Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

8. juuli 2021 *

Eelotsusetaotlus – ELTL artiklid 49 ja 54 – Asutamisvabadus – Riigisisene õigusnorm, mis nõuab liikmesriigi lipu all sõitval laeval töötavatelt kolmandate riikide kodanikelt selle liikmesriigi tööluba – Erand laevadele, mis ei sisene liikmesriigi sadamatesse rohkem kui 25 korda aastas – Piirang – ELTL artikli 79 lõige 5 – Riigisisene õigusnorm, mille eesmärk on määrata kindlaks, kui palju lubada asjaomase liikmesriigi territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana

Kohtuasjas C-71/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Østre Landsreti (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) 10. veebruari 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. veebruaril 2020, kriminaalasjas järgmise isiku suhtes:

VAS Shipping ApS,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president M. Vilaras (ettekandja), kohtunikud N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin ja K. Jürimäe,

kohtujurist: G. Hogan,

kohtusekretär: C. Strömholm,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– VAS Shipping ApS, esindaja: *advokat* M. Clemmensen,

– Taani valitsus, esindajad: J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen ja M. S. Wolff,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja M. Noort,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, S. L. Kalėda ja H. Støvlbæk,

olles 10. juuni 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: taani.

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 49.

2 Taotlus on esitatud kriminaalmenetluses, mida alustati VAS Shipping ApS-i suhtes seoses sellega, et ta võttis Taani lipu all sõitvatel laevadel tööle kolmandate riikide kodanikest meremehi, kellel ei ole Taani tööluba ja kes ei ole vabastatud loa omamise nõudest.

Õiguslik raamistik

3 Taani 18. augusti 2010. aasta välismaalaste seaduse (Udlændingeloven) määrusega nr 1061 (lovbekendtgørelse nr 1061) konsolideeritud redaktsiooni (edaspidi „välismaalaste seadus“) § 13 lõige 1 oli sõnastatud järgmiselt:

„Välismaalasel peab olema tööluba Taanis tasu eest või tasuta töötamiseks, tegutsemiseks füüsilisest isikust ettevõtjana või tasu eest või muudel tingimustel teenuste osutamiseks. Samuti on tööluba vaja töötamiseks Taani laevas või lennukil, mis regulaarliinidel kurseerides või muudel asjaoludel peatub regulaarselt Taani sadamates või lennujaamades. Seejuures võetakse siiski arvesse § 14 sätteid.

[…]“.

4 Välismaalaste seaduse § 59 lõigetes 4 ja 5 oli sätestatud:

„4. Iga isikut, kes võtab välismaalase tööle ilma nõutava tööloata või tööloa tingimusi rikkudes, karistatakse rahatrahvi või kuni kaheaastase vangistusega.

5. Lõike 4 alusel karistuse määramisel loetakse raskendavaks asjaoluks seda, kui rikkumine pandi toime tahtlikult või raske hooletuse tõttu, või kui rikkumine tõi või pidi tooma asjaomasele isikule või teistele isikutele majanduslikku kasu, või kui välismaalasel ei ole õigust riigis viibida.“

5 Selle seaduse §-st 61 tuleneb, et juriidilised isikud, muu hulgas äriühingud, võib võtta kriminaalvastutusele.

6 Ministri 22. märtsi 2010. aasta määruse nr 270 välismaalaste riiki sisenemise kohta (bekendtgørelse nr 270 om udlændinges adgang her til landet) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „välismaalaste määrus“) § 33 punktis 4 oli sätestatud:

„Tööloa nõudest on vabastatud järgmised välismaalased:

[…]

4) laevapere liikmed rahvusvahelises liikluses sõitvatel Taani kaubalaevadel, mis sisenevad Taani sadamatesse kuni 25 korral, mida arvutatakse jooksvalt eelneva aasta suhtes, olenemata kalendriaastast, kui selleks on vaja tööluba välismaalaste seaduse § 13 lõike 1 teise lause alusel.

[…]“.

7 Mereseadustiku (Søloven) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „mereseadustik“) §-s 103 on sätestatud:

„1. Kaasomandis olevale laevale valitakse juhtiv reeder.

