# ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 december 2007 *

In zaak C-438/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 23 november 2005, ingekomen bij het Hof op 6 december 2005, in de procedure

**International Transport Workers' Federation,**

**Finnish Seamen's Union**

tegen

**Viking Line ABP,**

**OÜ Viking Line Eesti,**

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Lõhmus en L. Bay Larsen, kamerpresidenten, R. Schintgen (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 januari 2007,

gelet op de opmerkingen van:

— International Transport Workers' Federation, vertegenwoordigd door M. Brealey, QC, bijgestaan door M. Demetriou, barrister, geïnstrueerd door D. Fitzpatrick, solicitor,

— Finnish Seamen's Union, vertegenwoordigd door M. Brealey, QC, bijgestaan door M. Demetriou, barrister, geïnstrueerd door J. Tatten, solicitor,

— Viking Line ABP en OÜ Viking Line Eesti, vertegenwoordigd door M. Hoskins, barrister, geïnstrueerd door I. Ross en J. Blacker, solicitors,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door E. O'Neill als gemachtigde, bijgestaan door D. Anderson, QC, alsmede J. Swift en S. Lee, barristers,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Hubert als gemachtigde,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Boček als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en O. Christmann als gemachtigden,

— Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door E. Fitzsimons en B. O'Moore, SC, en N. Travers, BL,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Albenzio, avvocato dello Stato,

— de Letse regering, vertegenwoordigd door E. Balode-Buraka en K. Bārdiņa als gemachtigden,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer en G. Hesse als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door J. Pietras en M. Korolec als gemachtigden,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin en A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse en A. Falk als gemachtigden,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door K. Waage, K. Fløistad en F. Sejersted als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon, J. Enegren en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 mei 2007,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 43 EG en van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB L 378, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de International Transport Workers' Federation (hierna: „ITF") en de Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry; hierna: „FSU"), enerzijds, en Viking Line ABP (hierna: „Viking") en haar dochtermaatschappij OÜ Viking Line Eesti (hierna: „Viking Eesti"), anderzijds, inzake een collectieve actie en dreigingen met een dergelijke actie om Viking ervan af te schrikken, een van haar onder Finse vlag varende schepen onder de vlag van een andere lidstaat te brengen.

### Toepasselijke bepalingen

*Gemeenschapsregeling*

3 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 bepaalt:

„Het vrij verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen is van toepassing op de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht."

*Nationale regeling*

4 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat § 13 van de Finse grondwet, dat de vrijheid van eenieder erkent om vakverenigingen op te richten en om zich te organiseren ter bescherming van andere belangen, aldus is uitgelegd dat vakbonden tegen ondernemingen collectieve acties mogen beginnen ter bescherming van de werknemersbelangen.

5 In Finland gelden voor het stakingsrecht echter bepaalde beperkingen. Zo kan dit recht volgens de rechtspraak van de hoogste rechterlijke instantie van deze staat onder meer niet worden uitgeoefend, wanneer de staking in strijd zou zijn met de goede zeden of met het nationale of het gemeenschapsrecht.

**Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen**

6 Viking, een vennootschap naar Fins recht, is een belangrijke ferrymaatschappij. Zij exploiteert zeven schepen, waaronder de Rosella die onder Finse vlag vaart op de route tussen Tallinn (Estland) en Helsinki (Finland).

7 De FSU is een Finse vakbond van varend personeel die zo'n 10 000 leden telt. De bemanningsleden van de Rosella zijn lid van deze vakbond. De FSU is lid van de ITF, een in Londen (Verenigd Koninkrijk) gevestigde internationale federatie van werknemersbonden in de vervoersector. Bij de ITF zijn 600 vakbonden uit 140 verschillende landen aangesloten.

8 Blijkens de verwijzingsbeslissing is een van de belangrijkste beleidsthema's van de ITF de strijd tegen goedkope vlaggen. De hoofddoelen van dit beleid zijn enerzijds het creëren van een werkelijke band tussen de vlag waaronder een schip vaart en de nationaliteit van de eigenaar, en anderzijds het beschermen en verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van de bemanningen van goedkopevlagschepen. Volgens de ITF vaart een schip onder goedkope vlag, wanneer de uiteindelijke gerechtigde op en de leiding over het schip zich bevinden in een andere staat dan de vlagstaat. Alleen de vakbonden van het land waar de uiteindelijke gerechtigde op een schip is gevestigd, hebben volgens het ITF-beleid het recht om collectieve overeenkomsten te sluiten met betrekking tot dat schip. Deze goedkopevlaggencampagne wordt gevoerd door middel van boycotten en andere collectieve acties van werknemers.

9 Zolang de Rosella onder Finse vlag vaart, moet Viking krachtens het Finse recht en de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst aan de bemanning lonen betalen die even hoog zijn als die in Finland. De lonen voor Estse bemanningen liggen echter lager dan voor Finse. Door de rechtstreekse concurrentie van Estse schepen die op dezelfde route varen tegen lagere loonkosten, werd de exploitatie van de Rosella verliesgevend. In plaats van dit schip te verkopen vatte Viking in oktober 2003 het plan op om het om te vlaggen en het in Estland of Noorwegen in te schrijven, teneinde een nieuwe collectieve overeenkomst te kunnen sluiten met een vakbond van een van deze staten.

10 Viking heeft overeenkomstig het Finse recht de FSU en de bemanning van de Rosella op de hoogte gesteld van haar plan. De FSU heeft tijdens vergaderingen van de partijen duidelijk haar afkeuring van dit plan tot uitdrukking gebracht.

11 Op 4 november 2003 heeft de FSU in een elektronisch bericht de ITF op de hoogte gebracht van het plan tot omvlagging van de Rosella. In dit bericht werd bovendien

aangegeven, dat „de uiteindelijke gerechtigde op de Rosella zich in Finland bevindt en de FSU dus het recht behoudt om met Viking onderhandelingen te voeren". De FSU heeft de ITF verzocht deze informatie door te geven aan alle aangesloten bonden en hen te verzoeken om geen onderhandelingen te voeren met Viking.

