja sustav priznavanja lučkih radnika, čije konkretne uvjete i pravila treba odrediti aktima donesenima na temelju članka 3. tog zakona – ne može smatrati da su te odredbe, razmatrane izdvojeno, same po sebi neprikladne ili neproporcionalne za postizanje cilja kojim se jamči sigurnost u lučkim područjima i sprečavanje nezgoda na radu.

69 Naime, nužnost i proporcionalnost takvog sustava i, slijedom toga, njegova usklađenost s člancima 49. i 56. UFEU-a mora se ocjenjivati sveobuhvatno, uzimajući u obzir sve okolnosti predviđene za priznavanje lučkih radnika i pravila provedbe takvog sustava.

70 Nacionalni propis prema kojem poduzetnici koji žele pružati lučke usluge moraju nužno zapošljavati priznate lučke radnike može se smatrati proporcionalnim s obzirom na zadani cilj samo ako bi se priznanje lučkih radnika temeljilo na objektivnim, nediskriminatornim i unaprijed poznatim kriterijima, tako da se uredi izvršavanje diskrecijske ovlasti tijela odgovornog za njihovo priznavanje i da se osigura da se ta ovlast ne koristi arbitrarno (vidjeti po analogiji presudu od 17. srpnja 2008., Komisija/Francuska, C-389/05, EU:C:2008:411, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

71 Usto, s obzirom na to da je cilj takvog propisa jamčiti sigurnost u lučkim područjima i spriječiti nezgode na radu, uvjeti priznavanja lučkih radnika moraju se logično odnositi jedino na pitanje imaju li oni svojstva i sposobnosti koji su nužni da bi se osiguralo sigurno obavljanje zadataka za koje su zaduženi.

72 Za to se, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 76. svojeg mišljenja, prema potrebi može predvidjeti da lučki radnici moraju raspolagati dovoljnom razinom stručnog osposobljavanja kako bi bili priznati.

73 Međutim, zahtjev prema kojem takvo osposobljavanje mora pružiti ili potvrditi samo jedno određeno tijelo u dotičnoj državi članici a da se ne vodi računa o mogućem priznavanju zainteresiranih osoba kao lučkih radnika u drugoj državi članici Unije ili osposobljavanja koje su oni pohađali u drugoj državi članici Unije te stručnih sposobnosti koje su ondje stekli neproporcionalan je u odnosu na zadani cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 5. veljače 2015., Komisija/Belgija, C-317/14, EU:C:2015:63, t. 27. do 29.).

74 Osim toga, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 88. svojeg mišljenja, ograničenje broja lučkih radnika koji se mogu priznati i, slijedom toga, uspostava ograničene kvote takvih radnika koje svaki poduzetnik koji želi obavljati lučke poslove obvezno mora zaposliti, čak i kad ono može jamčiti sigurnost u lučkim područjima, zaista je neproporcionalno u odnosu na ostvarenje takvog cilja.

75 Naime, taj cilj može se postići i propisivanjem da se svaki radnik koji može dokazati da ima zahtijevane stručne sposobnosti i, prema potrebi, da je završio prikladno osposobljavanje može priznati kao lučki radnik.

76 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje u predmetu C-471/19 valja odgovoriti da članke 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se osobe ili poduzetnici koji žele obavljati lučke djelatnosti u lučkom području, uključujući djelatnosti koje nisu ukrcaj ili iskrcaj brodova u užem smislu, obvezuju da zapošljavaju samo lučke radnike koji su priznati kao takvi u skladu s uvjetima i pravilima određenima na temelju tog propisa, ako se navedeni uvjeti i pravila, s jedne strane, zasnivaju na objektivnim i nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati i omogućavaju lučkim radnicima drugih država članica da dokažu da u svojoj državi podrijetla ispunjavaju jednake zahtjeve poput onih koji se primjenjuju na nacionalne lučke radnike i, s druge strane, ne uspostavljaju ograničenu kvotu radnika koji se mogu tako priznati.

Drugo pitanje u predmetu C-471/19

77 Drugo pitanje u predmetu C-471/19 odnosi se na slučaj u kojem iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se člancima 49. i 56. UFEU-a protivi nacionalni propis poput članaka 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama. Sud koji je uputio zahtjev u tom predmetu u biti pita može li on u takvom slučaju privremeno održati na snazi učinke tih članaka kako bi izbjegao pravnu nesigurnost i društvene napetosti u dotičnoj državi članici.

