A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2021. július 8.*

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikk – A letelepedés szabadsága – Nemzeti szabályozás, amely a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő hajón alkalmazott harmadik országbeli állampolgároktól megköveteli, hogy e tagállamban munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek – A tagállam kikötőibe egy egyéves időszak során legfeljebb 25 alkalommal behajózó hajókra vonatkozó kivétel – Korlátozás – Az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése – Nemzeti szabályozás, amelynek célja annak meghatározása, hogy az érintett tagállam területére harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát”

A C-71/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) a Bírósághoz 2020. február 12-én érkezett, 2020. február 10-i határozatával terjesztett elő

a **VAS Shipping ApS**

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: M. Vilaras tanácselnök (előadó), N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin és K. Jürimäe bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: C. Strömholm,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a VAS Shipping ApS képviseletében M. Clemmensen advokat,

– a dán kormány képviseletében J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen és M. S. Wolff, meghatalmazotti minőségben,

– a holland kormány képviseletében M. K. Bulterman és M. Noort, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: dán.

– az Európai Bizottság képviseletében L. Armati, S. L. Kalėda és H. Støvlbæk, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. június 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. cikk értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a VAS Shipping ApS ellen amiatt indított büntetőeljárás keretében terjesztették elő, hogy dán lobogó alatt közlekedő hajók fedélzetén harmadik ország állampolgárságával rendelkező, olyan tengerészeket alkalmazott, akik nem rendelkeztek dán munkavállalási engedéllyel, és nem mentesültek ezen az ezen engedéllyel rendelkezés kötelezettsége alól.

Jogi háttér

3 Az Udlændingelovennek (a külföldiekről szóló törvény) a 2010. augusztus 18-i lovbekendtgørelse nr. 1061. (1061. sz. egységes szerkezetbe foglalásról szóló rendelet) által egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: a külföldiekről szóló törvény) a 13. §-ának (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezett:

„A külföldi állampolgárnak munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie ahhoz, hogy Dániában fizetés ellenében vagy ingyenesen munkát, önálló vállalkozói tevékenységet végezhessen, illetve ellenérték fejében vagy másként szolgáltatást nyújthasson. Munkavállalási engedély szükséges az olyan dán hajón vagy repülőgépen történő alkalmazás esetén is, amely menetrend szerint vagy egyébként rendszeresen dán kikötőkbe vagy repülőterekre érkezik. Ugyanakkor utalni kell a 14. §-ra.

[…]”

4 A külföldiekről szóló törvény 59. §-ának (4) és (5) bekezdése értelmében:

„(4) Aki az előírt munkavállalási engedély nélkül vagy a munkavállalási engedély vonatkozásában rögzített feltételeket megsértve alkalmaz külföldi állampolgárt, pénzbüntetéssel vagy két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) A büntetés (4) bekezdés alapján történő kiszabása szempontjából súlyosító körülménynek minősül, ha a jogsértést szándékosan vagy súlyos gondatlanságból követték el, az érintett személy vagy mások a jogsértésből haszonszerzésre törekedtek vagy abból számukra vagyoni előny származott, vagy a külföldi állampolgár nem jogosult Dániában tartózkodni.”

5 E törvény 61. §-ából az következik, hogy valamely jogi személy, többek között egy társaság büntetőjogi felelőssége is megállapítható.

6 A 2010. március 22-i bekendtgørelse nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (a külföldi állampolgárok Dániába történő beutazásáról szóló 270. sz. miniszteri rendelet) az alapügy tényállására alkalmazandó változatában (a továbbiakban: a külföldiekről szóló miniszteri rendelet) a 33. §-ának 4. pontjában a következőképpen rendelkezett:

„Az alábbi külföldi állampolgárok mentesülnek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól:

[…]

4. A nemzetközi forgalomban üzemeltetett dán teherhajó személyzete, ha a teherhajó – a naptári évre tekintet nélkül – a megelőző egybefüggő egy éves időszakban 25-nél több alkalommal nem hajózott be dán kikötőbe, és ha a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának (1) és (2) bekezdése alapján e célból munkavállalói engedély szükséges.

[…]”

7 A Sølovennek (a hajózásról szóló törvény) az alapügyben alkalmazandó változata (a továbbiakban: a hajózásról szóló törvény) a 103. §-ában a következőképpen rendelkezik:

„(1) A résztulajdonosok tulajdonát képező hajó vonatkozásában ügyvezető tagot kell kijelölni.

(2) Ügyvezető tagként természetes személy, zártkörűen működő részvénytársaság vagy felelős társaság is kijelölhető, feltéve hogy e fél teljesíti az 1. § (2) és (3) bekezdésében rögzített feltételeket.”