12 Op 6 november 2003 heeft de ITF een circulaire (hierna: „ITF-circulaire") gestuurd aan de bij haar aangesloten bonden, waarin zij een beroep op hen deed om niet met Viking of Viking Eesti in onderhandeling te treden. De aangesloten bonden werden geacht deze aanbeveling te volgen op grond van het beginsel van solidariteit tussen vakbonden en wegens het risico van een sanctie in geval van niet-naleving van deze circulaire.

13 De geldende overeenkomst voor de bemanning van de Rosella eindigde op 17 november 2003, zodat de FSU vanaf die datum niet meer was gebonden aan door het Finse recht opgelegde verplichting tot arbeidsvrede. Zij kondigde een staking aan en eiste dat Viking de bemanning van de Rosella zou uitbreiden met acht leden en zou afzien van haar plan tot omvlagging van dit schip.

14 Viking stemde in met de acht extra bemanningsleden, maar weigerde af te zien van bovengenoemd plan.

15 De FSU wilde echter niet met een verlenging van de bemanningsovereenkomst instemmen en liet bij schrijven van 18 november 2003 weten, een dergelijke verlenging alleen te aanvaarden onder twee voorwaarden: ten eerste dat Viking zich, los van een eventuele omvlagging van de Rosella, verbond om het Finse recht, de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst, de algemene overeenkomst en de bemanningsovereenkomst met betrekking tot dat schip te blijven eerbiedigen, en ten tweede dat de eventuele omvlagging niet tot ontslag van bemanningsleden van een van haar onder Finse vlag varende schepen of tot wijzigingen in de arbeidsvoor-

waarden zonder instemming van de werknemers leidde. De FSU verdedigde haar standpunt in perscommuniqués met een beroep op de noodzaak tot bescherming van Finse arbeidsplaatsen.

16 Op 17 november 2003 heeft Viking een zaak aanhangig gemaakt bij het arbeidsgerecht (Finland) en een verklaring voor recht gevorderd, dat de bemanningsovereenkomst, anders dan de FSU stelde, nog steeds bindend was voor partijen. De FSU heeft, in lijn met haar stelling dat deze overeenkomst was geëindigd, in overeenstemming met de Finse wet inzake de bemiddeling in arbeidsconflicten aangekondigd dat zij voornemens was om op 2 december 2003 een stakingsactie met betrekking tot de Rosella te beginnen.

17 Op 24 november 2003 heeft Viking kennis gekregen van de ITF-circulaire. De dag daarop heeft zij voor de rechtbank te Helsinki (Finland) een verbod van de door FSU aangekondigde stakingsactie gevorderd. Het arbeidsgerecht heeft een preparatoire zitting bepaald op 2 december 2003.

18 Volgens de verwijzende rechter was de FSU zich er volledig van bewust dat haar voornaamste eis – dat de bemanning in geval van omvlagging in dienst bleef tegen de in het Finse recht en de toepasselijke collectieve overeenkomst vervatte voorwaarden — de omvlagging zinloos maakte aangezien deze tot hoofddoel had, dat Viking haar loonkosten omlaag kon brengen. Daarnaast zou het onder Estse vlag brengen van de Rosella tot gevolg hebben dat Viking niet meer, althans wat de Rosella betreft, in aanmerking kon komen voor de staatssteun die de Finse regering verleende voor onder Finse vlag varende schepen.

19 Tijdens een bemiddelingsprocedure heeft Viking zich in eerste instantie ertoe verbonden, dat de omvlagging niet tot ontslagen zou leiden. Aangezien de FSU niettemin weigerde van de staking af te zien, heeft Viking op 2 december 2003 het

geding beëindigd door de eisen van deze vakbond in te willigen en haar rechtsvorderingen in te trekken. Voorts heeft zij zich ertoe verbonden, de omvlaggingsprocedure niet te beginnen vóór 28 februari 2005.

20 Op 1 mei 2004 is de Republiek Estland lid geworden van de Europese Unie.

21 Aangezien de exploitatie van de Rosella verliesgevend bleef, wilde Viking dit schip nog steeds onder Estse vlag laten varen. De circulaire van de ITF aan de aangesloten bonden met het verzoek inzake de Rosella was onverkort van kracht gebleven, daar de ITF deze niet had ingetrokken.

22 Op 18 augustus 2004 heeft Viking voor de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Verenigd Koninkrijk), een verklaring voor recht gevorderd, dat de actie van de ITF en de FSU in strijd was met artikel 43 EG, alsmede een gebod aan de ITF om haar circulaire in te trekken, en een gebod aan de FSU om geen inbreuk te maken op Vikings rechten volgens het gemeenschapsrecht.

23 Bij uitspraak van 16 juni 2005 wees deze rechter Vikings vordering toe, op grond dat de collectieve actie en de dreigingen met collectieve actie van de ITF en de FSU met artikel 43 EG strijdige beperkingen van de vrijheid van vestiging en daarnaast onwettige beperkingen van het vrije verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten in de zin van de artikelen 39 EG en 49 EG vormden.

24 Op 30 juni 2005 hebben de ITF en de FSU bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak. Zij stelden met name dat het recht van vakbonden om collectieve acties te voeren voor het behoud van arbeidsplaatsen, een grondrecht is dat wordt erkend in titel XI van het EG-Verdrag, met name door artikel 136 EG, waarvan de eerste alinea luidt als volgt: „De Gemeenschap en de lidstaten stellen zich, indachtig sociale grondrechten zoals vastgelegd in het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekend Europees Sociaal Handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, ten doel de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting."

