Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

8. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 49. i 54. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Nacionalni propis kojim se od državljana trećih zemalja koji su zaposleni na plovilu koje vije zastavu neke druge države članice zahtijeva posjedovanje radne dozvole u toj državi članici – Iznimka koja se odnosi na plovila koja ne pristaju u luke države članice više od 25 puta tijekom razdoblja od jedne godine – Ograničavanje – Članak 79. stavak 5. UFEU-a – Nacionalni propis kojim se određuje opseg prihvata državljana trećih zemalja koji na državno područje države članice o kojoj je riječ dolaze iz trećih zemalja radi potrage za poslom, neovisno o tome radi li se o zaposlenim ili samozaposlenim osobama”

U predmetu C-71/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska), odlukom od 10. veljače 2020., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2020., u kaznenom postupku protiv

VAS Shipping ApS,

SUD (četvrto vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: C. Strömholm,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za VAS Shipping ApS, M. Clemmensen, *advokat*,

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen i M. S. Wolff, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. Noort, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Armati, S. L. Kalėda i H. Støvlbæk, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: danski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv društva VAS Shipping ApS zbog toga što je na plovilu koje vije dansku zastavu zaposlilo pomorce, državljane trećih zemalja koji nemaju dansku radnu dozvolu a nisu izuzeti od obveze posjedovanja te dozvole.

Pravni okvir

3 Članak 13. stavak 1. Udlændingelovena (Zakon o strancima), u verziji koja proizlazi iz lovbekendtgørelse nr. 1061 (Zakon o kodifikaciji br. 1061) od 18. kolovoza 2010. (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima), glasio je kako slijedi:

„U Danskoj strani državljanin mora imati radnu dozvolu za plaćeni ili neplaćeni rad, za samostalnu djelatnost ili pružanje usluga uz naknadu ili drukčije. Radna dozvola zahtijeva se i za rad na danskom plovilu ili zrakoplovu koji, u sklopu redovite usluge ili zbog drugih razloga, redovito pristaju u danske morske ili zračne luke. Člankom 14. ipak su predviđena izuzeća.

[…]”

4 U skladu s člankom 59. stavcima 4. i 5. Zakona o strancima:

„4. Svaka osoba koja zapošljava stranog državljanina bez tražene radne dozvole ili protivno uvjetima za radnu dozvolu kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju do dvije godine.

5. Činjenica da je navedena povreda počinjena namjerno ili krajnjom nepažnjom, da se povredom ostvarila ili pokušala ostvariti financijska korist za sebe ili druge ili da stranac nema pravo boravka u Danskoj smatra se otegotnom okolnosti pri određivanju kazne iz stavka 4.”

5 Iz članka 61. tog zakona proizlazi da pravna osoba, među kojima i trgovačko društvo, može biti kazneno odgovorna.

6 Članak 33. točka 4. bekendtgørelsea nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (Uredba br. 270 o ulasku stranaca u Dansku) od 22. ožujka 2010., u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba o strancima), određivala je:

„Od obveze posjedovanja radne dozvole izuzeti su sljedeći stranci:

[…]

(4) Osoblje na danskim teretnim plovilima u međunarodnom prometu koja ulaze u danske luke do 25 puta, tijekom kontinuiranog razdoblja od jedne godine, bez obzira na kalendarsku godinu, u pogledu kojeg se u tu svrhu zahtijeva radna dozvola u skladu s drugom rečenicom članka 13. stavka 1. Zakona o strancima.

[…]"

7 Članak 103. Sølovena (Pomorski zakonik), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Pomorski zakonik), određuje:

„1. Za brod koji ima više vlasnika određuje se brodar.

2. Za brodara mogu se izabrati fizička osoba, društvo kapitala ili osoba, ako ispunjava uvjete iz članka 1. stavka 2. točke 1. odnosno 3."

8 U skladu s člankom 104. Pomorskog zakonika:

„U odnosu na treće strane, brodar je u skladu sa svojom ulogom ovlašten za sklapanje svih pravnih poslova koje brodarsko društvo obično sklapa. Stoga vlasnik upravitelj može zaposliti i razriješiti dužnosti zapovjednika, davati mu upute, sklapati redovno osiguranje i primati naknade koje se plaćaju brodarskom društvu. Brodar ne smije bez posebnog odobrenja, prodati ili založiti plovilo ili sklopiti za njega brodarski ugovor za razdoblje duže od godinu dana."

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 Četiri brodarska društva s poslovnim nastanom u Švedskoj, koja su osnovala različita društva s ograničenom odgovornošću švedskog prava, upisala su četiri broda u *Dansk Internationalt Skibsregister* (Danski međunarodni upisnik brodova) radi obavljanja njihove djelatnosti pomorskog prijevoza u Danskoj. Kao što to zahtijeva članak 103. Pomorskog zakonika, kao nadležnog brodara odabrali su VAS Shipping, društvo s ograničenom odgovornošću danskog prava, radi sklapanja, na temelju članka 104. tog zakonika, svih pravnih poslova koje brodarsko društvo uobičajeno sklapa. Društvo VAS Shipping u stopostotnom je vlasništvu društva Sirius Rederi AB, društva švedskog prava.

10 Protiv društva VAS Shipping vodi se kazneni postupak pred danskim sudovima zbog povrede članka 59. stavka 4. Zakona o strancima, u vezi sa stavkom 5. tog članka, člankom 61. tog zakona i člankom 33. točkom 4. Uredbe o strancima. Prema mišljenju državnog odvjetništva, VAS Shipping dopustio je kao brodar u razdoblju između 22. kolovoza 2010. i 22. kolovoza 2011. četirima plovilima o kojima je riječ u glavnom postupku da pristanu u danske luke više od 25 puta, iako su se na plovilu nalazili državljani trećih zemalja koji nisu imali radnu dozvolu u Danskoj, niti su bili oslobođeni od obveze posjedovanja takve dozvole na temelju Zakona o strancima.

11 Presudom od 4. svibnja 2018. Retten i Odense (Općinski sud u Odenseu, Danska) naložio je društvu VAS Shipping plaćanje kazne u iznosu od 1 500 000 danskih kruna (DKK) (otprilike 201 407 eura) za tu povredu. U prilog svojoj odluci taj je sud smatrao da primjena danskog propisa, u dijelu u kojem predviđa obvezu posjedovanja radne dozvole, bez diskriminacije na temelju državljanstva predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u skladu s člankom 49. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 54. Međutim, Retten i Odense (Općinski sud u Odenseu) smatrao je da je to ograničenje opravdano važnim razlozima u općem interesu povezanima sa stabilnošću danskog tržišta rada i da ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje željenog cilja.

Naime, prema mišljenju tog suda, uzimajući u obzir razliku u visini plaća između državljana trećih zemalja koji su članovi posade broda i danskih radnika, zahtjev za radnu dozvolu učinkovit je i prikladan način za izbjegavanje poremećaja na nacionalnom tržištu rada.

12 VAS Shipping je protiv presude Rettena i Odense (Općinski sud u Odenseu) podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev, Østre Landsretu (Žalbeni sud regije Istok, Danska).

13 Stranke glavnog postupka smatraju da zahtjev za radnu dozvolu određen člankom 13. stavkom 1. Zakona o strancima, u vezi s člankom 33. točkom 4. Uredbe o strancima, može predstavljati ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a. Međutim, iako državno odvjetništvo smatra da je navedeno ograničenje u skladu s pravom Unije, društvo VAS Shipping tvrdi da taj nacionalni propis obvezuje brodare iz drugih država Europske unije da promijene svoju politiku zapošljavanja, a da to nije nužno kako bi se osigurao postavljeni cilj u općem interesu.

14 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Sud već odlučio o kriterijima koje treba uzeti u obzir pri ocjeni proporcionalnosti ograničenja nametnutih poslodavcu u pogledu njegova izbora radnika. Međutim, ta se sudska praksa uglavnom odnosi na pravila o pružanju usluga. Stoga nije sigurno može li se ona prenijeti na ocjenu usklađenosti danskog propisa, koji u određenim okolnostima poslodavcima iz drugih država članica nameće zapošljavanje radnika s danskom radnom dozvolom, s pravom Unije i, konkretnije, sa slobodom poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

15 U tim je okolnostima Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članku 49. UFEU-a zakonodavstvo države članice kojim se od članova posade iz trećih zemalja na plovilu koje vije zastavu države članice i koje je u vlasništvu brodara koji je državljanin druge države članice Europske unije, zahtijeva da imaju radnu dozvolu, osim u slučajevima kada plovilo uplovi u luke države članice najviše 25 puta tijekom kontinuiranog razdoblja od jedne godine?”

O prethodnom pitanju

16 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi propis prve države članice koji predviđa da članovi posade, državljani trećih zemalja, na plovilu koje vije zastavu te države članice i koje je u izravnom ili neizravnom vlasništvu društva koje ima sjedište u drugoj državi članici, moraju imati radnu dozvolu u toj prvoj državi članici, osim ako dotično plovilo tijekom jedne godine nije pristalo u tu državu članicu više od 25 puta.

17 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, s jedne strane, sloboda poslovnog nastana – koju članak 49. UFEU-a priznaje državljanima država članica i koja uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti u svojstvu samozaposlenih osoba te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima sukladno uvjetima koje zakonodavstvo države članice u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane – obuhvaća pravo da, sukladno članku 54. UFEU-a, trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište,

središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije, obavljaju svoju djelatnost u drugoj državi članici putem društva kćeri, podružnice ili zastupništva (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 45. i navedena sudska praksa).

18 Na taj je način situacija u kojoj društvo s poslovnim nastanom u državi članici osnuje društvo kćer u drugoj državi članici obuhvaćena, među ostalim, slobodom poslovnog nastana. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, isto vrijedi i kada takvo društvo odnosno državljanin države članice stekne udjel u kapitalu društva s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji mu omogućuje izvršavanje odlučujućeg utjecaja na odluke tog društva i određivanje njegovih djelatnosti (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 46. i navedena sudska praksa).

19 S druge strane, iz sudske prakse Suda proizlazi da pojam „poslovni nastan” u smislu članaka 49. i 54. UFEU-a obuhvaća stvarno obavljanje neke gospodarske djelatnosti u trajnom poslovnom nastanu u drugoj državi članici na neodređeno vrijeme i da se registracija broda ne može odvojiti od ostvarivanja slobode poslovnog nastana ako je taj brod instrument za obavljanje gospodarske djelatnosti koja uključuje trajni poslovni nastan u državi članici u kojoj je brod registriran (vidjeti u tom smislu presude od 25. srpnja 1991., Factortame i dr., C-221/89, EU:C:1991:320, t. 20. do 22., i od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, t. 70.).

20 Iz toga proizlazi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 38. svojeg mišljenja, da su članci 49. i 54. UFEU-a primjenjivi u situaciji poput one u glavnom postupku, s obzirom na to da su četiri švedska brodarska društva upisala četiri plovila u Danski međunarodni upisnik brodova, da su kao brodara imenovala društvo sa sjedištem u Danskoj i u stopostotnom vlasništvu švedskog društva te da upotrebljavaju četiri predmetna plovila za obavljanje gospodarske djelatnosti.

21 Upravo s obzirom na ta pojašnjenja valja utvrditi predstavlja li propis države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, „ograničivanje” u smislu članka 49. prvog stavka UFEU-a.

22 Valja podsjetiti na to da se prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „ograničenje” u smislu članka 49. prvog stavka UFEU-a odnosi, među ostalim, na mjere koje, čak i kada se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva, mogu otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 48. i navedena sudska praksa).

23 Stvarno ostvarivanje slobode poslovnog nastana podrazumijeva kao svoju nužnu dopunu, među ostalim, mogućnost društva kćeri, zastupništva ili podružnice koju je osnovala pravna osoba s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da prema potrebi zapošljava radnike u državi članici domaćinu ako to zahtijeva djelatnost koju namjerava obavljati u toj državi članici (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 52. i navedena sudska praksa).

24 Međutim, valja podsjetiti na to da se postavljeno pitanje odnosi na propis države članice koji se odnosi na uvjete zapošljavanja državljana trećih zemalja na plovilima koja viju zastavu te države članice i, preciznije, na njihovu obvezu da imaju radnu dozvolu.

25 Međutim, iz članka 79. stavka 5. UFEU-a proizlazi da države članice zadržavaju pravo da odrede opseg prihvata državljana trećih zemalja koji na njihovo državno područje dolaze iz trećih zemalja radi potrage za poslom, neovisno o tome radi li se o zaposlenim ili samozaposlenim

osobama. Za potrebe primjene te odredbe država čiju zastavu plovilo vije treba se smatrati državom u kojoj je zaposlen državljanin treće zemlje zaposlen na tom plovilu (vidjeti po analogiji presudu od 5. veljače 2004., DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, t. 44.).

26 U tom pogledu, obveza državljana trećih zemalja da imaju radnu dozvolu u svrhu zapošljavanja u državi članici predstavlja, kao što je to navela danska vlada u svojim pisanim očitovanjima, mjeru usmjerenu na reguliranje uvjeta za pristup zapošljavanju i boravku državljana trećih zemalja na državnom području. Takva obveza u tom pogledu omogućuje državama članicama nadzor opsega prihvata državljana trećih zemalja na njezino državno područje s ciljem traženja zaposlenja.

27 Stoga država članica ima pravo propisati da državljani trećih zemalja koji su zaposleni na njezinu državnom području, uključujući plovilo upisano u toj državi članici, moraju ishoditi radnu dozvolu, predviđajući također, ako je potrebno, iznimke od te obveze.

28 Točno je da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da države članice moraju izvršavati svoje ovlasti poštujući pravo Unije (presude od 25. srpnja 1991., Factortame i dr., C-221/89, EU:C:1991:320, t. 14. i od 19. lipnja 2014., Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábor, C-53/13 i C-80/13, EU:C:2014:2011, t. 23.), a osobito temeljne slobode zajamčene UFEU-om, među kojima je sloboda poslovnog nastana (presuda od 15. listopada 2015., Grupo Itevelesa i dr., C-168/14, EU:C:2015:685, t. 64. i navedena sudska praksa).

29 Ipak, propis države članice, koji se bez razlike primjenjuje na sva plovila koja viju zastavu te države, a kojim se, u skladu s člankom 79. stavkom 5. UFEU-a, predviđa da svi državljani trećih zemalja koji su zaposleni kao članovi posade takvih plovila moraju imati radne dozvole, pri čemu se od te obveze izuzimaju članovi posade plovila koje tijekom jedne godine nije pristalo u luke te države članice više od 25 puta, ne može se kvalificirati kao „ograničivanje slobode poslovnog nastana” u skladu s člankom 49. prvim stavkom UFEU-a ni, prema tome, kao da je nespojiv s potonjom odredbom.

30 Točno je da takva odredba može staviti društvo s poslovnim nastanom u prvoj državi članici koje se preseli u drugu državu članicu kako bi ondje koristilo plovilo koje vije zastavu potonje države članice u manje povoljan položaj od onoga u kojem se nalaze društva koja u drugoj državi članici upotrebljavaju plovila koja viju zastavu neke druge države članice i čiji propisi ne predviđaju sličnu obvezu.

31 Međutim, takve nepovoljne posljedice proizlaze iz mogućih razlika u načinu na koji svaka država članica primjenjuje pravo koje joj je izričito dodijeljeno člankom 79. stavkom 5. UFEU-a u području nadzora opsega prihvata državljana trećih zemalja na njezino državno područje s ciljem traženja zaposlenja (vidjeti po analogiji presudu od 14. travnja 2016., Sparkasse Allgäu, C-522/14, EU:C:2016:253, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

32 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 49. UFEU-a, u vezi s člankom 79. stavkom 5. UFEU-a, treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis prve države članice koji predviđa da članovi posade, državljani trećih zemalja, na plovilu koje vije zastavu te države članice i koje je u izravnom ili neizravnom vlasništvu društva koje ima sjedište u drugoj državi članici, moraju imati radnu dozvolu u toj prvoj državi članici, osim ako dotično plovilo tijekom jedne godine nije pristalo u tu državu članicu više od 25 puta.

Troškovi

33 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:

Članak 49. UFEU-a, u vezi s člankom 79. stavkom 5. UFEU-a, treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis prve države članice koji predviđa da članovi posade, državljani trećih zemalja, na plovilu koje vije zastavu te države članice i koje je u izravnom ili neizravnom vlasništvu društva koje ima sjedište u drugoj državi članici, moraju imati radnu dozvolu u toj prvoj državi članici, osim ako dotično plovilo tijekom jedne godine nije pristalo u tu državu članicu više od 25 puta.

Potpisi