8 A hajózásról szóló törvény 104. §-a értelmében:

„Az ügyvezető tag e minőségében harmadik felek vonatkozásában jogosult a hajózási vállalat által szokásosan megkötött bárminemű jogügylet megkötésére. Ennélfogva az ügyvezető tag alkalmazhatja, elbocsáthatja és utasíthatja a hajóparancsnokot, általános biztosítást köthet és átveheti a hajózási vállalatnak kifizetett pénzösszegeket. Az ügyvezető tag külön felhatalmazás hiányában nem értékesítheti és jelzáloggal nem terhelheti meg a hajót, illetve a hajót nem adhatja bérbe egy évet meghaladó időtartamra.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

9 Négy Svédországban székhellyel rendelkező és a svéd jog szerint létrejött különböző részvénytársaságokból álló hajózási vegyesvállalat négy hajót lajstromoztatott a *Dansk Internationalt Skibsregisterben* (dán hajólajstrom) abból a célból, hogy Dániában tengeri szállítási tevékenységet folytassanak. Felhatalmazott ügyvezető tagként a hajózásról szóló törvény 103. §-a követelményeinek megfelelően egy dán jog szerint létrejött korlátolt felelősségű társaságot, a VAS Shippinget jelölték ki arra, hogy e törvény 104. §-a alapján elvégezze azokat a jogi aktusokat, amelyeket a tengeri hajózási tevékenység rendszerint magában foglal. A VAS Shipping 100%-ban a Sirius Rederi AB – egy svéd jog alapján létrejött társaság – tulajdonában áll.

10 A VAS Shipping ellen büntetőeljárás indult a dán bíróságok előtt a külföldiekről szóló törvény 59. §-ának e § (5) bekezdésével, 61. §-ával, valamint a külföldiekről szóló miniszteri rendelet 33. §-ának 4. pontjával összefüggésben értelmezett (4) bekezdésének a megsértése miatt. Az ügyészség szerint a VAS Shipping ügyvezető tagként a 2010. augusztus 22. és 2011. augusztus 22.

közötti időszakban hagyta, hogy az alapügy tárgyát képező négy hajó a dán kikötőkbe több mint 25 alkalommal behajózzon, jóllehet a fedélzetükön harmadik ország állampolgárságával rendelkező, olyan munkavállalók tartózkodtak, akik Dániában nem rendelkeztek munkavállalási engedéllyel, és nem is mentesültek a külföldiekről szóló törvény alapján az ilyen engedély kötelezettsége alól.

11 A Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság, Dánia) a 2018. május 4-i ítéletével a VAS Shippinget e jogsértés miatt 1 500 000 dán korona (DKK) (hozzávetőleg 201 407 euró) bírság megfizetésére kötelezte. E bíróság a határozatának alátámasztásaként megállapította, hogy a dán szabályozás, mivel állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül előírja a munkavállalási engedéllyel rendelkezés kötelezettségét, a letelepedésnek az EUMSZ 54. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikken alapuló szabadságára vonatkozó korlátozásnak minősül. Mindazonáltal a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) megállapította, hogy e korlátozást a dán munkaerőpiac stabilitásához kapcsolódó, nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, és az említett korlátozás nem lép túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéken. E bíróság szerint ugyanis a hajók személyzetének harmadik ország állampolgárságával rendelkező tagjai és a dán munkavállalók közötti bérszintbeli különbségre tekintettel a munkavállalási engedéllyel rendelkezés követelménye hatékony és alkalmas eszköz a nemzeti munkaerőpiac zavarainak elkerülésére.

12 A VAS Shipping a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) ítéletével szemben fellebbezést terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság, az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) elé.

13 Az alapeljárás felei úgy vélik, hogy a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának a külföldiekről szóló miniszteri rendelet 33. §-ának 4. pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdésében előírt, munkavállalási engedélyre vonatkozó kötelezettség a letelepedésnek az EUMSZ 49. cikkben előírt szabadságát érintő korlátozásának minősül. Míg azonban az ügyészség úgy véli, hogy az említett korlátozás összeegyeztethető az uniós joggal, a VAS Shipping azzal érvel, hogy e nemzeti szabályozás az Európai Unió más országaiból származó hajótulajdonosokat munkaerő-felvételi politikájuk megváltoztatására kötelezi, anélkül hogy ez szükséges lenne a kitűzött közérdekű cél eléréséhez.

14 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a Bíróság már állást foglalt a munkáltatóval szemben a munkavállalók kiválasztása tekintetében előírt korlátozások arányosságának értékelése során figyelembe veendő kritériumokról. Ezen ítélkezési gyakorlat azonban a szolgáltatás szabadságát érintő szabályokra vonatkozott. Nem biztos tehát, hogy az átültethető az olyan dán szabályozásnak az uniós joggal, és különösen a letelepedésnek az EUMSZ 49. cikkben előírt szabadságával való összeegyeztethetőségének az értékelésére, amely bizonyos körülmények között más tagállamok munkáltatóit arra kötelezi, hogy dán munkavállalási engedéllyel rendelkező munkavállalókat alkalmazzanak.

