Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 8. julija 2021 *

„Predhodno odločanje – Člena 49 in 54 PDEU – Svoboda ustanavljanja – Nacionalna ureditev, ki od državljanov tretjih držav, ki so zaposleni na plovilu, ki pluje pod zastavo države članice, zahteva, da imajo delovno dovoljenje v tej državi članici – Izjema za plovila, ki v pristanišča države članice ne vplujejo več kot 25-krat v enoletnem obdobju – Omejitev – Člen 79(5) PDEU – Nacionalna ureditev, ki določa število državljanov tretjih držav, ki prihajajo iz tretjih držav in vstopajo na ozemlje zadevne države članice, da bi si tam poiskali delo, bodisi kot zaposleni ali samozaposleni“

V zadevi C-71/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo, Danska) z odločbo z dne 10. februarja 2020, ki je na Sodišče prispela 12. februarja 2020, v kazenskem postopku proti

VAS Shipping ApS,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras (poročevalec), predsednik senata, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin, sodniki, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodna tajnica: C. Strömholm,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za VAS Shipping ApS M. Clemmensen, advokat,

– za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen in M. S. Wolff, agenti,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in M. Noort, agentki,

– za Evropsko komisijo L. Armati, S. L. Kalėda in H. Støvlbæk, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. junija 2021

* Jezik postopka: danščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, ki je bil uveden proti družbi VAS Shipping ApS, ker je na krovu plovil, ki plujejo pod dansko zastavo, zaposlila pomorščake, ki so državljani tretjih držav in nimajo danskega delovnega dovoljenja ter niso oproščeni obveznosti imeti to dovoljenje.

Pravni okvir

3 Člen 13(1) Udlændingeloven (zakon o tujcih) je v različici, ki izhaja iz lovbekendtgørelse nr. 1061 (uredba o kodifikaciji št. 1061) z dne 18. avgusta 2010 (v nadaljevanju: zakon o tujcih), določal:

„Tuji državljani morajo imeti delovno dovoljenje za plačano ali neplačano zaposlitev, samozaposlitev ali opravljanje storitev proti plačilu ali brez plačila na Danskem. Delovno dovoljenje se zahteva tudi za zaposlitev na danskem plovilu ali zrakoplovu, ki v okviru rednih prevozov ali drugače redno pristaja v danskih pristaniščih oziroma na danskih letališčih. Vendar so v členu 14 predvidene oprostitve.

[…]“

4 Člen 59(4) in (5) zakona o tujcih je določal:

„4. Z globo ali zaporno kaznijo do dveh let se kaznuje vsakdo, ki zaposli tujega državljana brez zahtevanega delovnega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi za delovno dovoljenje.

5. Pri določitvi sankcije iz odstavka 4 se za oteževalno okoliščino šteje dejstvo, da je bila kršitev storjena namerno ali iz hude malomarnosti, da je bila s kršitvijo pridobljena finančna korist za sámo zadevno osebo ali druge ali da se je taka finančna korist poskušala pridobiti ali da tujec nima pravice do prebivanja na Danskem.“

5 Iz člena 61 tega zakona izhaja, da se pravni osebi, med drugim družbi, lahko naloži kazenska odgovornost.

6 Člen 33, točka 4, bekendtgørelse nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (ministrski odlok št. 270 o vstopu tujcev na nacionalno ozemlje) z dne 22. marca 2010 je v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: ministrski odlok o tujcih), določal:

„Zahteve po delovnem dovoljenju so oproščeni naslednji tujci:

[…]

4. osebje na danskih tovornih plovilih v mednarodnem prometu, ki v danska pristanišča vplujejo največ 25-krat, izračunano vsakokrat za nazaj za neprekinjeno obdobje enega leta, ne glede na koledarsko leto, če se za navedeni namen na podlagi drugega stavka člena 13(1) zakona o tujcih zahteva delovno dovoljenje.

[…]“

7 Člen 103 Søloven (zakon o ladjarstvu) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o ladjarstvu), določa:

„1. Za plovilo, ki je v lasti solastnikov, se določi lastnik upravljavec.