78 Međutim, iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da nacionalne odredbe poput članaka 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama nisu kao takve neusklađene sa slobodama utvrđenima u člancima 49. i 56. UFEU-a, a ocjena usklađenosti s tim slobodama sustava uspostavljenog na temelju tih odredaba zahtijeva sveobuhvatan pristup, uzimajući u obzir sve uvjete i pravila provedbe takvog sustava.

79 U tim okolnostima nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje u predmetu C-471/19.

Prethodna pitanja u predmetu C-407/19

Uvodna očitovanja

80 Prethodnim pitanjima u predmetu C-407/19 nastoji se omogućiti sudu koji je uputio zahtjev u tom predmetu da ocijeni usklađenost s pravom Unije različitih odredaba Kraljevske uredbe iz 2004. kojom se uspostavljaju pravila provedbe odredaba Zakona o organizaciji rada u lukama. Taj sud poziva se u tom okviru na različite slobode kretanja zajamčene Ugovorom.

81 U tom pogledu, kao prvo, iz odgovora na prvo pitanje u predmetu C-471/19 proizlazi da takav propis ulazi u slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga, zajamčene u člancima 49. i 56. UFEU-a.

82 Kao drugo, valja pojasniti da takav propis ulazi i u područje primjene članka 45. UFEU-a. Naime, na mogućnost primjene te odredbe mogu se pozvati ne samo sâmi radnici nego i njihovi poslodavci. Pravo radnika da se zaposle i budu zaposleni bez diskriminacije nužno može imati djelotvoran i koristan učinak samo uz odgovarajuće pravo poslodavaca da ih zapošljavaju u skladu s pravilima o slobodnom kretanju radnika (presuda od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 18.). Cilj svih odredaba UFEU-a o slobodi kretanja osoba jest olakšati građanima Unije obavljanje profesionalnih djelatnosti svih vrsta na području Unije i protive im se mjere koje te državljane mogu staviti u nepovoljniji položaj kada žele obavljati gospodarsku djelatnost na državnom području neke druge države članice. Te se odredbe, a osobito članak 45. UFEU-a, stoga protive svakoj mjeri koja, čak i ako je primjenjiva bez diskriminacije na temelju državljanstva, može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda koje Ugovor jamči državljanima Unije (presuda od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 19. i 20. i navedena sudska praksa).

83 Kao treće, iako je sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u tekstu svojih pitanja također podsjetio na članke 34. i 35. UFEU-a, koji se odnose na slobodno kretanje robe, ipak valja utvrditi da nije naveo ništa u pogledu konkretnog učinka nacionalnog propisa poput onoga obuhvaćenog tim pitanjima na tu slobodu.

84 U svakom slučaju, valja podsjetiti na to da, ako nacionalna mjera utječe i na slobodno kretanje radnika i na slobodno pružanje usluga, Sud je u načelu ispituje s obzirom na jednu od tih dviju temeljnih sloboda, ako se u okolnostima slučaja pokaže da je jedna od njih posve sporedna u odnosu na drugu te da se može s njom povezati (presuda od 14. listopada 2004., Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, t. 26. i navedena sudska praksa).

85 Isto treba vrijediti za mjeru koja utječe na slobodu poslovnog nastana ili slobodno kretanje radnika te na slobodno kretanje robe.

86 Međutim, pod pretpostavkom da nacionalni propis poput onoga iz točke 80. ove presude može ograničiti i slobodno kretanje robe jer lučki radnici obavljaju i usluge u vezi s prijevozom robe koja prolazi lukama, očito je da je takvo ograničenje zaista sporedno u odnosu na ograničenja slobodnog kretanja radnika i usluga te slobode poslovnog nastana.

87 Kao četvrto, iako sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u tekstu pitanja koje je postavio Sudu navodi članke 101., 102. i 106. UFEU-a, ipak nije pružio dovoljna pojašnjenja kako bi Sudu omogućio da ocijeni treba li te odredbe tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

88 Ipak, kao što je na to podsjetio nezavisni odvjetnik u točki 38. svojeg mišljenja, Sud je već presudio da propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji obvezuje pojedince da za obavljanje lučkih poslova zapošljavaju isključivo priznate lučke radnike, ne ulazi u područje članaka 101. i 102. te

članka 106. stavka 1. UFEU-a jer, čak i kada se promatraju zajedno, lučki radnici ne mogu se smatrati „poduzetnicima" u smislu tih odredaba (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 1999., Becu i dr., C-22/98, EU:C:1999:419, t. 27., 30. i 31.).

89 S obzirom na prethodna razmatranja, prethodna pitanja u predmetu C-407/19 valja ispitati samo s obzirom na članke 45., 49. i 56. UFEU-a.