2. Juhtivaks reederiks võib valida füüsilise isiku, piiratud vastutusega äriühingu või täisühingu, kes vastab § 1 lõike 2 punktides 1 ja 3 sätestatud tingimustele.“

8 Mereseadustiku § 104 kohaselt:

„Juhtival reederil on tema positsioonist tulenevalt õigus teha kolmandate isikutega kõiki tehinguid, mida tavaliselt teeb laevandusettevõtja. Seega võib juhtiv reeder võtta tööle ja vabastada töölt kapteni ning anda talle korraldusi, sõlmida tavalisi kindlustuslepinguid ja võtta vastu raha, mida makstakse laevandusettevõtjale. Juhtival reederil ei ole ilma eriloata õigust laeva müüa või hüpoteegiga koormata või seda rohkem kui üheks aastaks välja prahtida.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

9 Neli kaasomandis olevat Rootsi laevandusettevõtjat, mille on asutanud Rootsi piiratud vastutusega äriühingud, registreerisid neli laeva Dansk Internationalt Skibsregisteris (Taani rahvusvaheline laevaregister) Taanis meretranspordiga tegutsemise eesmärgil. Nagu nõuab mereseadustiku § 103, valisid nad juhtivaks reederiks Taani osaühingu VAS Shipping, et mereseadustiku § 104 alusel teha kõiki tehinguid, mida tavaliselt teeb laevandusettevõtja. VAS Shipping on 100% Rootsi äriühingu Sirius Rederi AB omandis.

10 VAS Shippingu suhtes on Taani kohtutes alustatud kriminaalmenetlus välismaalaste seaduse § 59 lõike 4, tõlgendatuna lähtuvalt § 59 lõikest 5, ja § 61 ning välismaalaste määruse § 33 punkti 4 rikkumise tõttu. Prokuratuur on seisukohal, et VAS Shipping kui juhtiv reeder sisenes ajavahemikul 22. augustist 2010 kuni 22. augustini 2011 nelja põhikohtuasjas kõne all oleva laevaga Taani sadamatesse rohkem kui 25 korral, samas kui nende laevaperes oli kolmandate riikide kodanikke, kellel ei olnud Taanis tööluba ja kes ei olnud vabastatud niisuguse loa nõudest välismaalaste seaduse alusel.

11 Retten i Odense (Odense esimese astme kohus, Taani) määras 4. mai 2018. aasta otsusega VAS Shippingule selle rikkumise eest trahvi 1 500 000 Taani krooni (DKK) (ligikaudu 201 407 eurot). Nimetatud kohus põhjendas oma otsust sellega, et Taani õigusnormid – kuivõrd need näevad ette tööloa omamise kohustuse, mida kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta – kujutavad endast asutamisvabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses, tõlgendatuna lähtuvalt ELTL artiklist 54. Retten i Odense (Odense esimese astme kohus) leidis siiski, et see piirang on põhjendatud Taani tööturu stabiilsusega seotud ülekaaluka üldise huviga ning see ei lähe taotletud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale. Selle kohtu sõnul on nimelt tööloa nõue tõus vahend, et hoida ära kahju tekitamist Taani tööturule, võttes arvesse kolmandate riikide kodanikest meeskonnaliikmete ja Taani tööjõu töötasude erinevust.

12 VAS Shipping esitas Retten i Odense (Odense esimese astme kohus) otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule Østre Landsretile (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani).

13 Põhikohtuasja pooled on seisukohal, et tööloa nõue, mis on ette nähtud välismaalaste seaduse § 13 lõikes 1, tõlgendatuna lähtuvalt välismaalaste määruse § 33 punktist 4, kujutab endast asutamisvabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses. Samas kui prokuratuur leiab, et nimetatud piirang on liidu õigusega kooskõlas, väidab VAS Shipping, et need riigisisesed õigusnormid kohustavad teistest Euroopa Liidu riikidest pärit reedereid muutma oma töölevõtmise poliitikat, ilma et see oleks vajalik taotletava üldise huvi eesmärgi tagamiseks.