25 De vermelding in deze bepaling van het Europees Sociaal Handvest en van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden impliceert huns inziens een verwijzing naar het door deze rechtsinstrumenten erkende stakingsrecht. De vakbonden hebben derhalve het recht om collectieve acties te voeren tegen een in een lidstaat gevestigde werkgever om hem ervan af te schrikken, zijn onderneming geheel of gedeeltelijk naar een andere lidstaat te verplaatsen.

26 Derhalve doet zich de vraag voor, of het Verdrag een vakbondsactie verbiedt die erop gericht is een werkgever te beletten, om economische redenen gebruik te maken van de vrijheid van vestiging. Naar analogie van de beslissing van het Hof met betrekking tot titel VI van het Verdrag (arresten van 21 september 1999, Albany, C-67/96, Jurispr. blz. I-5751; 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98–C-184/98, Jurispr. blz. I-6451, en 21 september 2000, van der Woude, C-222/98, Jurispr. blz. I-7111), zouden titel III van dit Verdrag en de artikelen ervan met betrekking tot het vrije verkeer van personen en van diensten echter niet van toepassing zijn op „authentieke vakbondsactiviteiten".

27 In deze omstandigheden heeft de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division), van oordeel dat de oplossing van het bij hem aanhangige geschil afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

*„Werkingssfeer van de bepalingen inzake vrij verkeer*

1) Indien een vakvereniging of verbond van vakverenigingen een collectieve actie voert tegen een particuliere onderneming en eist dat die onderneming met een vakvereniging in een bepaalde lidstaat een collectieve arbeidsovereenkomst sluit, waardoor het voor die onderneming zinloos wordt om een schip onder de vlag van een andere lidstaat te laten varen, valt deze actie dan — wegens de communautaire sociale politiek, met inbegrip van onder andere titel XI van het EG-Verdrag, en in het bijzonder naar analogie van de overwegingen van het Hof in het arrest [...] Albany ([reeds aangehaald], punten 52-64) — buiten artikel 43 EG en/of verordening [...] nr. 4055/86 [...]?

*Horizontale rechtstreekse werking*

2) Hebben artikel 43 EG-Verdrag en/of verordening nr. 4055/86 horizontale rechtstreekse werking in die zin dat zij aan een particuliere onderneming rechten toekennen die deze kan inroepen tegen een andere particuliere partij en in het bijzonder tegen een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen met betrekking tot een collectieve actie van deze vakvereniging of een verbond van vakverenigingen?

*Het bestaan van beperkingen van het vrije verkeer*

3) Indien een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen een collectieve actie voert tegen een particuliere onderneming en eist dat deze onderneming met een vakvereniging in een bepaalde lidstaat een collectieve arbeidsovereenkomst sluit, waardoor het voor die onderneming zinloos wordt om een schip onder de vlag van een andere lidstaat te laten varen, vormt deze actie dan een beperking in de zin van artikel 43 EG en/of verordening nr. 4055/86?

4) Is het beleid van een verbond van vakverenigingen dat erop is gericht ervoor te zorgen dat schepen teboek worden gesteld in en onder de vlag varen van het land waarin zich de uiteindelijke gerechtigde op en de leiding over het schip bevinden, zodat de vakverenigingen in het land van de uiteindelijke gerechtigde op een schip het recht hebben collectieve arbeidsovereenkomsten met betrekking tot dat schip te sluiten, een rechtstreeks discriminerende, een indirect discriminerende of een niet-discriminerende beperking in de zin van artikel 43 EG of verordening nr. 4055/86?

5) Is bij de beoordeling van de vraag of een collectieve actie van een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen een rechtstreeks discriminerende, een indirecte of een niet-discriminerende beperking in de zin van artikel 43 EG of verordening nr. 4055/86 is, de subjectieve bedoeling van de vakvereniging die de actie voert, relevant, of moet de nationale rechter uitsluitend de objectieve gevolgen van die actie bij die beoordeling betrekken?

*Vestiging / diensten*

6) Als een moedermaatschappij, gevestigd in lidstaat A, voornemens is een vestigingshandeling te verrichten door een schip onder de vlag van lidstaat B te brengen en dit te laten exploiteren door een in lidstaat B bestaande 100 %-dochtermaatschappij die aan de leiding en het toezicht van de moedermaatschappij is onderworpen:

   a) kan dan het dreigen met of het daadwerkelijk voeren van een collectieve actie door een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen om het voorgaande tot een zinloze exercitie te maken, een beperking van het recht van vestiging van de moedermaatschappij in de zin van artikel 43 EG vormen, en

   b) is de dochtermaatschappij, nadat het schip is omgevlagd, gerechtigd zich te beroepen op verordening nr. 4055/86 om diensten vanuit lidstaat B naar lidstaat A te kunnen verrichten?

*Rechtvaardiging*

Rechtstreekse discriminatie

7) Als een collectieve actie van een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen een rechtstreeks discriminerende beperking in de zin van artikel 43 EG of van verordening nr. 4055/86 is, kan zij dan op grond van de in artikel 46 EG omschreven openbare orde-exceptie in beginsel gerechtvaardigd zijn:

a) omdat het voeren van een collectieve actie (met inbegrip van een staking) een door het gemeenschapsrecht beschermd grondrecht is, en/of

b) op grond van de bescherming van werknemers?

[ITF]-beleid: objectieve rechtvaardiging

8) Brengt het beleid van een verbond van vakverenigingen, dat erop is gericht ervoor te zorgen dat schepen teboek worden gesteld in en onder de vlag varen van het land waarin zich de uiteindelijke gerechtigde op en de leiding over het schip bevinden, zodat de vakverenigingen in het land van de uiteindelijke gerechtigde van een schip het recht hebben collectieve arbeidsovereenkomsten met betrekking tot dat schip te sluiten, een juist evenwicht tot stand tussen het sociale grondrecht op het voeren van een collectieve actie en de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, en is dit beleid objectief gerechtvaardigd, passend en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van wederzijdse erkenning?