90 U tom pogledu, iz točaka 59. i 60. ove presude proizlazi da propis države članice koji, poput članaka 1. i 2. Zakona o organizaciji rada u lukama, nerezidente koji se žele nastaniti u toj državi članici kako bi ondje obavljali lučke poslove ili koji žele ondje pružati lučke usluge a da se ondje ne nastane obvezuje da zapošljavaju samo priznate lučke radnike u skladu s tim propisom jest ograničenje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a.

91 Također, takav nacionalni propis može imati odvraćajući učinak prema radnicima i poslodavcima podrijetlom iz drugih država članica i, posljedično, čini ograničenje slobodnog kretanja radnika utvrđeno u članku 45. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 22.).

92 Usto, iz točaka 61. i 63. ove presude proizlazi da se takva ograničenja mogu opravdati važnim razlozima u općem interesu i da cilj jamčenja sigurnosti u lučkim područjima i sprečavanja nezgoda na radu, na koji se poziva belgijska vlada u svojim pisanim očitovanjima, može biti takav razlog koji može opravdati ta ograničenja, pod uvjetom da su nužna i proporcionalna u odnosu na zadani cilj.

93 Stoga valja, s obzirom na svaku od mjera iz prethodnih pitanja u predmetu C-407/19, provesti ispitivanje njihove nužnosti i proporcionalnosti u odnosu na cilj naveden u prethodnoj točki.

Prvo pitanje, drugo pitanje točka (d) te treće i četvrto pitanje

94 Svojim prvim pitanjem, drugim pitanjem točkom (d) te trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u biti pita treba li članke 45., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg:

– lučke radnike priznaje administrativna komisija, koju zajedno čine članovi koje imenuju organizacije poslodavaca i organizacije radnika;

– ta komisija, ovisno o potrebama za radnom snagom, također odlučuje moraju li odobreni radnici biti uključeni u kvotu lučkih radnika;

– za lučke radnike koji nisu uključeni u tu kvotu trajanje priznavanja ograničeno je na trajanje njihova ugovora o radu, osim ako je sklopljen na neodređeno vrijeme, pri čemu je na temelju prijelazne odredbe to pravo progresivno prošireno, kao prvo, na lučke radnike koji imaju ugovor o radu u trajanju koje je sve kraće i kraće i, kao drugo, na one koji imaju ugovor o radu, neovisno o trajanju;

– nije predviđen nikakav maksimalni rok u kojem navedena komisija mora odlučiti i

– predviđen je samo jedan pravni lijek protiv odluka te komisije o priznavanju lučkog radnika.

95 Što se tiče, kao prvo, sastava administrativne komisije, valja istaknuti da se, s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz točke 92. ove presude, zahtjevom priznavanja lučkih radnika nastoji jamčiti sigurnost u lučkim područjima i spriječiti nezgode na radu, propis na temelju kojeg to priznavanje daje zajedničko administrativno tijelo sastavljeno od članova koje imenuju organizacije poslodavaca i radnika ne čini nužnim i prikladnim da bi se postigao taj cilj.

96 Naime, nije osigurano da članovi tog tijela, koje imenuju te organizacije, raspolažu saznanjima nužnima kako bi se odredilo ispunjava li lučki radnik kriterije za priznavanje koji se odnose na njegovu sposobnost sigurnog obavljanja zadataka koje je dužan obaviti.

97 Usto, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 126. do 128. svojeg mišljenja, ako članove tijela nadležnog za priznavanje lučkih radnika imenuju gospodarski subjekti koji su već prisutni na tržištu, osobito organizacija koja predstavlja lučke radnike koji su već priznati i riskiraju da se natječu za dostupna radna mjesta s radnicima koji zahtijevaju svoje priznavanje, može se dvojiti o nepristranosti tih članova i o tome mogu li oni zbog toga objektivno, transparentno i nediskriminatorno odlučivati o zahtjevima za priznavanje (vidjeti po analogiji presude od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija, C-439/99, EU:C:2002:14, t. 39., od 1. srpnja 2008., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, t. 51. i od 26. rujna 2013., Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, t. 53. i 54.).

98 Kao drugo, ni neodređivanje razumnog roka u kojem tijelo zaduženo za priznavanje lučkih radnika mora donijeti svoju odluku očito nije nužno i prikladno za postizanje cilja jamčenja sigurnosti u lučkim područjima i sprečavanja nezgoda na radu.

99 Nasuprot tomu, nepostojanje takvog roka može povećati rizik arbitrarnog odbijanja lučkog radnika koji ima zahtijevana svojstva samo kako bi se ograničilo natjecanje na dotičnom tržištu rada.

