Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 10. června 2021 [1]

Věc C-71/20

Anklagemyndigheden
proti
VAS Shipping ApS (dříve Sirius Shipping ApS)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko)]

„Řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – Články 49 a 54 SFEU – Svoboda usazování – Povinnost získat pracovní povolení uložená vnitrostátní právem členům posádky ze třetích zemí na plavidlech plujících pod vlajkou tohoto členského státu – Výjimka pro plavidla v mezinárodní dopravě, která nevplouvají do přístavů členského státu více než 25krát ročně – Plavidlo vlastněné státním příslušníkem jiného členského státu – Nediskriminační – Pojem ‚omezení' – Naléhavé důvody obecného zájmu – Stabilita pracovního trhu – Přiměřenost"

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) ze dne 10. února 2020, doručená kanceláři Soudního dvora dne 12. února 2020, se týká výkladu článku 49 SFEU o svobodě usazování. Pokládá z pojmového hlediska složitou otázku, zda lze právní předpis upravující trh práce, který se uplatní obecně a bez rozdílu, považovat za omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.

2. Tato žádost byla podána v rámci trestního řízení zahájeného Anklagemyndigheden (státní zástupce, Dánsko) proti dánské společnosti s ručením omezeným VAS Shipping ApS (dříve společnost Sirius Shipping ApS), která je zcela ve vlastnictví švédské společnosti Sirius Rederi AB. Vzhledem k tomu, že dánská právní úprava vyžaduje, aby byl pro plavidlo vlastněné spoluvlastníky vybrán řídící vlastník, je tedy společnost VAS Shipping řídícím vlastníkem čtyř spoluvlastnických rejdařských společností se sídlem ve Švédsku. Uvedené čtyři spoluvlastnické švédské rejdařské společnosti zaregistrovaly čtyři plavidla v dánském mezinárodním rejstříku plaveb (dále jen „DIS") pro účely výkonu svých činností v Dánsku.

3. V souladu s ustanoveními dánské právní úpravy použitelné v rozhodné době musí mít státní příslušník třetího státu pracovní povolení k výkonu zaměstnání v Dánsku, včetně zaměstnání na dánském plavidle, které v rámci své pravidelné dopravy pravidelně navštěvuje dánské přístavy. Každá osoba, která zaměstnává takové cizince bez pracovního povolení, bude potrestána pokutou nebo odnětím svobody. Státní příslušníci třetích zemí pracující na dánských nákladních plavidlech

1 – Původní jazyk: angličtina.

v mezinárodní dopravě, která vplula do dánských přístavů nejvýše 25krát, počítáno nepřetržitě za předchozí rok[2], byli vyňati z povinnosti mít pracovní povolení. Pracovní povolení však bylo vyžadováno v případě, že taková plavidla vplula do dánských přístavů v průběhu předcházejícího roku více než 25krát.

4. Společnost VAS Shipping čelí obžalobě pro porušení § 59 odst. 4 ve spojení s § 59 odst. 5 a § 61 Udlændingeloven (zákon o cizích státních příslušnících)[3] tím, že v období od 22. srpna 2010 do 22. srpna 2011 ve více jak 25 případech vplula se čtyřmi plavidly registrovanými v DIS do dánských přístavů se členy posádky ze třetích zemí[4], kteří neměli pracovní povolení ani nebyli z povinnosti mít takové povolení vyňati podle § 14 zákona o cizích státních příslušnících. Společnost VAS Shipping byla soudem prvního stupně shledána vinnou ze spáchání předmětného trestného činu a byla jí uložena pokuta ve výši 1 500 000 dánských korun (DKK).

5. Dotčený soud měl za to, že požadavek na pracovní povolení představoval nediskriminační omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU ve spojení s článkem 54 SFEU, ale že toto omezení bylo odůvodněno snahou o to, aby nedocházelo k narušování dánského trhu práce. Společnost VAS Shipping podala proti tomuto rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu.

6. Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané předkládajícím soudem je, zda článek 49 SFEU o svobodě usazování brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které vyžadují, aby členové posádky ze třetích zemí na plavidle plujícím pod vlajkou tohoto členského státu a vlastněném majitelem, který je státním příslušníkem jiného členského státu EU, měli pracovní povolení, ledaže plavidlo vpluje do přístavů členského státu, pod jehož vlajkou plavidlo pluje, nejvýše 25krát, počítáno průběžně za předchozí rok.

7. Zdá se, že se účastníci původního řízení nejprve shodli na tom, že dotčená dánská opatření představují omezení ve smyslu článku 49 SFEU. Poté se účastníci podle všeho soustředili na otázku, zda by opatření mohlo být odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. Komise však v písemném vyjádření tento postoj následně zpochybnila.

8. Je tedy třeba podrobně přezkoumat pojem „omezení svobody usazování“ podle článku 49 SFEU a posoudit, jak by tento pojem mohl předkládající soud uplatnit v rámci sporu v původním řízení, který u něj probíhá.

9. Před posouzením této otázky je třeba nejprve připomenout relevantní unijní a vnitrostátní právní předpisy, jakož i skutkový stav v původním řízení, jak jej popsal předkládající soud.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

10. Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, podepsaná v Montego Bay dne 10. prosince 1982 (dále jen „úmluva z Montego Bay“), vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994. Byla schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 a dohody ze dne 28. července 1994 o provedení části XI této úmluvy Evropským společenstvím (Úř. věst. 1998, L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).

2 – Bez ohledu na kalendářní rok.

3 – Ve znění zákona č. 1061 ze dne 18. srpna 2010.

4 – Země mimo Evropskou unii a Evropský hospodářský prostor (EHP).

11. Článek 91 odst. 1 úmluvy z Montego Bay stanoví následující:

„Každý stát stanoví podmínky pro udělení své státní příslušnosti lodím, pro registraci lodí na svém území a pro právo plout pod jeho vlajkou. Lodi mají státní příslušnost toho státu, pod jehož vlajkou jsou oprávněny plout, musí zde však být skutečné pouto mezi státem a lodí."

12. Článek 92 úmluvy z Montego Bay, nadepsaný „Status lodí", stanoví v odstavci 1 následující:

„Lodi plují pod vlajkou pouze jediného státu a […] podléhají na volném moři jeho výlučné jurisdikci […]"

13. Článek 94 úmluvy z Montego Bay, nadepsaný „Povinnosti státu vlajky", uvádí následující:

„1. Každý stát účinně uplatňuje svou jurisdikci a kontrolu ve správních, technických a sociálních záležitostech nad loděmi, které plují pod jeho vlajkou.

2. Každý stát zejména:

[…]

b) uplatňuje jurisdikci podle svého vnitrostátního práva nad každou lodí plující pod jeho vlajkou a nad jejím kapitánem, důstojníky a mužstvem ve správních, technických a sociálních záležitostech, které se lodi týkají."

B. Dánská právní úprava

1. Zákon o cizích státních příslušnících

14. Ustanovení § 13 zákona o cizích státních příslušnících stanoví:

„1. Cizinec v Dánsku má povinnost mít pracovní povolení k výkonu placeného nebo neplaceného zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k poskytování služeb za úplatu nebo jinak. Pracovní povolení je rovněž požadováno pro zaměstnání na dánském plavidle nebo letadle, které v rámci pravidelné dopravy nebo jinak pravidelně navštěvuje dánské přístavy nebo letiště. Odkazuje se však na § 14.

2. Ministr pro uprchlíky, přistěhovalectví a integrační záležitosti podrobněji upraví, do jaké míry je pracovní povolení vyžadováno k práci v teritoriálních vodách nebo na kontinentálním šelfu."

15. Ustanovení § 14 zákona o cizích státních příslušnících stanoví:

„Z požadavku na pracovní povolení jsou vyňati tito cizí státní příslušníci:

(1) Cizinci, kteří jsou státními příslušníky jiné skandinávské země ve smyslu § 1.

(2) Cizinci, na které se vztahují pravidla EU ve smyslu § 2 a 6.

(3) Cizinci s povolením k trvalému pobytu.

[…]

2. Ministr pro uprchlíky, přistěhovalectví a integrační záležitosti může stanovit, kteří jiní cizí státní příslušníci jsou z požadavku na pracovní povolení vyjmuti.“

16. Ustanovení § 59 zákona o cizích státních příslušnících stanoví:

„[…]

4. Každá osoba, která zaměstnává cizince bez požadovaného pracovního povolení nebo porušuje podmínky stanovené pro pracovní povolení, bude potrestána pokutou nebo odnětím svobody až na dva roky.

5. Skutečnost, že protiprávní jednání bylo spácháno úmyslně nebo v důsledku hrubé nedbalosti, že protiprávním jednáním byl pro dotyčnou osobu nebo pro jiné osoby získán nebo sledován finanční prospěch, nebo že cizinec nemá v Dánsku právo pobytu, se při určování sankce podle odstavce 4 považuje za přitěžující okolnost.“

17. Ustanovení § 61 zákona o cizích státních příslušnících stanoví:

„Trestní odpovědnost lze společnostem atd. (právnickým osobám) přičíst v souladu s pravidly stanovenými v kapitole 5 trestního zákoníku.“

2. Nařízení o cizích státních příslušnících

18. V době, kdy nastaly okolnosti, které vedly k trestnímu stíhání, zněl § 33 bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (nařízení č. 270 ze dne 22. března 2010 o přístupu cizinců do Dánska; dále jen „nařízení o cizích státních příslušnících“) následovně:

„Z požadavku na pracovní povolení jsou vyňati tito cizí státní příslušníci:

[…]

(4) Zaměstnanci na dánských nákladních plavidlech v mezinárodní dopravě, která vplouvají do dánských přístavů nejvýše 25krát, počítáno nepřetržitě za předchozí rok, bez ohledu na kalendářní rok, je-li za tímto účelem požadováno pracovní povolení podle § 13 odst. 1 druhé věty zákona o cizích státních příslušnících.

[…]“ [5].

3. Søloven (zákon o lodní dopravě)

19. Ustanovení § 103 Søloven (zákon o lodní dopravě; naposledy konsolidovaný zákonem č. 1505 ze dne 17. prosince 2018) stanoví:

„1. Pro plavidlo vlastněné spoluvlastníky je vybrán řídící vlastník.

5 – Předkládající soud rovněž uvedl, že „jak je zřejmé, § 14 odst. 1 [zákona o cizích státních příslušnících] uvádí řadu kategorií cizinců, kteří jsou z požadavku na pracovní povolení podle § 13 odst. 1 vyňati. Toto ustanovení bylo v rozhodné době doplněno ustanovením § 33 nařízení o cizích státních příslušnících, které rovněž uvádí různé kategorie cizinců, kteří jsou z požadavku na pracovní povolení vyňati, včetně kategorie uvedené v § 33 odst. 1 bodu 4. Ustanovení § 33 odst. 1 bodu 4 nařízení o cizích státních příslušnících upřesňuje kritérium ‚pravidelnosti‘ uvedené v § 13 odst. 1 druhé větě [zákona o cizích státních příslušnících] tak, že pracovní povolení je vyžadováno pouze tehdy, pokud dánské plavidlo vstoupí do dánských přístavů více než 25krát, počítáno průběžně za předchozí rok“.

2. Za řídícího vlastníka může být vybrána osoba, společnost s ručením omezeným nebo odpovědná společnost za předpokladu, že splňuje podmínky stanovené v § 1 odst. 2, respektive § 1 odst. 3.“

20. Ustanovení § 104 zákona o lodní dopravě stanoví:

„Ve vztahu k třetím stranám je řídící vlastník na základě své funkce oprávněn činit veškerá právní jednání, která rejdař obvykle činí. Řídící vlastník proto může najmout velitele lodi, odvolat jej a vydat mu pokyny, uzavřít běžné pojištění a přijímat rejdaři zaplacené peníze. Řídící vlastník nesmí bez zvláštního povolení plavidlo prodat nebo zatížit hypotékou nebo plavidlo pronajmout na dobu delší než jeden rok.“

4. Pravidla upravující dánský mezinárodní rejstřík plaveb (DIS)

21. Pravidla upravující DIS v době, kdy nastaly okolnosti, které vedly k trestnímu stíhání, jsou stanovena zákonem č. 273 ze dne 11. dubna 1997, ve znění zákona č. 460 ze dne 31. května 2000, zákona č. 526 ze dne 7. června 2006 a zákona č. 214 ze dne 24. března 2009. