Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

8 юли 2021 година*

„Преюдициално запитване — Членове 49 ДФЕС и 54 ДФЕС — Свобода на установяване — Национална правна уредба, която изисква граждани на трети страни, наети на плавателен съд, който плава под знамето на държава членка, да притежават разрешение за работа в тази държава членка — Изключение за плавателни съдове, които не влизат в пристанищата на държавата членка повече от 25 пъти в рамките на една година — Ограничение — Член 79, параграф 5 ДФЕС — Национална правна уредба, която определя капацитета за прием на граждани на трети страни, идващи от трети страни на територията на съответната държава членка с цел да търсят работа като заети или самостоятелно заети лица“

По дело C-71/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Østre Landsret (Източен областен съд, Дания) с акт от 10 февруари 2020 г., постъпил в Съда на 12 февруари 2020 г., в рамките на наказателно производство срещу

**VAS Shipping ApS,**

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: M. Vilaras (докладчик), председател на състава, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: C. Strömholm,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за VAS Shipping ApS, от M. Clemmensen, advokat,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen и M. S. Wolff, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и M. Noort, в качеството на представители,

* Език на производството: датски.

– за Европейската комисия, от L. Armati, S. L. Kalėda и H. Støvlbæk, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 юни 2021 г.,

постанови настоящото

## Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу VAS Shipping ApS за това, че е наело на борда на плавателни съдове, плаващи под датско знаме, моряци, граждани на трети страни, които не притежават разрешение за работа в Дания и не са освободени от задължението да притежават такова разрешение.

### Правна уредба

3 Член 13, параграф 1 от Udlændingeloven (Закон за чужденците) в редакцията му съгласно lovbekendtgørelse nr. 1061 (Закон за консолидиране № 1061) от 18 август 2010 г. (наричан по-нататък „Законът за чужденците“) гласи следното:

„Чуждестранен гражданин трябва да има разрешение, за да извършва платена или неплатена работа, за да работи като самостоятелно заето лице или за да предоставя услуги със или без възнаграждение в Дания. Разрешение за работа се изисква и за наемане на работа на датски плавателен съд или въздухоплавателно средство, което като част от редовни услуги или по друг начин редовно пребивава за кратко на датски пристанища или летища. Изискването не се отнася за лицата по член 14.

[…]“.

4 Съгласно член 59, параграфи 4 и 5 от Закона за чужденците:

„4. Всяко лице, което наеме чужд гражданин без изискуемото разрешение за работа или в нарушение на условията, определени за разрешение за работа, се наказва с глоба или лишаване от свобода до две години.

5. Фактът, че нарушението е извършено умишлено или в резултат на груба небрежност, че чрез нарушението е била набавена или търсена финансова печалба за извършителя или за други лица, или че чужденецът няма право на пребиваване в Дания, се счита за отегчаващо обстоятелство при определяне на наказанието по параграф 4“.

5 От член 61 от този закон следва, че наказателната отговорност може да се носи от юридическо лице, по-специално дружество.

6 Член 33, точка 4 от bekendtgørelse nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (Наредба № 270 за достъпа на чуждестранните граждани до Дания) от 22 март 2010 г. в редакцията ѝ, приложима към фактите по главното производство (наричана по-нататък „Наредбата за чуждестранните граждани“), гласи:

„Следните чуждестранни граждани се освобождават от изискването за разрешение за работа:

[…]“.

4) Персоналът на датски товарни плавателни съдове в международен трафик, които влизат в датските пристанища не повече от 25 пъти за период от една година назад, независимо от календарната година, когато за целта се изисква разрешение за работа по член 13, параграф 1, второ изречение от Закона за чужденците.

[…]“.

7 Член 103 от Søloven (Законът за корабоплаването) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Законът за корабоплаването“), гласи:

„1. За кораб, притежаван в съсобственост, се определя управляващ собственик.

2. За управляващ собственик може да бъде определено физическо лице, дружество с ограничена отговорност или неограничено отговорно дружество, ако отговаря на условията, предвидени съответно в член 1, параграф 2, точки 1 и 3“.