100 Kao treće, što se tiče činjenice da je, prema navodima suda koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19, protiv odluka komisije zadužene za priznavanje lučkih radnika predviđena samo tužba pred sudom, valja istaknuti da, kako bi se smatrala proporcionalnom u odnosu na zadani cilj, mjera koja predstavlja ograničenje temeljne slobode mora moći biti predmet djelotvornog sudskog nadzora, zajamčenog člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., PI, C-230/18, EU:C:2019:383, t. 78. do 81.).

101 Na sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 jest da, prema potrebi, provjeri ispunjava li tužba predviđena protiv odluka administrativne komisije zahtjeve takvog nadzora.

102 Nasuprot tomu, činjenica da nije predviđen nikakav pravni lijek pred upravnim tijelom protiv odluka o priznavanju lučkih radnika ne može baciti sumnju na nužnost i proporcionalnost nacionalne mjere koja takvo priznavanje čini obveznim.

103 Kao četvrto, što se tiče uključivanja priznatih lučkih radnika u kvotu radnika prema odluci administrativne komisije, valja istaknuti da iz navoda suda koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 proizlazi da pool predviđen Kraljevskom uredbom iz 2004. nije stroga kvota poput one iz točke 74. ove presude jer, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 3. te Kraljevske uredbe, radnici koji nisu uključeni u taj pool mogu biti zaposleni u svojstvu lučkih radnika na temelju ugovora o radu.

104 No, iz potonje odredbe i navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je priznavanje radnika koji nisu uključeni u pool ograničeno na trajanje njihova ugovora o radu, dok u skladu s člankom 2. stavkom 2. Kraljevske uredbe iz 2004. lučki radnici uključeni u pool mogu biti priznati na neodređeno vrijeme.

105 Osim toga, na temelju prijelazne odredbe iz članka 13/1 Kraljevske uredbe iz 2004., mogućnost da budu priznati a da ne budu uključeni u pool prvotno je bila ograničena samo na lučke radnike koji imaju ugovor na neodređeno vrijeme te je postupno proširena na lučke radnike koji imaju ugovor o radu na sve kraće određeno vrijeme. Tek od 1. srpnja 2020. svi lučki radnici koji imaju ugovor o radu mogu biti priznati kao takvi neovisno o njegovu trajanju.

106 U tom pogledu valja istaknuti da je točno da nacionalni propis na temelju kojeg priznavanje lučkih radnika mora biti produženo u razumnim intervalima nije nespojiv s ciljem jamčenja sigurnosti u lučkim područjima i sprečavanjem nezgoda na radu jer zahtjev periodičnog produljenja priznavanja omogućava uvjeravanje u to da lučki radnici i dalje imaju nužne sposobnosti za sigurno obavljanje svih svojih zadataka.

107 Međutim, propis u skladu s kojim samo dio lučkih radnika može imati pravo na priznavanje na neodređeno vrijeme, dok priznavanje određenih drugih radnika istječe automatski na kraju njihova ugovora o radu, čak i ako je taj ugovor bio samo na vrlo kratko vrijeme, tako da se za potonje radnike mora provesti novi postupak priznavanja svaki put kad sklapaju novi ugovor o radu, očito nije prikladan i nužan za postizanje cilja navedenog u prethodnoj točki.

108 Naime, ne postoje razlozi koji mogu opravdati to različito postupanje prema dvjema kategorijama lučkih radnika koji se nalaze u sličnim situacijama, s gledišta sigurnosti na njihovu radnom mjestu.

109 To je osobito slučaj kada, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 157. svojeg mišljenja, u lučkim poslovima prevladavaju kratkotrajni poslovi.

110 Naime, tijekom prijelaznog razdoblja navedenog u točki 105. ove presude jedino će lučki radnici uključeni u pool moći sklopiti kratkotrajne ugovore o radu, što u praksi dovodi do situacije u kojoj taj pool čini ograničen broj lučkih radnika koji se obvezno moraju koristiti. Međutim, u točki 74. ove presude već je istaknuto da je uspostava takve kvote neproporcionalna mjera u odnosu na cilj jamčenja sigurnosti u lučkim područjima i ne može se opravdati s obzirom na taj cilj.

111 Osim toga, čak i nakon isteka prijelaznog razdoblja, činjenica da lučki radnici koji nisu uključeni u pool moraju biti ponovno priznati svaki put kad sklapaju novi ugovor o radu, čak i ako su nedavno već bili priznati prilikom sklapanja prethodnog kratkotrajnog ugovora o radu, jest ograničenje sloboda utvrđenih u člancima 45., 49. i 56. UFEU-a koje se ne može opravdati s obzirom na cilj naveden u prethodnoj točki.