14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et Euroopa Kohus on juba võtnud seisukoha kriteeriumide kohta, mida tuleb arvesse võtta tööandjale seoses tema töötajate valikuga kehtestatud piirangute proportsionaalsuse hindamisel. See kohtupraktika puudutab aga peamiselt teenuste osutamise vabadust käsitlevaid eeskirju. Seega ei ole kindel, kas see on ülekantav hinnangule selle kohta, kas liidu õigusega – täpsemalt ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisvabadusega – on kooskõlas Taani õigusnormid, mis teatud asjaoludel kohustavad teiste liikmesriikide tööandjaid võtma tööle töötajaid, kellel on Taani tööluba.

15 Nendel asjaoludel otsustas Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artikliga 49 on vastuolus liikmesriigi õigusakt, mille kohaselt peab ühe liikmesriigi lipu all sõitva ja teise liikmesriigi kodanikust laevaomanikule kuuluva laeva kolmanda riigi kodanikest meeskonnaliikmetel olema tööluba, välja arvatud juhul, kui see laev siseneb liikmesriigi sadamatesse kuni 25 korral, mida arvutatakse jooksvalt eelneva aasta suhtes?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

16 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et selle liikmesriigi lipu all sõitva laeva – mis on otseselt või kaudselt teises liikmesriigis asuva äriühingu omandis – meeskonnaliikmetel peab olema esimesena nimetatud liikmesriigis tööluba, välja arvatud juhul, kui asjaomane laev ei ole aasta jooksul peatunud selle liikmesriigi sadamates rohkem kui 25 korda.

17 Sellega seoses tuleb esiteks meeles pidada, et liikmesriikide kodanikele ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabadus, mis hõlmab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid samadel tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle liikmesriigi õigus, kus niisugune asutamine toimub, hõlmab ELTL artikli 54 kohaselt äriühingute – mis on asutatud vastavalt mõne liikmesriigi seadusele ja millel on liidu piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht – õigust tegutseda vastavas liikmesriigis tütarettevõtja, filiaali või esinduse kaudu (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

18 Asutamisvabaduse kohaldamisalasse kuulub eelkõige see, kui ühes liikmesriigis asuv äriühing asutab teises liikmesriigis tütarettevõtja. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on sama olukorraga tegemist siis, kui selline äriühing või liikmesriigi kodanik omandab teises liikmesriigis asuva äriühingu kapitalis osaluse, mis võimaldab tal selgelt mõjutada selle äriühingu otsuseid ja määrata viimase tegevust (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 Teiseks ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, et mõiste „asutamine“ ELTL artiklite 49 ja 54 tähenduses hõlmab tegelikku majandustegevust määramatu aja jooksul teises liikmesriigis asuva püsiva tegevuskoha kaudu ning laeva registreerimist ei saa asutamisvabaduse kasutamisest lahutada, kui laev on vahend majandustegevuseks, mis hõlmab püsivat tegevuskohta liikmesriigis, kus laev on registreeritud (vt selle kohta 25. juuli 1991. aasta kohtuotsus Factortame jt, C-221/89, EU:C:1991:320, punktid 20–22, ja 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 70).

20 Sellest tuleneb, nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 38 märkis, et ELTL artiklid 49 ja 54 on kohaldatavad niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas, kuna neli kaasomandis olevat Rootsi laevandusettevõtjat on registreerinud neli laeva Taani rahvusvahelises laevaregistris, määranud juhtivaks reederiks Taanis asuva ja tervikuna Rootsi äriühingu omandis oleva äriühingu ning kasutavad kõnealuseid laevu majandustegevuseks.

21 Neid täpsustusi arvestades tuleb kindlaks teha, kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutavad endast „piirangut“ ELTL artikli 49 esimese lõigu tähenduses.

22 Olgu märgitud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt puudutab mõiste „piirang“ ELTL artikli 49 esimese lõigu tähenduses eelkõige meetmeid, mis ka juhul, kui need on kohaldatavad ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, takistavad asutamisvabaduse teostamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Asutamisvabaduse tõhus kasutamine eeldab seega vajaliku täiendusena eelkõige seda, et teises liikmesriigis asuva juriidilise isiku asutatud tütarettevõtja, esindus või filiaal võib vajaduse korral ja juhul, kui seda nõuab tegevus, millega ta soovib tegeleda vastuvõtvas liikmesriigis, võtta selles liikmesriigis tööle töötajaid (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Siiski tuleb meeles pidada, et esitatud küsimus puudutab liikmesriigi õigusnorme, mis käsitlevad selle liikmesriigi lipu all sõitvate laevade pardal kolmandate riikide kodanike tööhõive tingimusi ja täpsemalt nende kohustust omada tööluba.