8 Съгласно член 104 от Закона за корабоплаването:

„По отношение на трети страни управляващият собственик, с оглед на своите правомощия, има право да сключва правни сделки, обичайно сключвани от корабоплавателно дружество. Така управляващият собственик може да наеме, да уволни и да дава указания на капитана, да сключи обикновена застраховка и да получава суми, изплатени на корабоплавателното дружество. Без изрично разрешение управляващият собственик не може да продава или ипотекира кораба, или да го отдава под наем за повече от една година“.

## Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

9 Четири корабоплавателни дружества, установени в Швеция и учредени от различни шведски акционерни дружества, регистрират четири плавателни съда в *Dansk Internationalt Skibsregister* (Датски международен корабен регистър) за целите на корабоплавателната си дейност в Дания. Както изисква член 103 от Закона за корабоплаването, те посочват VAS Shipping, датско дружество с ограничена отговорност, за управляващ собственик, който е оправомощен по силата на член 104 от този закон да сключва всички обичайни за корабоплавателно дружество правни сделки. Капиталът на VAS Shipping се притежава изцяло от Sirius Rederi AB — дружество, учредено по шведското право.

10 Срещу VAS Shipping е образувано наказателно производство пред датски съд за нарушение на член 59, параграф 4 от Закона за чужденците във връзка с параграф 5 от същия член, на член 61 от този закон и на член 33, точка 4 от Наредбата за чуждестранните граждани.

Според прокуратурата в качеството си на управляващ собственик VAS Shipping е позволило в периода от 22 август 2010 г. до 22 август 2011 г. четирите плавателни съда, разглеждани по главното производство, да влязат повече от 25 пъти в датски пристанища, въпреки че на борда им има работници, граждани на трети страни, които не притежават разрешение за работа в Дания и не са освободени от задължението да притежават такова разрешение съгласно Закона за чужденците.

11 С решение от 4 май 2018 г. Retten i Odense (Районен съд Оденсе, Дания) осъжда VAS Shipping да заплати глоба в размер на 1 500 000 датски крони (DKK) (около 201 407 EUR) за това нарушение. В подкрепа на решението си тази юрисдикция приема, че като предвижда задължение за притежаване на разрешение за работа, което се прилага без дискриминация с оглед на гражданството, датската правна уредба установява ограничение на свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС във връзка с член 54 ДФЕС. Наред с това обаче Retten i Odense (Районен съд Оденсе) приема, че ограничението е оправдано от императивни съображения от общ интерес, свързани със стабилността на датския пазар на труда, и че не надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел. Всъщност според тази юрисдикция, като се има предвид разликата в нивото на заплащане между гражданите на трети страни, членове на екипажа на плавателен съд, и датските работници, изискването за разрешение за работа е ефикасно и подходящо средство за избягване на смущенията в националния пазар на труда.

12 VAS Shipping обжалва решението на Retten i Odense (Районен съд Оденсе) пред запитващата юрисдикция, Østre Landsret (Източен областен съд, Дания).

13 Страните по спора в главното производство считат, че изискването за разрешение за работа, предвидено в член 13, параграф 1 от Закона за чужденците във връзка с член 33, точка 4 от Наредбата за чуждестранните граждани, представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС. Докато обаче прокуратурата счита, че посоченото ограничение е съвместимо с правото на Съюза, VAS Shipping поддържа, че тази национална правна уредба задължава собствениците на плавателни съдове от други страни от Европейския съюз да променят политиката си за наемане на работа, без това да е необходимо за гарантиране на преследваната цел от общ интерес.

14 Запитващата юрисдикция констатира, че Съдът вече се е произнесъл по критериите, които трябва да се вземат предвид при преценката на пропорционалността на ограниченията на свободата на работодателя да избира работници. Тази съдебна практика обаче се отнася до правилата за свободно предоставяне на услуги. При това положение не е сигурно, че тя може да се приложи при преценката на съответствието с правото на Съюза, и по-специално с предвидената в член 49 ДФЕС свобода на установяване, на датската правна уредба, която изисква при определени обстоятелства работодателите от други държави членки да наемат работници, които имат разрешение за работа в Дания.