112 Naime, ne može se razumno smatrati da takvi radnici kratko nakon svojeg priznavanja kao lučki radnici mogu izgubiti sposobnosti i svojstva koji su malo prije toga opravdali to priznavanje.

113 S obzirom na sva ta razmatranja, na prvo pitanje, drugo pitanje točku (d) te na treće i četvrto pitanje u predmetu C-407/19 treba odgovoriti da članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg:

– lučke radnike priznaje administrativna komisija, koju zajedno čine članovi koje imenuju organizacije poslodavaca i organizacije radnika;

– ta komisija, ovisno o potrebama za radnom snagom, također odlučuje moraju li priznati radnici biti uključeni u kvotu lučkih radnika, pri čemu je za lučke radnike koji nisu preuzeti u tu kvotu trajanje njihova priznavanja ograničeno na trajanje njihova ugovora o radu, tako da se svaki put mora pokrenuti novi postupak priznavanja za svaki novi ugovor koji sklapaju;

– nije predviđen nikakav maksimalni rok u kojem navedena komisija mora odlučiti.

Drugo pitanje točke (a) do (c)

114 Svojim drugim pitanjem točkama (a) do (c) sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u biti pita treba li članke 45., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg, osim ako može dokazati da u drugoj državi članici ispunjava jednake uvjete, radnik mora, kako bi bio priznat kao lučki radnik:

– biti proglašen zdravstveno sposobnim od strane vanjske službe za prevenciju i zaštitu zdravlja na radnom mjestu, kojoj pripada organizacija kojoj obvezno moraju pristupiti svi poslodavci koji su aktivni u dotičnom lučkom području;

– uspješno proći psihološka testiranja koja je provelo tijelo koje je u tu svrhu imenovala ta organizacija poslodavaca;

– tri tjedna pohađati pripremne tečajeve koji se odnose na sigurnost na radu i stjecanje stručne osposobljenosti te

– uspješno položiti završni ispit o tom osposobljavanju.

115 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 140. svojeg mišljenja, zahtjevi zdravstvene sposobnosti, uspješnog polaganja psihološkog testa i prethodnog stručnog osposobljavanja u načelu su uvjeti koji mogu osigurati sigurnost u lučkim područjima i proporcionalni su u odnosu na takav cilj.

116 Naime, kao što je to belgijska vlada istaknula u svojim pisanim očitovanjima, takvi uvjeti nude razumna jamstva da će lučke poslove obavljati na najsigurniji mogući način radnici koji su dovoljno oprezni i imaju osposobljavanje te odgovarajuću motivaciju, kako bi se smanjio broj nezgoda na radu i drugih rizika za javnu sigurnost povezanih s prekrcajem robe.

117 Činjenica da zdravstvenu sposobnost kandidata za priznavanje kao lučkih radnika nadzire služba za prevenciju i zaštitu na radu kojoj pripada organizacija poslodavaca dotičnog lučkog područja i da ta organizacija imenuje tijelo zaduženo za provedbu psiholoških testova koje ti radnici moraju proći kako bi bili priznati ne može sama po sebi baciti sumnju na prikladnost i proporcionalnost navedenih zahtjeva.

118 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 141. svojeg mišljenja, takve medicinske pretrage, testovi ili ispiti moraju, kako bi se smatrali nužnima i proporcionalnima u odnosu na zadani cilj, biti provedeni u transparentnim, objektivnim i nepristranim uvjetima.

119 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 da ispita dovodi li uloga koju organizacija poslodavaca i, prema potrebi, sindikati priznatih lučkih radnika imaju u imenovanju tijela zaduženih za izvršavanje takvih pretraga, testova ili ispitivanja, u posebnim okolnostima glavnog postupka, u pitanje transparentnost, objektivnost i nepristranost tih pretraga, testova ili ispitivanja.

120 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje točke (a) do (c) treba odgovoriti da članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg, osim ako može dokazati da u drugoj državi članici ispunjava jednake uvjete, radnik mora, kako bi bio priznat kao lučki radnik:

– biti proglašen zdravstveno sposobnim od strane vanjske službe za prevenciju i zaštitu zdravlja na radnom mjestu, kojoj pripada organizacija kojoj obvezno moraju pristupiti svi poslodavci koji su aktivni u dotičnom lučkom području;

– uspješno proći psihološka testiranja koja je provelo tijelo koje je u tu svrhu imenovala ta organizacija poslodavaca;

– tri tjedna pohađati pripremne tečajeve koji se odnose na sigurnost na radu i stjecanje stručne osposobljenosti te

– uspješno položiti završni ispit o tom osposobljavanju,

pod uvjetom da zadaća povjerena organizaciji poslodavaca i, prema potrebi, sindikatima priznatih lučkih radnika prilikom imenovanja tijela zaduženih za provođenje takvih pretraga, testova ili ispitivanja ne može dovesti u pitanje njihovu transparentnost, objektivnost i nepristranost.

Peto pitanje

121 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 45., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg lučki radnici, koji su priznati kao takvi u skladu s pravnim uređenjem koje se na njih primjenjivalo prije stupanja na snagu tog propisa, zadržavaju, na temelju tog propisa, svojstvo priznatih lučkih radnika koji su uključeni u kvotu lučkih radnika predviđenu navedenim propisom.

122 S obzirom na to da je, kao što to proizlazi iz točke 62. ove presude, cilj sustava priznavanja lučkih radnika, kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19, jamčenje sigurnosti u lučkim područjima i sprečavanje nezgoda na radu, nacionalni propis na temelju kojeg lučki radnici priznati kao takvi u vrijeme važenja takvog prethodnog sustava zadržavaju svoje priznanje u vrijeme važenja novog sustava očito nije neprikladan za postizanje zadanog cilja ni neproporcionalan u pogledu tog cilja.

123 Naime, može se razumno pretpostaviti da lučki radnici koji su već priznati pod ranijim sustavom već imaju sposobnosti i svojstva koji su nužni za jamčenje sigurnosti u lučkim područjima.

124 Iz navoda koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 proizlazi da je njegovo peto pitanje motivirano argumentacijom koju su istaknuli tužitelji iz glavnog postupka u ovom predmetu, a prema kojoj mjera poput one iz točke 121. ove presude može lišiti poslodavca mogućnosti da zaposli izravno, odnosno izvan poola, već priznate lučke radnike zbog toga što će oni nerado napustiti taj pool radi sklapanja takvog ugovora o radu jer bi time izgubili svoje priznanje.

125 Međutim, takvom argumentacijom ne kritizira se održavanje na snazi, pod novim pravnim uređenjem, priznavanja koje je lučki radnik dobio na temelju ranijeg pravnog uređenja, nego činjenica da se to priznavanje ne održava na snazi ako dotični radnik napusti pool kako bi sklopio ugovor o radu izravno s poslodavcem.

126 U tom pogledu, i kao što to proizlazi iz točke 113. ove presude, članci 45., 49. i 56. UFEU-a protive se nacionalnom propisu na temelju kojeg priznati lučki radnik koji nije uključen u kvotu radnika koji se njime priznaje mora provesti novi postupak priznavanja za svaki novi ugovor o radu koji sklapa.

127 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na peto pitanje u predmetu C-407/19 treba odgovoriti da članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg lučki radnici, priznati kao takvi u skladu s pravnim uređenjem koje se na njih primjenjivalo prije stupanja na snagu tog propisa, zadržavaju, na temelju tog propisa, svojstvo priznatih lučkih radnika i uključuju se u kvotu lučkih radnika predviđenu navedenim propisom.

Šesto pitanje

128 Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u biti pita treba li članke 45., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se propisuje da se na uključivanje lučkog radnika u kvotu radnika lučkog područja različitog od onog u kojem je dobio svoje priznanje primjenjuju uvjeti i pravila određeni KU-om.

129 Uvodno valja istaknuti da činjenica da su takvi uvjeti i pravila određeni KU-om nema za učinak to da ih se sužava na područje primjene navedenih članaka (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 33. i 34.).

130 U tom pogledu valja istaknuti da je nacionalni propis zbog kojeg se uvjeti, bili oni određeni zakonom ili KU-om, primjenjuju na mogućnost za priznatog lučkog radnika da radi u lučkom području različitom od onoga u kojem je dobio svoje priznanje ograničenje slobodnog kretanja radnika i slobode poslovnog nastana te slobodnog pružanja usluga.

131 Naime, takav propis ograničava slobodu lučkog radnika da obavlja poslove u nekoliko različitih lučkih područja i mogućnost za poduzetnika koji se nastani u određenom lučkom području ili ondje želi pružati usluge da se koristi uslugama lučkog radnika po svojem izboru, koji je priznat u drugom lučkom području.