25 ELTL artikli 79 lõikest 5 tuleneb aga, et liikmesriikidele jääb õigus määrata kindlaks, kui palju lubada oma territooriumile kolmandatest riikidest pärit kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana. Selle sätte kohaldamisel tuleb laeva lipuriiki pidada riigiks, kus on tööle võetud kolmanda riigi kodanik, kes töötab selle laeva pardal (vt analoogia alusel 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, punkt 44).

26 Nagu ka Taani valitsus oma kirjalikes seisukohtades väitis, on kolmandate riikide kodanike kohustus omada liikmesriigis töötamiseks tööluba meede, mille eesmärk on reguleerida kolmandate riikide kodanike töö saamise ja riigis viibimise tingimusi riigi territooriumil. Niisugune kohustus võimaldab sellega seoses liikmesriikidel kontrollida, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil.

27 Seega on liikmesriigil õigus näha ette, et tema territooriumil, sealhulgas selles liikmesriigis registreeritud laeval töötavatel kolmandate riikide kodanikel peab olema tööluba, nähes vajaduse korral ette ka erandid sellest kohustusest.

28 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb, et liikmesriigid peavad oma pädevuse teostamisel järgima liidu õigust (25. juuli 1991. aasta kohtuotsus Factortame jt, C-221/89, EU:C:1991:320, punkt 14, ning 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Strojírny Prostějov ja ACO Industries Tábor, C-53/13 ja C-80/13, EU:C:2014:2011, punkt 23), eelkõige EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadusi, sealhulgas asutamisvabadust (15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Sellegipoolest ei saa liikmesriigi õigusnorme, mida kohaldatakse vahet tegemata kõigi tema lipu all sõitvate laevade suhtes ja mis näevad vastavalt ELTL artikli 79 lõikele 5 ette kohustuse, et kõigil niisuguste laevade meeskonnas töötavatel kolmandate riikide kodanikel peab olema tööluba, vabastades samas sellest kohustusest need laevapere liikmed, kes aasta jooksul ei peatu selle liikmesriigi sadamates rohkem kui 25 korda, pidada asutamisvabaduse piiranguks ELTL artikli 49 esimese lõigu tähenduses ja seetõttu viimati nimetatud sättega vastuolus olevaks.

30 On tõsi, et niisugune säte võib seada esimeses liikmesriigis asuva äriühingu, kes alustab tegevust teises liikmesriigis, et käitada seal teise liikmesriigi lipu all sõitvat laeva, ebasoodsamasse olukorda kui need äriühingud, kes teises liikmesriigis käitavad laevu, mille lipuliikmesriik on muu kui see teine liikmesriik, kelle õigusnormides ei ole analoogset kohustust ette nähtud.

31 Niisugused ebasoodsad tagajärjed tulenevad siiski võimalikest erisustest selles, kuidas iga liikmesriik kohaldab talle ELTL artikli 79 lõikega 5 otsesõnu antud õigust kontrollida, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil (vt analoogia alusel 14. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Sparkasse Allgäu, C-522/14, EU:C:2016:253, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb ELTL artikli 79 lõikest 5 lähtuvalt tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et selle liikmesriigi lipu all sõitva laeva – mis on otseselt või kaudselt teises liikmesriigis asuva äriühingu omandis – meeskonnaliikmetel peab olema esimesena nimetatud liikmesriigis tööluba, välja arvatud juhul, kui asjaomane laev ei ole aasta jooksul peatunud selle liikmesriigi sadamates rohkem kui 25 korda.

Kohtukulud

33 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kohtukulusid, välja arvatud nimetatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

ELTL artiklit 49 tuleb ELTL artikli 79 lõikest 5 lähtuvalt tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et selle liikmesriigi lipu all sõitva laeva – mis on otseselt või kaudselt teises liikmesriigis asuva äriühingu omandis – meeskonnaliikmetel peab olema esimesena nimetatud liikmesriigis tööluba, välja arvatud juhul, kui asjaomane laev ei ole aasta jooksul peatunud selle liikmesriigi sadamates rohkem kui 25 korda.

Allkirjad