15 E körülmények között az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel az olyan tagállami szabályozás, amely előírja, hogy a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő és egy másik uniós tagállam állampolgárságával rendelkező hajótulajdonos tulajdonát képező hajó harmadik országbeli személyzetének munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha a hajó a megelőző egybefüggő egyéves időszakban legfeljebb 25 alkalommal hajózott be a tagállam kikötőjébe?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

16 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely első tagállam olyan szabályozása, amely előírja, hogy az e tagállam lobogója alatt közlekedő, és közvetlenül vagy közvetetten valamely második tagállamban székhellyel rendelkező társaság tulajdonában álló hajó személyzetének a harmadik ország állampolgárságával rendelkező tagjainak ezen első tagállamban munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha az érintett hajó egy év alatt legfeljebb 25 alkalommal hajózott be e tagállam kikötőibe.

17 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egyrészt a letelepedés szabadsága, amelyet az EUMSZ 49. cikk elismer a tagállami állampolgárok számára, és amely magában foglalja számukra a jogot a gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások alapítására és irányítására a letelepedés szerinti tagállam joga által a saját állampolgáraira előírtakkal azonos feltételek szerint, az EUMSZ 54. cikknek megfelelően magában foglalja, hogy a valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaságok, amelyek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Unió területén található, jogosultak tevékenységüket az érintett tagállamban leányvállalat, fióktelep vagy képviselet útján gyakorolni (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 Így a letelepedés szabadságának körébe tartozik az olyan helyzet, amikor valamely tagállamban letelepedett társaság leányvállalatot hoz létre egy másik tagállamban. Ugyanez áll fenn – az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében – akkor, ha az ilyen társaság vagy tagállami állampolgár valamely más tagállamban letelepedett társaság tőkéjében fennálló olyan részesedést szerez, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire, és meghatározza annak tevékenységeit (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 Másrészt a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikk értelmében a „letelepedés” fogalma magában foglalja valamely határozatlan időtartamú gazdasági tevékenység tényleges gyakorlását egy másik tagállambeli állandó telephely révén, és amennyiben valamely hajó eszközét képezi az érintett tagállamban állandó telephely létesítését magában foglaló gazdasági tevékenység gyakorlásának, annak lajstromozását nem lehet elválasztani a letelepedés szabadságának gyakorlásától (lásd ebben az értelemben: 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet, C-221/89, EU:C:1991:320, 20–22. pont; 2007. december 11-i International Transport Workers’ Federation és Finnish Seamen’s Union, C-438/05, EU:C:2007:772, 70. pont).

20 Ebből következik, amint arra a főtanácsnok az indítványának 38. pontjában rámutatott, hogy az EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikk alkalmazandó az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben, mivel négy svéd hajózási vegyesvállalat lajstromoztatott négy hajót a dán nemzetközi hajólajstromba, egy dánországi székhelyű, és teljes egészében egy svéd társaság tulajdonában álló társaságot jelöltek ki a hajók ügyvezető tagjaként, és a szóban forgó hajókat gazdasági tevékenység gyakorlására használják.

21 E megállapításokra tekintettel kell meghatározni, hogy az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló tagállami szabályozás az EUMSZ 49. cikk első bekezdése értelmében vett „korlátozásnak” minősül-e.

22 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 49. cikk első bekezdése értelmében vett „korlátozás” fogalma magában foglalja többek között az olyan intézkedéseket, amelyek – bár az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandók – alkalmasak a letelepedés szabadsága gyakorlásának akadályozására vagy kevésbé vonzóvá tételére (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 A letelepedés szabadságának tényleges gyakorlása tehát azt is feltételezi e szabadság szükségszerű kiegészítéseként, hogy a valamely másik tagállamban letelepedett jogi személy által létrehozott leányvállalat, fióktelep vagy képviselet adott esetben, és amennyiben az általa a fogadó tagállamban végezni kívánt tevékenység azt megköveteli, munkavállalókat alkalmazhasson e tagállamban (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy az előterjesztett kérdés egy olyan tagállami szabályozásra vonatkozik, amely harmadik országok állampolgárainak az e tagállam lobogója alatt közlekedő hajókon történő alkalmazásának a feltételeire, konkrétabban pedig az utóbbiaknak a munkavállalási engedéllyel való rendelkezést érintő kötelezettségére vonatkozik.