132 Međutim, belgijska vlada istaknula je u svojim pisanim očitovanjima da, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Kraljevske uredbe iz 2004., priznavanje lučkog radnika vrijedi u svakom lučkom području, osim ako je on dio poola određenog lučkog područja. U potonjem slučaju prelazak iz jednog lučkog područja u drugo ovisit će o pitanju postoji li potreba za radnom snagom i je li otvorena rezervna lista za zapošljavanje. Stoga se tom odredbom isključuje samo mogućnost da lučki radnik koji je dio poola istodobno bude aktivan izvan njega, bilo to u istom lučkom području ili u drugom. Mogućnost rada u drugom lučkom području ipak je otvorena svakom priznatom lučkom radniku koji nije dio poola.

133 U tom pogledu valja, s jedne strane, pojasniti da takav propis može činiti ograničenje sloboda zajamčenih člancima 45., 49. i 56. UFEU-a, iako se on odnosi samo na ograničen broj radnika.

134 S druge strane, s obzirom na navode u točki 132. ove presude, valja istaknuti da se – s obzirom na to da se poolom lučkih radnika, u smislu nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, nastoji u potpunosti zadovoljiti potrebe za specijaliziranom radnom snagom u svakom lučkom području dotične države članice – činjenica da se na prebacivanje lučkog radnika između poolova dvaju različitih područja u tim okolnostima primjenjuju uvjeti i pravila koji su namijenjeni osiguravanju toga da svaki pool raspolaže dostatnim brojem radne snage može opravdati u pogledu legitimnog cilja osiguravanja sigurnosti u svakom lučkom području. Naime, mjerom kojom se predviđaju takvi uvjeti može se osobito osigurati da stalno postoji minimalan broj kvalificiranih radnika koji mogu zajamčiti sigurno funkcioniranje luke. Ipak, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li takva mjera nužna i proporcionalna u odnosu na taj cilj.

135 S obzirom na sva ta razmatranja, na šesto pitanje u predmetu C-407/19 valja odgovoriti da članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da se na prijenos lučkog radnika u kvotu radnika lučkog područja različitog od onoga u kojem je on dobio svoje priznanje primjenjuju uvjeti i pravila određeni KU-om, pod uvjetom da se oni pokažu nužnima i proporcionalnima u pogledu cilja osiguranja sigurnosti u svakom lučkom području, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Sedmo pitanje

136 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-407/19 u biti pita treba li članke 45., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se propisuje da logistički radnici moraju imati „potvrdu o sigurnosti" koja se izdaje uz predočenje njihove osobne iskaznice i njihova ugovora o radu i čiji su uvjeti izdavanja te postupak za njezino stjecanje određeni KU-om.

137 Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi odrediti usklađenost s člancima 45., 49. i 56. UFEU-a nacionalnog propisa kojim se propisuje samo da se „potvrda o sigurnosti" koju moraju imati logistički radnici zaposleni u lučkom području izdaje uz predočenje njihove osobne iskaznice i njihova ugovora o radu, dok se druga pravila o izdavanju te potvrde i postupku radi stjecanja tog dokumenta moraju odrediti KU-om.

138 U tom pogledu valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz točke 129. ove presude, iako se člancima 45., 49. i 56. UFEU-a načelno ne protivi to da se uvjeti rada u jednoj državi članici odrede KU-om, uvjeti koji su tako određeni nisu izuzeti iz područja primjene tih članaka.

139 Ocjena proporcionalnosti i nužnosti ograničenja sloboda utvrđenih navedenim člancima, koje proizlaze iz zahtjeva prema kojem svaki aktivni logistički radnik mora imati „potvrdu o sigurnosti", mora nužno uzeti u obzir konkretna pravila određena KU-om o izdavanju te potvrde i postupku koji se u tu svrhu treba provesti.

140 Prilikom te ocjene valja provjeriti odnose li se uvjeti izdavanja takve potvrde isključivo na pitanje ima li dotični logistički radnik potrebna svojstva i sposobnosti kako bi mogao jamčiti sigurnost u lučkim područjima i ne nalažu li se postupkom predviđenim za stjecanje te potvrde nerazumna i neproporcionalna administrativna opterećenja.

141 Posebice bi zahtjev prema kojem izdavanje „potvrde o sigurnosti" zahtijeva predočenje ugovora o radu dotične osobe mogao za posljedicu imati to da se dotičnog poslodavca ili radnika obveže da zahtijeva izdavanje nove potvrde svaki put kad se sklopi novi ugovor o radu. S obzirom na to da, kao što to proizlazi iz točke 109. ove presude, u području lučkih poslova prevladavaju kratkotrajni poslovi, takav zahtjev mogao bi se pokazati pretjeranim i neproporcionalnim. Kao što je to Komisija istaknula u svojim pisanim očitovanjima, bilo bi dovoljno propisati periodično produljenje takve potvrde, uz propisivanje da ostane valjana nakon prestanka kratkotrajnog ugovora o radu.