15 При тези обстоятелства Østre Landsret (Източен областен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допуска ли член 49 ДФЕС законодателство на държава членка, което изисква лица — граждани на трета страна и членове на екипажа на плавателен съд, който плава под знамето на една държава членка, а е собственост на гражданин на друга държава — членка на Съюза — да имат разрешение за работа, освен ако плавателният съд влиза в пристанищата на държавата членка не повече от 25 пъти в рамките на една година?“.

**По преюдициалния въпрос**

16 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на една държава членка, която изисква членовете на екипажа, граждани на трети страни, на плаващ под знамето на тази държава членка плавателен съд, притежаван пряко или непряко от дружество със седалище в друга държава членка, да притежават разрешение за работа в първата държава членка, освен ако съответният плавателен съд е влизал в пристанищата на първата държава членка не повече от 25 пъти в рамките на една година.

17 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че свободата на установяване, която член 49 ДФЕС признава на гражданите на Съюза и която им предоставя възможността да започват и упражняват дейност като самостоятелно заети лица, както и да учредяват и управляват предприятия при същите условия като определените от законодателството на държавата членка на установяване за собствените ѝ граждани, включва, съгласно член 54 ДФЕС, за учредените в съответствие със законодателството на държава членка дружества със седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Съюза, правото да извършват дейността си в съответната държава членка посредством дъщерно дружество, клон или представителство (решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 45 и цитираната съдебна практика).

18 Така в приложното поле на свободата на установяване попада по-конкретно положение, при което дружество, установено в една държава членка, учредява дъщерно дружество в друга държава членка. Съгласно постоянната съдебна практика същото важи и когато такова дружество или гражданин на държава членка придобие участие в капитала на дружество, установено в друга държава членка, което му позволява да упражнява безспорно влияние върху решенията на дружеството и да определя неговата дейност (решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 46 и цитираната съдебна практика).

19 От друга страна, от практиката на Съда следва, че понятието „установяване“ по смисъла на член 49 ДФЕС предполага действително извършване на икономическа дейност чрез постоянен обект в друга държава членка за неопределен период и че регистрацията на плавателен съд не може да бъде отделена от упражняването на свободата на установяване, когато този плавателен съд представлява инструмент за извършване на икономическа дейност, която включва постоянен обект в държавата членка на регистрация (в този смисъл вж. решения от 25 юли 1991 г., Factortame и др., C-221/89, EU:C:1991:320, т. 20—22 и от 11 декември 2007 г., International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, т. 70).

20 От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 38 от заключението си, че членове 49 ДФЕС и 54 ДФЕС са приложими към положение като това в главното производство, доколкото четири шведски корабоплавателни дружества са регистрирали четири плавателни съда в датския международен корабен регистър, определили са дружество, установено в Дания и изцяло собственост на шведско дружество, за управляващ собственик на плавателните съдове и са използвали въпросните плавателни съдове за извършване на икономическа дейност.

21 Именно с оглед на тези уточнения следва да се установи дали правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство представлява „ограничение“ по смисъла на член 49, първа алинея ДФЕС.

22 Следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда понятието „ограничение“ по смисъла на член 49, първа алинея ДФЕС обхваща мерките, които, макар да подлежат на прилагане без дискриминация на основата на националност, могат да затруднят или да направят по-слабо привлекателно упражняването на свободата на установяване (решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 48 и цитираната съдебна практика).

23 Ефективното упражняване на свободата на установяване предполага по-специално, като необходимо допълнение към последната, дъщерното дружество, представителството или клонът, учреден(о) в друга държава членка, да може при необходимост и ако дейността, която възнамерява да развива в приемащата държава членка, го изисква, да наема на работа работници в тази държава членка (решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 52 и цитираната съдебна практика).

24 Трябва да се припомни обаче, че поставеният въпрос се отнася до правна уредба на държава членка, която предвижда условията за наемане на граждани на трети страни на борда на плавателни съдове, плаващи под знамето на тази държава членка, и по-конкретно задължението им да притежават разрешение за работа.

25 От член 79, параграф 5 ДФЕС обаче следва, че държавите членки си запазват правото да определят капацитета за прием на граждани на трети страни, идващи от трети страни на тяхната територия с цел да търсят работа като заети или самостоятелно заети лица. За целите на прилагането на тази разпоредба за държава на знамето на плавателния съд трябва да се счита държавата, в която е нает на работа гражданин на трета страна, нает на борда на този плавателен съд (вж. по аналогия решение от 5 февруари 2004 г., DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, т. 44).

26 В това отношение, както изтъква датското правителство в писменото си становище, задължението на гражданите на трети страни да притежават разрешение за работа, за да могат да извършват трудова дейност в държава членка, представлява мярка, която цели да регулира условията за достъп до заетост и пребиваване на граждани на трети страни на националната територия. Такова задължение позволява на държавите членки да контролират капацитета за прием на граждани на трети страни на тяхна територия с цел търсене на работа.

27 Следователно една държава членка има право да предвиди, че гражданите на трети страни, наети на работа на нейна територия, включително на плавателен съд, регистриран в тази държава членка, трябва да получат разрешение за работа, както и да установи евентуално изключения от това изискване.

28 Несъмнено от постоянната практика на Съда следва, че държавите членки трябва да упражняват запазената си компетентност при спазване на правото на Съюза (решения от 25 юли 1991 г., Factortame и др., C-221/89, EU:C:1991:320, т. 14 и от 19 юни 2014 г., Strojírny Prostějov и ACO Industries Tábor, C-53/13 и C-80/13, EU:C:2014:2011, т. 23), и по-специално

на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, сред които и свободата на установяване (решение от 15 октомври 2015 г., Grupo Itevelesa и др., C-168/14, EU:C:2015:685, т. 64 и цитираната съдебна практика).

29 Това обаче не означава, че правна уредба на държава членка, приложима без разграничение към всички плавателни съдове, плаващи под нейно знаме, която в съответствие с член 79, параграф 5 ДФЕС предвижда задължение за всички граждани на трети страни, наети като членове на екипажа на такива плавателни съдове, да притежават разрешение за работа и същевременно освобождава от това задължение членовете на екипажа на плавателните съдове, които влизат в пристанищата на тази държава членка не повече от 25 пъти в рамките на една година, не може да се квалифицира като „ограничение на свободата на установяване“ по смисъла на член 49, първа алинея ДФЕС и следователно като несъвместима с последната разпоредба.

30 Вярно е, че такава разпоредба може да постави установено в една държава членка дружество, което се установява в друга държава членка, за да експлоатира там плавателен съд, плаващ под знамето на тази втора държава членка, в по-неблагоприятно положение от това на дружества, които експлоатират във втората държава членка плавателни съдове, плаващи под знамето на друга — различна от втората — държава членка, чиято правна уредба не предвижда аналогично задължение.

31 Тези неблагоприятни последици обаче произтичат от евентуалните разлики в прилагането от всяка държава членка на изрично предоставеното ѝ с член 79, параграф 5 ДФЕС право да определя капацитета за прием на граждани на трети страни, които идват на нейната територия с цел да търсят работа (вж. по аналогия решение от 14 април 2016 г., Sparkasse Allgäu, EU:C:2016:253, т. 25 и цитираната съдебна практика).

32 С оглед на гореизложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС във връзка с член 79, параграф 5 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на една държава членка, която изисква членовете на екипажа, граждани на трети страни, на плаващ под знамето на тази държава членка плавателен съд, притежаван пряко или непряко от дружество със седалище в друга държава членка, да притежават разрешение за работа в първата държава членка, освен ако съответният плавателен съд е влизал в пристанищата на първата държава членка не повече от 25 пъти в рамките на една година.

## По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

**Член 49 ДФЕС във връзка с член 79, параграф 5 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на една държава членка, която изисква членовете на екипажа, граждани на трети страни, на плаващ под знамето на тази държава членка**

**плавателен съд, притежаван пряко или непряко от дружество със седалище в друга държава членка, да притежават разрешение за работа в първата държава членка, освен ако съответният плавателен съд е влизал в пристанищата на първата държава членка не повече от 25 пъти в рамките на една година.**

Подписи