2. Za lastnika upravljavca se lahko izbere fizična oseba, delniška družba ali odgovorna družba, ki izpolnjuje pogoja iz člena 1(2), točka 1 oziroma točka 3.“

8 Člen 104 zakona o ladjarstvu določa:

„V razmerju do tretjih oseb ima lastnik upravljavec na podlagi svoje funkcije pravico sklepati vse pravne posle, ki jih običajno sklepa ladjarska družba. Lastnik upravljavec lahko torej zaposli poveljnika, ga razreši in mu daje navodila, sklene običajno zavarovanje in prejema denar, plačan ladjarski družbi. Lastnik upravljavec ne sme brez posebnega dovoljenja prodati plovila, ga dati pod hipoteko ali v zakup za več kot eno leto.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

9 Štiri družbe v solasti s sedežem na Švedskem, ki so jih ustanovile različne delniške družbe švedskega prava, so vpisale štiri plovila v *Dansk Internationalt Skibsregister* (danski mednarodni register plovil) za opravljanje svoje dejavnosti pomorskega prevoza na Danskem. Kot zahteva člen 103 zakona o ladjarstvu, so družbo VAS Shipping, družbo z omejeno odgovornostjo danskega prava, določile kot pristojno lastnico upravljavko, da na podlagi člena 104 tega zakona opravlja vse pravne posle, ki jih običajno sklepa ladjarska družba. Družba VAS Shipping je v 100 % lasti družbe Sirius Rederi AB, družbe švedskega prava.

10 Zoper družbo VAS Shipping je pred danskim sodiščem uveden kazenski postopek zaradi kršitve člena 59(4) zakona o tujcih v povezavi z odstavkom 5 tega člena, člena 61 tega zakona in člena 33, točka 4, ministrskega odloka o tujcih. Po navedbah državnega tožilstva je družba VAS Shipping kot lastnica upravljavka dopustila, da so štiri ladje iz postopka v glavni stvari v obdobju med 22. avgustom 2010 in 22. avgustom 2011 vplule v danska pristanišča več kot 25-krat, čeprav so bili na krovu zaposleni delavci državljani tretjih držav, ki niso imeli delovnega dovoljenja na Danskem in niso bili izvzeti iz obveznosti imeti tako dovoljenje na podlagi zakona o tujcih.

11 Retten i Odense (okrožno sodišče v Odenseju, Danska) je s sodbo z dne 4. maja 2018 družbi VAS Shipping za to kršitev naložilo globo v višini 1.500.000 danskih kron (DKK) (približno 201.407 EUR). To sodišče je svojo odločbo utemeljilo z ugotovitvijo, da danska ureditev v delu, v katerem določa obveznost imeti delovno dovoljenje, ki se uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, pomeni omejitev svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU v povezavi s členom 54 PDEU. Vendar je po mnenju Retten i Odense (okrožno sodišče v Odenseju) ta omejitev upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, povezanimi s stabilnostjo danskega trga dela, in ne presega tega, kar je potrebno za dosego zastavljenega cilja. Po prepričanju tega sodišča je namreč – ob upoštevanju razlike v višini plače med državljani tretjih držav, ki so člani posadke plovila, in danskimi delavci – zahteva po delovnem dovoljenju učinkovito in primerno sredstvo za preprečevanje motenj na nacionalnem trgu dela.

12 Družba VAS Shipping je zoper sodbo Retten i Odense (okrožno sodišče v Odenseju) vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču, Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo, Danska).

13 Stranki v sporu o glavni stvari menita, da zahteva po delovnem dovoljenju, ki je določena v členu 13(1) zakona o tujcih v povezavi s členom 33, točka 4, ministrskega odloka o tujcih, pomeni omejitev pravice do ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Po mnenju državnega tožilstva je navedena omejitev združljiva s pravom Unije, družba VAS Shipping pa vseeno zatrjuje, da ta nacionalna ureditev ladjarje iz drugih držav Evropske unije zavezuje, da spremenijo svojo politiko zaposlovanja, čeprav to ni nujno za zagotovitev zastavljenega cilja v splošnem interesu.

14 Predložitveno sodišče ugotavlja, da se je Sodišče že izreklo o merilih, ki jih je treba upoštevati pri presoji sorazmernosti omejitev, ki so naložene delodajalcu v zvezi z njegovo izbiro delavcev. Vendar naj bi se ta sodna praksa nanašala na pravila glede svobode opravljanja storitev. Zato naj ne bi bilo gotovo, ali jo je mogoče prenesti na presojo skladnosti danske ureditve, ki v nekaterih okoliščinah delodajalce iz drugih držav članic zavezuje, da zaposlijo delavce z danskim delovnim dovoljenjem, s pravom Unije, natančneje s svobodo ustanavljanja, določeno v členu 49 PDEU.