142 S obzirom na prethodna razmatranja, na sedmo pitanje u predmetu C-407/19 valja odgovoriti da članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se propisuje da logistički radnici moraju imati „potvrdu o sigurnosti" koja se izdaje uz predočenje njihove osobne iskaznice i njihova ugovora o radu i čiji su uvjeti izdavanja te postupak za njezino stjecanje određeni KU-om, ako su uvjeti izdavanja takve potvrde nužni i proporcionalni u odnosu na cilj jamčenja sigurnosti u lučkim područjima te se postupkom predviđenim za njezino stjecanje ne nalažu nerazumna i neproporcionalna administrativna opterećenja.

Troškovi

143 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članke 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se osobe ili poduzetnici koji žele obavljati lučke djelatnosti u lučkom području, uključujući djelatnosti koje nisu ukrcaj ili iskrcaj brodova u užem smislu, obvezuju da zapošljavaju samo lučke radnike koji su priznati kao takvi u skladu s uvjetima i pravilima određenima na temelju tog propisa, ako se navedeni uvjeti i pravila, s jedne strane, zasnivaju na objektivnim i nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati i omogućavaju lučkim radnicima drugih država članica da dokažu da u svojoj državi podrijetla ispunjavaju jednake zahtjeve poput onih koji se primjenjuju na nacionalne lučke radnike i, s druge strane, ne uspostavljaju ograničenu kvotu radnika koji se mogu tako priznati.**

2. **Članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg:**

   – **lučke radnike priznaje administrativna komisija, koju zajedno čine članovi koje imenuju organizacije poslodavaca i organizacije radnika;**

   – **ta komisija, ovisno o potrebama za radnom snagom, također odlučuje moraju li priznati radnici biti uključeni u kvotu lučkih radnika, pri čemu je za lučke radnike koji nisu preuzeti u tu kvotu trajanje njihova priznavanja ograničeno na trajanje njihova ugovora o radu, tako da se svaki put mora pokrenuti novi postupak priznavanja za svaki novi ugovor koji sklapaju, i**

   – **nije predviđen nikakav maksimalni rok u kojem navedena komisija mora odlučiti.**

3. **Članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg, osim ako može dokazati da u drugoj državi članici ispunjava jednake uvjete, radnik mora, kako bi bio priznat kao lučki radnik:**

   – **biti proglašen zdravstveno sposobnim od strane vanjske službe za prevenciju i zaštitu zdravlja na radnom mjestu, kojoj pripada organizacija kojoj obvezno moraju pristupiti svi poslodavci koji su aktivni u dotičnom lučkom području;**

   – **uspješno proći psihološka testiranja koja je provelo tijelo koje je u tu svrhu imenovala ta organizacija poslodavaca;**

   – **tri tjedna pohađati pripremne tečajeve koji se odnose na sigurnost na radu i stjecanje stručne osposobljenosti te**

   – **uspješno položiti završni ispit o tom osposobljavanju,**

   pod uvjetom da zadaća povjerena organizaciji poslodavaca i, prema potrebi, sindikatima priznatih lučkih radnika prilikom imenovanja tijela zaduženih za provođenje takvih pretraga, testova ili ispitivanja ne može dovesti u pitanje njihovu transparentnost, objektivnost i nepristranost.

4. **Članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg lučki radnici, priznati kao takvi u skladu s pravnim uređenjem koje se na njih primjenjivalo prije stupanja na snagu tog propisa, zadržavaju, na temelju tog propisa, svojstvo priznatih lučkih radnika i uključuju se u kvotu lučkih radnika predviđenu navedenim propisom.**

5. **Članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da se na prijenos lučkog radnika u kvotu radnika lučkog područja različitog od onoga u kojem je on dobio svoje priznanje primjenjuju uvjeti i pravila određeni kolektivnim ugovorom o radu, pod uvjetom da se oni pokažu nužnima i proporcionalnima u pogledu cilja osiguranja sigurnosti u svakom lučkom području, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

6. **Članke 45., 49. i 56. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se propisuje da logistički radnici moraju imati „potvrdu o sigurnosti” koja se izdaje uz predočenje njihove osobne iskaznice i njihova ugovora o radu i čiji su uvjeti izdavanja te postupak za njezino stjecanje određeni kolektivnim ugovorom o radu, ako su uvjeti izdavanja takve potvrde nužni i proporcionalni u odnosu na cilj jamčenja sigurnosti u lučkim područjima te se postupkom predviđenim za njezino stjecanje ne nalažu nerazumna i neproporcionalna administrativna opterećenja.**

Potpisi