Acties van de FSU: objectieve rechtvaardiging

9) Indien:

— een moedermaatschappij in lidstaat A eigenaar is van een onder de vlag van lidstaat A varend schip en met dat schip veerdiensten uitvoert tussen lidstaat A en lidstaat B;

— de moedermaatschappij het schip onder de vlag van lidstaat B wil brengen om arbeidsvoorwaarden toe te passen die minder gunstig zijn dan in lidstaat A;

— de moedermaatschappij in lidstaat A 100 %-eigenaar is van een dochtermaatschappij in lidstaat B en die dochtermaatschappij aan haar leiding en toezicht is onderworpen;

— het plan bestaat, dat de dochtermaatschappij het schip, zodra het onder de vlag van lidstaat B komt, zal exploiteren met een bemanning die in lidstaat B is aangeworven onder de voorwaarden van een met een bij de ITF aangesloten vakbond uit lidstaat B onderhandelde collectieve arbeidsovereenkomst;

— de moedermaatschappij de uiteindelijke gerechtigde op het schip blijft, en dat het schip zonder bemanning door de dochtermaatschappij wordt gecharterd;

— het schip de dagelijkse veerdiensten tussen lidstaat A en lidstaat B voortzet;

— een in lidstaat A gevestigde vakbond een collectieve actie voert en eist dat de moeder- en/of dochtermaatschappij met hem een collectieve arbeidsovereenkomst sluit die ertoe leidt dat, ook nadat het schip is omgevlagd, op de bemanning voorwaarden van toepassing zijn die voor de vakbond in lidstaat A aanvaardbaar zijn, en waardoor het voor de moedermaatschappij zinloos wordt het schip onder de vlag van lidstaat B te laten varen,

brengt deze collectieve actie dan een juist evenwicht tot stand tussen het sociale grondrecht op het voeren van een collectieve actie en de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, en is zij objectief gerechtvaardigd, passend en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van wederzijdse erkenning?

10) Maakt het voor het antwoord op negende vraag verschil, of de moedermaatschappij zich namens zichzelf en alle ondernemingen van dezelfde groep ten overstaan van een rechter ertoe verbindt, dat het dienstverband van geen van hun werknemers wegens het omvlaggen zal worden beëindigd (welke toezegging niet zou inhouden dat kortdurende dienstverbanden worden verlengd of dat werknemers niet op gelijke voorwaarden opnieuw in dienst worden genomen)?"

## De prejudiciële vragen

*Voorafgaande opmerkingen*

28 Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de in artikel 234 EG tot stand gebrachte samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Niettemin heeft het Hof geoordeeld dat het geen uitspraak kan doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, onder meer wanneer duidelijk blijkt dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (zie arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 59 en 61, en 25 oktober 2005, Schulte, C-350/03, Jurispr. blz. I-9215, punt 43).

29 In casu heeft het prejudiciële verzoek betrekking op de uitlegging van, enerzijds, de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging en, anderzijds, verordening nr. 4055/86 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer.

30 Aangezien de vraag met betrekking tot het vrij verrichten van diensten zich evenwel pas ná de door Viking voorgenomen omvlagging kan voordoen en de omvlagging nog niet had plaatsgevonden op de datum waarop de prejudiciële vragen aan het Hof zijn voorgelegd, is het prejudiciële verzoek hypothetisch en derhalve niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 4055/86.

31 In deze omstandigheden moet op de vragen van de verwijzende rechter uitsluitend worden geantwoord voor zover deze betrekking hebben op de uitlegging van artikel 43 EG.

*De eerste vraag*

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 43 EG aldus moet worden uitgelegd dat een collectieve actie die een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen voert tegen een onderneming om haar ertoe te brengen een collectieve overeenkomst aan te gaan met een zodanige inhoud, dat zij kan worden afgeschrikt gebruik te maken van de vrijheid van vestiging, buiten de werkingssfeer van dit artikel valt.

33 Volgens vaste rechtspraak gelden de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG niet alleen voor handelingen van de overheid, maar ook voor bepalingen van andere aard,

strekkende tot collectieve regeling van arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid en het verrichten van diensten (zie arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch, 36/74, Jurispr. blz. 1405, punt 17; 14 juli 1976, Donà, 13/76, Jurispr. blz. 1333, punt 17; Bosman, reeds aangehaald, punt 82; 11 april 2000, Deliège, C-51/96 en C-191/97, Jurispr. blz. I-2549, punt 47; 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punt 31, en 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 120).

34 Aangezien de arbeidsvoorwaarden in de verschillende lidstaten nu eens worden beheerst door bepalingen van wet of verordening, dan weer door collectieve overeenkomsten en andere rechtshandelingen van privaatrechtelijke aard, zou een beperking van de verboden van deze artikelen tot handelingen van de overheid kunnen leiden tot het ontstaan van ongelijkheden bij hun toepassing (zie, mutatis mutandis, reeds aangehaalde arresten Walrave en Koch, punt 19; Bosman, punt 84, en Angonese, punt 33).

35 De organisatie van collectieve acties door werknemersbonden moet worden geacht te vallen onder de juridische autonomie waarover deze lichamen, die geen publiekrechtelijke entiteiten zijn, beschikken krachtens de hen onder meer door het nationale recht toegekende vrijheid van vakvereniging.

36 Anderzijds moeten, zoals de FSU en de ITF betogen, collectieve acties als aan de orde in het hoofdgeding, die voor vakbondsorganisaties het laatste redmiddel kunnen vormen om hun eis tot collectieve regeling van de arbeid van de werknemers van Viking door te zetten, worden beschouwd als onlosmakelijk verbonden met het sluiten van de collectieve overeenkomst waarvoor de FSU zich sterk maakt.

37 Hieruit volgt dat collectieve acties als bedoeld in de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter, in beginsel binnen de werkingssfeer van artikel 43 EG vallen.

38 Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de verschillende argumenten die de FSU, de ITF en bepaalde lidstaten in hun bij het Hof ingediende opmerkingen hebben aangevoerd ter ondersteuning van het tegenovergestelde standpunt.

39 In de eerste plaats betoogt de Deense regering dat het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting niet onder de in artikel 43 EG genoemde fundamentele vrijheid vallen omdat de Gemeenschap volgens artikel 137, lid 5, EG, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, niet bevoegd is tot het opstellen van voorschriften met betrekking tot deze rechten.

40 Hierbij volstaat de opmerking dat de lidstaten op de gebieden die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, weliswaar in beginsel vrij blijven om de voorwaarden voor het bestaan van en de modaliteiten voor de uitoefening van de betrokken rechten te regelen, maar dat zij niettemin verplicht zijn, die bevoegdheid in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te oefenen (zie, mutatis mutandis, inzake de sociale zekerheid, arresten van 28 april 1998, Decker, C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punten 22 en 23, en Kohll, C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punten 18 en 19; wat betreft de directe belastingen, arresten van 4 maart 2004, Commissie/Frankrijk, C-334/02, Jurispr. blz. I-2229, punt 21, en 13 december 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punt 29).

41 Bijgevolg brengt de omstandigheid dat artikel 137 EG noch op het stakingsrecht noch op het recht tot uitsluiting van toepassing is, niet mee dat een collectieve actie als aan de orde in het hoofdgeding, niet binnen de werkingssfeer van artikel 43 EG valt.

42 Vervolgens stellen de Deense en de Zweedse regering in hun opmerkingen, dat het recht om collectieve acties te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, een grondrecht is, dat als zodanig buiten de werkingssfeer van artikel 43 EG valt.

43 In dit verband is het volgende van belang. Het recht om collectieve acties te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, wordt erkend zowel in verschillende internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waartoe zij zijn toegetreden, zoals het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest, dat overigens uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 136 EG, en het op 9 juli 1948 door de Internationale Arbeidsorganisatie vastgestelde Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, als in door de lidstaten op communautair niveau of in het kader van de Unie opgestelde instrumenten, zoals het op 9 december 1989 in de Europese Raad van Straatsburg aangenomen Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, eveneens genoemd in artikel 136 EG, en het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afgekondigd op 7 december 2000 te Nice (PB C 364, blz.1).

44 Ofschoon het recht om collectieve acties te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, derhalve moet worden erkend als grondrecht dat integrerend deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, kunnen aan de uitoefening ervan bepaalde beperkingen worden gesteld. Zoals opnieuw is verklaard in artikel 28 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, vinden deze rechten namelijk bescherming overeenkomstig het gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken. Voorts kan het stakingsrecht, zoals blijkt uit punt 5 van dit arrest, volgens het Finse recht onder meer niet worden uitgeoefend, wanneer de staking in strijd zou zijn met de goede zeden of met het nationale of het gemeenschapsrecht.

45 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de bescherming van de grondrechten een rechtmatig belang vormt, dat in beginsel een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van de door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichtingen, zelfs die voortvloeiend uit een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van goederen (zie arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 74) of de vrijheid van dienstverrichting (zie arrest van 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 35).

46 In de aangehaalde arresten Schmidberger en Omega heeft het Hof echter geoordeeld dat de uitoefening van de in die zaken betrokken grondrechten, te weten respectievelijk de vrijheid van meningsuiting en vergadering en de eerbied voor de menselijke waardigheid, niet buiten de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen valt en dat hun uitoefening in overeenstemming moet worden gebracht met de vereisten die de door dit Verdrag beschermde rechten stellen, en in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel (zie, in die zin, de reeds aangehaalde arresten Schmidberger, punt 77, en Omega, punt 36).

47 Uit het voorgaande volgt dat het fundamentele karakter van het recht om collectieve acties te voeren, niet meebrengt dat de betrokken collectieve acties buiten de werkingssfeer van artikel 43 EG vallen.

48 Ten slotte betogen de FSU en de ITF dat de overwegingen van het Hof in zijn arrest Albany mutatis mutandis moeten worden toegepast op de zaak in het hoofdgeding, omdat collectieve acties die in het kader van collectieve onderhandelingen plaatsvinden, noodzakelijk gepaard gaan met bepaalde beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten.

49 Het Hof heeft in punt 59 van het arrest Albany, na te hebben vastgesteld dat een zekere mededingingsbeperkende werking eigen is aan collectieve overeenkomsten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, echter geoordeeld dat de verwe-

zenlijking van de met dergelijke overeenkomsten nagestreefde doelstellingen van sociale politiek ernstig wordt belemmerd indien de sociale partners bij hun gezamenlijke inspanning de werkgelegenheids- en arbeidsvoorwaarden te verbeteren, zich aan artikel 85, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 81, lid 1, EG) moesten houden.

50 Hieruit heeft het Hof in punt 60 van het arrest Albany afgeleid dat overeenkomsten die met dergelijke doelstellingen in het kader van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners worden gesloten, wegens hun aard en hun doel moeten worden geacht niet onder artikel 85, lid 1, van het Verdrag te vallen.

51 Deze overwegingen kunnen echter niet worden toegepast op de in titel III van dit Verdrag neergelegde fundamentele vrijheden.

52 Anders dan de FSU en de ITF stellen, gaat de uitoefening van de vakverenigingsvrijheid en van het recht om collectieve acties te voeren, niet noodzakelijk gepaard met een zekere aantasting van die fundamentele vrijheden.

53 Voorts heeft de omstandigheid dat een overeenkomst of een activiteit buiten de werkingssfeer van de verdragsbepalingen inzake de mededinging valt, niet tot gevolg dat deze overeenkomst of deze activiteit tevens is uitgesloten van de werkingssfeer van de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen of het vrij verrichten van diensten, aangezien voor elk van deze bepalingen eigen toepassingsvoorwaarden gelden (zie, in die zin, arrest van 18 juli 2006, Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, Jurispr. blz. I-6991).

54 Ten slotte heeft het Hof reeds geoordeeld dat bepalingen van collectieve overeenkomsten niet buiten de werkingssfeer van de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen vallen (arresten van 15 januari 1998, Schöning-Kougebetopoulou, C-15/96, Jurispr. blz. I-47; 24 september 1998, Commissie/Frankrijk, C-35/97, Jurispr. blz. I-5325, en 16 september 2004, Merida, C-400/02, Jurispr. blz. I-8471).

55 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 43 EG aldus moet worden uitgelegd dat een collectieve actie die een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen voert tegen een onderneming om haar ertoe te brengen een collectieve overeenkomst aan te gaan met een zodanige inhoud, dat zij kan worden afgeschrikt gebruik te maken van de vrijheid van vestiging, in beginsel niet buiten de werkingssfeer van dit artikel valt.

*De tweede vraag*

56 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 43 EG aan een particuliere onderneming rechten toekent, die deze kan inroepen tegen een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen.

57 Blijkens de rechtspraak van het Hof zou de opheffing tussen de lidstaten van de belemmeringen van het vrije verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten in gevaar worden gebracht, indien de opheffing van de door de staten gestelde belemmeringen kon worden geneutraliseerd door belemmeringen voortvloeiend uit handelingen die niet onder het publiekrecht vallende verenigingen of lichamen verrichten in het kader van hun juridische autonomie (zie de reeds aangehaalde arresten Walrave en Koch, punt 18; Bosman, punt 83; Deliège, punt 47; Angonese, punt 32, en Wouters e.a., punt 120).

58 Het Hof heeft eveneens reeds geoordeeld dat de omstandigheid dat sommige bepalingen van het Verdrag formeel tot de lidstaten zijn gericht, niet verhindert dat tezelfdertijd rechten kunnen zijn toegekend aan alle particulieren die bij de nakoming van de aldus omschreven verplichtingen belang hebben, en dat het verbod om inbreuk te maken op een in een verdragsbepaling van dwingend recht verankerde fundamentele vrijheid met name van toepassing is op alle overeenkomsten die een collectieve regeling van arbeid in loondienst inhouden (zie in die zin arrest van 8 april 1976, Defrenne, 43/75, Jurispr. blz. 455, punten 31 en 39).

59 Dergelijke overwegingen moeten tevens gelden voor artikel 43 EG, waarin een fundamentele vrijheid is neergelegd.

60 Zoals blijkt uit de punten 35 en 36 van dit arrest, hebben de collectieve acties van de FSU en de ITF de totstandkoming van een overeenkomst tot doel die op collectieve wijze de arbeid van de werknemers van Viking regelt, zijn deze twee vakverenigingen geen publiekrechtelijke entiteiten en oefenen zij de juridische autonomie uit, die hen onder meer door het nationale recht wordt toegekend.

61 Hieruit volgt dat artikel 43 EG aldus moet worden uitgelegd, dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding door een onderneming rechtstreeks kan worden ingeroepen tegen een vakvereniging of verbond van vakverenigingen.

62 Deze uitlegging wordt bevestigd door de rechtspraak met betrekking tot de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, waaruit blijkt dat beperkingen kunnen bestaan uit andere dan overheidsmaatregelen en het gevolg kunnen zijn van handelingen van particulieren of van groeperingen van dergelijke

personen (zie arrest van 9 december 1997, Commissie/Frankrijk, C-265/95, Jurispr. blz. I-6959, punt 30, en arrest Schmidberger, reeds aangehaald, punten 57 en 62).

63 Aan de in punt 61 van dit arrest geformuleerde uitlegging wordt evenmin afgedaan door de omstandigheid dat de beperking die aanleiding is geweest tot het bij de verwijzende rechter aanhangige geding, het gevolg is van de uitoefening van een door het Finse nationale recht toegekend recht, zoals in casu het recht om collectief actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht.

64 Hieraan moet worden toegevoegd dat, anders dan met name de ITF stelt, uit de in punt 57 van dit arrest genoemde rechtspraak van het Hof niet volgt dat deze uitlegging beperkt is tot quasi-overheidslichamen of tot verenigingen die een regulerende functie uitoefenen en over een quasi-wetgevende bevoegdheid beschikken.

65 Deze rechtspraak bevat namelijk geen enkele aanwijzing, dat zij beperkt zou zijn tot verenigingen of lichamen die een regulerende functie uitoefenen of over een quasi-wetgevende bevoegdheid beschikken. Afgezien daarvan moet worden vastgesteld dat de werknemersorganisaties, in zoverre zij de autonome bevoegdheid waarover zij beschikken uit hoofde van de vakverenigingsvrijheid, uitoefenen om te onderhandelen met werkgevers of beroepsorganisaties over de arbeidsvoorwaarden en de beloning van werknemers, deelnemen aan de totstandkoming van overeenkomsten ter collectieve regeling van betaalde arbeid.

66 Gelet op deze overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 43 EG aan een particuliere onderneming rechten toekent, die zij kan inroepen tegen een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen.

*De derde tot en met de tiende vraag*

67 Met deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of collectieve acties als aan de orde in het hoofdgeding, beperkingen zijn in de zin van artikel 43 EG en, zo ja, in hoeverre dergelijke beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn.

Het bestaan van beperkingen

68 In de eerste plaats, zoals het Hof er al vele malen op heeft gewezen is de vrijheid van vestiging één van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap en hebben de verdragsbepalingen die deze vrijheid waarborgen, sedert het einde van de overgangsperiode rechtstreekse werking. Het recht om zich in een andere lidstaat te vestigen, wordt door die bepalingen niet enkel toegekend aan gemeenschapsonderdanen, maar ook aan de in artikel 48 EG bedoelde vennootschappen (arrest van 27 september 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Jurispr. blz. 5483, punt 15).

69 Afgezien daarvan heeft het Hof geoordeeld dat, ofschoon de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging primair het voordeel van de nationale behandeling in de lidstaat van ontvangst beogen te garanderen, zij ook de lidstaat van oorsprong verbieden, de vestiging van een van zijn onderdanen of van een naar zijn nationale recht opgerichte en onder de definitie van artikel 48 EG vallende vennootschap in een andere lidstaat te bemoeilijken. De door de artikelen 43 EG tot en met 48 EG gewaarborgde rechten zouden hun betekenis verliezen, indien de lidstaat van oorsprong ondernemingen kon verbieden het land te verlaten teneinde zich in een andere lidstaat te vestigen (zie arrest Daily Mail and General Trust, reeds aangehaald, punt 16).

70 In de tweede plaats blijkt uit de rechtspraak van het Hof, dat het begrip „vestiging" in de zin van deze verdragsartikelen inhoudt dat een economische activiteit daadwerkelijk wordt uitgeoefend door middel van een vaste inrichting voor onbepaalde tijd in een andere lidstaat, en dat de registratie van een schip niet los kan worden gezien van de uitoefening van het recht van vrije vestiging, wanneer dit schip een instrument voor de uitoefening van een economische activiteit is die gepaard gaat met een vaste inrichting in de lidstaat van registratie (arrest van 25 juli 1991, Factortame e.a., C-221/89, Jurispr. blz. I-3905, punten 20-22).

71 Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de voorwaarden voor registratie van schepen geen belemmering van de vrijheid van vestiging in de zin van de artikelen 43 EG tot en met 48 EG mogen vormen (arrest Factortame e.a., reeds aangehaald, punt 23).

72 In casu kan enerzijds niet worden betwist dat een collectieve actie als door de FSU gepland, het voor Viking minder aantrekkelijk en zelfs zinloos maakt om haar recht van vrije vestiging uit te oefenen, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, omdat deze actie Viking en haar dochtermaatschappij Eesti Viking belet, in de lidstaat van ontvangst aanspraak te kunnen maken op dezelfde behandeling als de andere in deze lidstaat gevestigde marktdeelnemers.

73 Anderzijds moet een collectieve actie ter uitvoering van het anti-goedkopevlaggen-beleid van de ITF, dat blijkens diens opmerkingen hoofdzakelijk beoogt reders te beletten om hun schepen te registreren in een andere lidstaat dan die waarvan de uiteindelijke gerechtigden op deze schepen onderdaan zijn, in elk geval worden geacht van dien aard te zijn dat het de uitoefening van Vikings recht van vrije vestiging beperkt.

74 Hieruit volgt dat acties als aan de orde in het hoofdgeding, beperkingen van de vrijheid van vestiging zijn in de zin van artikel 43 EG.

De rechtvaardiging van de beperkingen

75 Een beperking van de vrijheid van vestiging is slechts toelaatbaar, wanneer zij een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel nastreeft en haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. In een dergelijk geval is bovendien vereist dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken (zie, met name, arrest van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37, en arrest Bosman, reeds aangehaald, punt 104).

76 De ITF betoogt, daarin ondersteund door met name de Duitse regering, Ierland en de Finse regering, dat de beperkingen die aan de orde zijn in het hoofdgeding, gerechtvaardigd zijn omdat zij noodzakelijk zijn voor de bescherming van een door het gemeenschapsrecht erkend grondrecht en tot doel hebben de rechten van werknemers te beschermen, welke bescherming een dwingende reden van algemeen belang vormt.

77 Het recht om een collectieve actie te voeren die de bescherming van werknemers tot doel heeft, vormt een legitiem belang dat in beginsel een beperking van een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen (zie, in die zin, arrest Schmidberger, reeds aangehaald, punt 74), en de bescherming van

werknemers is een van de reeds door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang (zie, met name, arresten van 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 36; 15 maart 2001, Mazzoleni en ISA, C-165/98, Jurispr. blz. I-2189, punt 27, en 25 oktober 2001, Finalarte e.a., C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 en C-68/98–C-71/98, Jurispr. blz. I-7831, punt 33).

78 Bovendien omvat het optreden van de Gemeenschap volgens artikel 3, lid 1, sub c en j, EG niet alleen „een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal", maar ook „een beleid op sociaal gebied". De Gemeenschap heeft namelijk volgens artikel 2 EG met name tot taak het bevorderen van „een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit" en „een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming".

79 Aangezien de Gemeenschap derhalve niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, dienen de uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder met name, zoals blijkt uit artikel 136, eerste alinea, EG, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

80 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door de FSU en de ITF met hun collectieve actie nagestreefde doelen betrekking hadden op de bescherming van de werknemers.

81 Wat in de eerste plaats de collectieve actie van de FSU betreft: ook al kan deze actie ter bescherming van de arbeidsplaatsen en van de arbeidsvoorwaarden van leden van deze vakvereniging, die nadeel konden lijden door de omvlagging van de Rosella, op het eerste gezicht redelijkerwijs worden geacht onder de doelstelling van werknemersbescherming te vallen, zou deze kwalificatie echter niet kunnen worden gehandhaafd indien werd vastgesteld dat de betrokken arbeidsplaatsen of arbeidsvoorwaarden niet op het spel stonden of ernstig in gevaar waren.

82 Dit zou met name het geval zijn, wanneer de door de verwijzende rechter in zijn tiende vraag bedoelde toezegging juridisch even bindend is als de bepalingen van een collectieve overeenkomst, en de waarborg biedt aan de werknemers, dat de wettelijke bepalingen worden geëerbiedigd en de bepalingen van de op hun arbeidsverhouding toepasselijke collectieve overeenkomst worden gehandhaafd.

83 Aangezien uit de verwijzingsbeslissing niet duidelijk blijkt welke juridische draagwijdte aan een toezegging als bedoeld in de tiende vraag moet worden toegekend, dient de verwijzende rechter uit te maken of de arbeidsplaatsen of de arbeidsvoorwaarden van de leden van deze vakvereniging die nadeel kunnen lijden door de omvlagging van de Rosella, op het spel stonden of ernstig in gevaar waren.

84 Indien de verwijzende rechter na dit onderzoek tot de conclusie zou komen dat in het bij hem aanhangige geding de arbeidsplaatsen of de arbeidsvoorwaarden van de FSU-leden die nadeel kunnen lijden door de omvlagging van de Rosella, werkelijk op het spel staan of ernstig in gevaar zijn, zou hij verder moeten nagaan of de collectieve actie van deze vakvereniging geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

85 Hoewel het uiteindelijk de taak van de nationale rechter is, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, uit te maken of en in hoeverre deze collectieve actie in overeenstemming is met deze vereisten, is het Hof, dat de verwijzende rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de ontvangen schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de verwijzende rechter in staat stellen uitspraak te doen in het concrete, bij hem aanhangige geschil.

86 Met betrekking tot de geschiktheid van de FSU-acties om de in het hoofdgeding nagestreefde doelen te bereiken, staat vast dat collectieve acties, evenals collectieve onderhandelingen en collectieve overeenkomsten, voor de vakverenigingen in de bijzondere omstandigheden van een zaak een van de voornaamste middelen kunnen zijn om de belangen van hun leden te beschermen (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arresten Nationale vakbond van de Belgische politie van 27 oktober 1975, série A, nr. 19, en Wilson, National Union of Journalists e.a. v Verenigd Koninkrijk van 2 juli 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-V, § 44).

87 Wat betreft de vraag of de collectieve actie die aan de orde is in het hoofdgeding, niet verder gaat dan nodig ter bereiking van het nagestreefde doel, dient de verwijzende rechter met name te onderzoeken of, enerzijds, krachtens de nationale wetgeving en het recht inzake collectieve overeenkomsten dat op deze actie van toepassing is, de FSU niet over andere, de vrijheid van vestiging minder beperkende middelen beschikte om de collectieve onderhandeling met Viking tot een goed einde te brengen, en, anderzijds, of de FSU deze middelen had uitgeput alvorens deze actie te beginnen.

88 Wat in de tweede plaats de collectieve acties ter uitvoering van het betrokken ITF-beleid betreft, moet worden benadrukt dat, voor zover dit beleid reders belet om hun schepen te registreren in een andere staat dan die waarvan de uiteindelijke

gerechtigden op deze schepen onderdaan zijn, de uit dergelijke acties voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van vestiging niet objectief gerechtvaardigd kunnen zijn. Niettemin blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat dit beleid tevens tot doel heeft de arbeidsvoorwaarden van het varend personeel te verbeteren.

89 Zoals evenwel uit het bij het Hof ingediende dossier blijkt, is de ITF verplicht om in het kader van haar anti-goedkopevlaggenbeleid, wanneer één van zijn leden een beroep op hem doet, een solidariteitsactie starten tegen de uiteindelijke gerechtigde op een schip dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan die waarvan deze gerechtigde onderdaan is, los van de vraag of de uitoefening door deze gerechtigde van zijn recht van vrije vestiging schadelijke gevolgen kan hebben voor de arbeidsplaatsen of de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. Zoals Viking tijdens de terechtzitting heeft betoogd, zonder dat de ITF dit heeft betwist, is het beleid om het recht tot het voeren van collectieve onderhandelingen voor te behouden aan de vakverenigingen van de staat waarvan de uiteindelijk gerechtigde op een schip onderdaan is, eveneens toepasselijk wanneer het schip is ingeschreven in een staat die werknemers een grotere sociale bescherming waarborgt dan die waarop zij aanspraak zouden kunnen maken in de eerste staat.

90 Gelet op deze overwegingen moet op de derde tot en met de tiende vraag worden geantwoord, dat artikel 43 EG aldus moet worden uitgelegd dat collectieve acties als aan de orde in het hoofdgeding, die een in een bepaalde lidstaat gevestigde onderneming ertoe moeten brengen een collectieve arbeidsovereenkomst te sluiten met een in deze staat gevestigde vakvereniging en de bepalingen van deze overeenkomst toe te passen op de werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dochtermaatschappij van die onderneming, beperkingen in de zin van dit artikel zijn. Deze beperkingen kunnen in beginsel worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers, op voorwaarde dat wordt vastgesteld dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

## Kosten

91 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 43 EG moet aldus worden uitgelegd dat een collectieve actie die een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen voert tegen een particuliere onderneming om haar ertoe te brengen een collectieve overeenkomst aan te gaan met een zodanige inhoud, dat zij kan worden afgeschrikt gebruik te maken van de vrijheid van vestiging, in beginsel niet buiten de werkingssfeer van dit artikel valt.**

2) **Artikel 43 EG kent aan een particuliere onderneming rechten toe, die zij kan inroepen tegen een vakvereniging of verbond van vakverenigingen.**

3) **Artikel 43 EG moet aldus worden uitgelegd dat collectieve acties als aan de orde in het hoofdgeding, die een in een bepaalde lidstaat gevestigde particuliere onderneming ertoe moeten brengen om een collectieve**

**arbeidsovereenkomst te sluiten met een in deze staat gevestigde vakvereniging en de bepalingen van deze overeenkomst toe te passen op de werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dochtermaatschappij van die onderneming, beperkingen in de zin van dit artikel zijn.**

**Deze beperkingen kunnen in beginsel worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers, op voorwaarde dat wordt vastgesteld dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.**

ondertekeningen