15 V teh okoliščinah je Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali člen 49 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero morajo imeti člani posadke iz tretjih držav na plovilu, ki pluje pod zastavo ene države članice in je v lasti lastnika ladje, ki je državljan druge države članice EU, delovno dovoljenje, razen če plovilo vpluje v pristanišča zadevne države članice največ 25-krat, izračunano neprekinjeno v prejšnjem letu?“

Vprašanje za predhodno odločanje

16 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi prve države članice, ki določa, da morajo imeti člani posadke – državljani tretjih držav – na plovilu, ki pluje pod zastavo te države članice in ki je neposredno ali posredno v lasti družbe s sedežem v drugi državi članici, delovno dovoljenje v tej prvi državi članici, razen če zadevno plovilo v pristanišča v tej državi članici ni vplulo več kot 25-krat v enem letu.

17 V zvezi s tem je treba po eni strani opozoriti, da svoboda ustanavljanja, ki jo člen 49 PDEU priznava državljanom držav članic in ki jim daje pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij pod enakimi pogoji, kot jih za svoje državljane določa zakonodaja države članice, v kateri se taka ustanovitev izvede, v skladu s členom 54 PDEU za družbe, ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice in ki imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji, vključuje pravico opravljati dejavnost v zadevni državi članici prek odvisne družbe, podružnice ali agencije (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 45 in navedena sodna praksa).

18 Na področje svobode ustanavljanja tako spada med drugim položaj, v katerem družba s sedežem v neki državi članici ustanovi odvisno družbo v drugi državi članici. V skladu z ustaljeno sodno prakso enako velja, kadar taka družba ali državljan neke države članice v kapitalu družbe s sedežem v drugi državi članici pridobi delež, ki mu omogoča izvajanje določenega vpliva na odločitve te družbe in na določanje njenih dejavnosti (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 46 in navedena sodna praksa).

19 Po drugi strani iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem „ustanavljanje“ v smislu členov 49 in 54 PDEU vključuje dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti v okviru stalne poslovne enote v drugi državi članici za nedoločen čas in da registracije ladje ni mogoče ločiti od izvrševanja svobode

ustanovitve, kadar je ta ladja sredstvo za opravljanje gospodarske dejavnosti, ki zahteva stalno poslovno enoto v državi članici registracije (glej v tem smislu sodbi z dne 25. julija 1991, Factortame in drugi, C-221/89, EU:C:1991:320, točke od 20 do 22, in z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, točka 70).

20 Iz tega izhaja, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 38 sklepnih predlogov, da se člena 49 in 54 PDEU uporabljata v položaju, kakršen je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, ker so štiri švedske družbe v solasti vpisale štiri plovila v danski mednarodni register plovil, ker so za lastnico upravljavko plovil določile družbo, ki ima sedež na Danskem in je v stoodstotni lasti švedske družbe, ter ker zadevna plovila uporabljajo za opravljanje gospodarske dejavnosti.

21 Glede na ta pojasnila je treba ugotoviti, ali ureditev države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, pomeni „omejitev" v smislu člena 49, prvi odstavek, PDEU.

22 Opozoriti je treba, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se pojem „omejitev" v smislu člena 49, prvi odstavek, PDEU nanaša zlasti na ukrepe, ki bi, tudi če se uporabijo brez diskriminacije glede na državljanstvo, uresničevanje svobode ustanavljanja lahko ovirali ali ga naredili manj privlačno (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 48 in navedena sodna praksa).

23 Dejansko uresničevanje svobode ustanavljanja kot nujno dopolnilo te svobode med drugim torej pomeni, da lahko odvisna družba, agencija ali podružnica, ki jo je ustanovila pravna oseba s sedežem v drugi državi članici – po potrebi in če dejavnost, ki jo namerava opravljati v državi članici gostiteljici, to zahteva – zaposli delavce v tej državi članici (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 52 in navedena sodna praksa).

24 Vendar je treba opozoriti, da se postavljeno vprašanje nanaša na ureditev države članice v zvezi s pogoji za zaposlitev državljanov tretjih držav na krovu plovil, ki plujejo pod zastavo te države članice, in natančneje v zvezi z obveznostjo teh državljanov, da imajo delovno dovoljenje.