25 Márpedig az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdéséből az következik, hogy a tagállamok továbbra is jogosultak annak a meghatározására, hogy harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát. E rendelkezés alkalmazásában a hajó lobogója szerinti államot kell azon államnak tekinteni, amelyben az e hajó fedélzetén alkalmazásban álló harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztatják (lásd analógia útján: 2004. február 5-i DFDS Torline ítélet, C-18/02, EU:C:2004:74, 44. pont).

26 E tekintetben a harmadik országok állampolgárainak azon kötelezettsége, hogy egy tagállamban való munkavállalás céljából munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek, a harmadik országok állampolgárainak a nemzeti területen történő munkavállalására és tartózkodására vonatkozó feltételek szabályozására irányuló intézkedésnek minősül, amint arra a dán kormány az írásbeli észrevételeiben hivatkozott. Az ilyen kötelezettség e tekintetben lehetővé teszi a tagállamok számára annak ellenőrzését, hogy hány harmadik országbeli állampolgár lép be a területükre abból a célból, hogy ott munkát vállaljon.

27 Következésképpen a tagállamnak jogában áll előírni, hogy a területén – az e tagállamban lajstromozott hajót is ideértve – foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgároknak munkavállalási engedélyt kell szerezniük, adott esetben az említett kötelezettség alóli kivételek megállapítása mellett.

28 Igaz, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a tagállamok a fenntartott hatásköreiket az uniós jog tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni (1991. július 25-i Factortame és társai ítélet, C-221/89, EU:C:1991:320, 14. pont; 2014. június 19-i Strojírny Prostějov és ACO Industries Tábor ítélet, C-53/13 és C-80/13, EU:C:2014:2011, 23. pont), és különösen az EUM-Szerződésben előírt alapvető szabadságok tiszteletben tartásával, amelyek közé a letelepedés szabadsága is tartozik (2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet, C-168/14, EU:C:2015:685, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 Ez azonban nem változtat azon, hogy az olyan tagállami szabályozás, amely az ezen tagállam lobogója alatt közlekedő valamennyi hajóra megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, és amely az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése alapján az ilyen hajón alkalmazott személyzet valamennyi harmadik ország állampolgárságával rendelkező tagja tekintetében előírja a munkavállalási engedéllyel rendelkezés kötelezettségét, valamint e kötelezettség alól mentesíti az olyan hajó személyzetének tagjait, amely egy egyéves időszak során legfeljebb 25 alkalommal hajózik be e tagállam kikötőibe, nem minősíthető az EUMSZ 49. cikk első bekezdése értelmében „a letelepedés szabadsága korlátozásának", és így ezen utóbbi rendelkezéssel összeegyeztethetetlennek sem.

30 Igaz, hogy az ilyen rendelkezés alkalmas arra, hogy az olyan társaságot, amely valamely első tagállamban rendelkezik székhellyel, és valamely második tagállamban telepedik le annak érdekében, hogy ott az utóbbi tagállam lobogója alatt közlekedő hajót üzemeltessen, hátrányos helyzetbe hozza azon társaságok helyzetéhez képest, amelyek a második tagállamban olyan hajót üzemeltetnek, amely az utóbbitól eltérő más, olyan tagállam lobogója alatt közlekedik, amelynek a szabályozása nem ír elő hasonló kötelezettséget.

31 Az ilyen hátrányos következmények azonban azokból az esetleges különbségekből származnak, amelyek abban a tekintetben állnak fenn, hogy a tagállamok hogyan alkalmazzák az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésében kifejezetten biztosított, annak ellenőrzésére vonatkozó jogukat, hogy hány harmadik országbeli állampolgár lép be a területükre abból a célból, hogy ott munkát vállaljon (lásd analógia útján: 2016. április 14-i Sparkasse Allgäu ítélet, C-522/14, EU:C:2016:253, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes valamely első tagállam olyan szabályozása, amely előírja, hogy az e tagállam lobogója alatt közlekedő, és közvetlenül vagy közvetetten valamely második tagállamban székhellyel rendelkező társaság tulajdonában álló hajó személyzetének a harmadik ország állampolgárságával rendelkező tagjainak ezen első tagállamban munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve, ha az érintett hajó egy év alatt legfeljebb 25 alkalommal hajózott be e tagállam kikötőibe.

A költségekről

33 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes valamely első tagállam olyan szabályozása, amely előírja, hogy az e tagállam lobogója alatt közlekedő, és közvetlenül vagy közvetetten valamely második tagállamban székhellyel rendelkező társaság tulajdonában álló hajó személyzetének a harmadik ország állampolgárságával rendelkező tagjainak ezen első tagállamban munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha az érintett hajó egy év alatt legfeljebb 25 alkalommal hajózott be e tagállam kikötőibe.

Aláírások