25 Iz člena 79(5) PDEU pa izhaja, da države članice ohranijo pravico, da določijo število državljanov tretjih držav, ki lahko iz tretjih držav prihajajo na njeno ozemlje, da bi si tu poiskali delo, bodisi kot zaposleni ali samozaposleni. Da se ta določba uporabi, je treba državo, pod zastavo katere pluje plovilo, šteti kot državo, v kateri je zaposlen državljan tretje države, ki je zaposlen na krovu tega plovila (glej po analogiji sodbo z dne 5. februarja 2004, DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, točka 44).

26 V zvezi s tem obveznost državljanov tretjih držav, da imajo delovno dovoljenje za opravljanje dela v državi članici, pomeni – kot je navedla danska vlada v pisnem stališču – ukrep, s katerim se urejajo pogoji za dostop do dela in prebivanja državljanov tretjih držav na nacionalnem ozemlju. Taka obveznost državam članicam v zvezi s tem omogoča nadzor nad številom državljanov tretjih držav, ki vstopajo na njihovo ozemlje, da bi si tam poiskali delo.

27 Zato ima država članica pravico določiti, da morajo državljani tretjih držav, ki so zaposleni na njenem ozemlju, tudi na plovilu, ki je registrirano v tej državi članici, pridobiti delovno dovoljenje, pri čemer po potrebi določi tudi izjeme od te obveznosti.

28 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča sicer izhaja, da morajo države članice svoje pridržane pristojnosti izvajati ob spoštovanju prava Unije (sodbi z dne 25. julija 1991, Factortame in drugi, C-221/89, EU:C:1991:320, točka 14, in z dne 19. junija 2014, Strojírny Prostějov in ACO Industries Tábor, C-53/13 in C-80/13, EU:C:2014:2011, točka 23), zlasti temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU, med katerimi je svoboda ustanavljanja (sodba z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi, C-168/14, EU:C:2015:685, točka 64 in navedena sodna praksa).

29 Vendar ostaja dejstvo, da ureditev države članice, ki se uporablja brez razlikovanja za vsa plovila, ki plujejo pod njeno zastavo, in ki v skladu s členom 79(5) PDEU določa obveznost, da morajo vsi državljani tretjih držav, ki so zaposleni kot člani posadke na takih plovilih, imeti delovno dovoljenje, pri čemer so te obveznosti oproščeni člani posadke na plovilih, ki v enem letu ne vplujejo več kot 25-krat v pristanišča te države članice, ni mogoče opredeliti kot „omejitev svobode ustanavljanja“ v smislu člena 49, prvi odstavek, PDEU in zato kot nezdružljivo z zadnjenavedeno določbo.

30 Res je, da lahko taka določba družbo s sedežem v prvi državi članici, ki vzpostavi sedež v drugi državi članici, da bi tam upravljala plovilo, ki pluje pod zastavo te druge države članice, postavi v manj ugoden položaj kot družbe, ki v drugi državi članici upravljajo plovila, ki plujejo pod zastavo države članice, ki ni ta druga država članica in katere ureditev ne določa podobne obveznosti.

31 Vendar take neugodne posledice izhajajo iz tega, da države članice pravico, ki jim je izrecno pridržana v členu 79(5) PDEU v zvezi z nadzorom števila državljanov tretjih držav, ki prihajajo na njihovo ozemlje, da bi tam poiskali delo, morebiti uporabljajo različno (glej po analogiji sodbo z dne 14. aprila 2016, Sparkasse Allgäu, C-522/14, EU:C:2016:253, točka 25 in navedena sodna praksa).

32 Glede na vse navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU v povezavi s členom 79(5) PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi prve države članice, ki določa, da morajo imeti člani posadke – državljani tretjih držav – na plovilu, ki pluje pod zastavo te države članice in ki je neposredno ali posredno v lasti družbe s sedežem v drugi državi članici, delovno dovoljenje v tej prvi državi članici, razen če zadevno plovilo v pristanišča v tej državi članici ni vplulo več kot 25-krat v enem letu.

Stroški

33 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 49 PDEU v povezavi s členom 79(5) PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi prve države članice, ki določa, da morajo imeti člani posadke – državljani tretjih držav – na plovilu, ki pluje pod zastavo te države članice in ki je neposredno ali posredno v lasti družbe s sedežem v drugi državi članici, delovno dovoljenje v tej prvi državi članici, razen če zadevno plovilo v pristanišča v tej državi članici ni vplulo več kot 25-krat v enem letu.

Podpisi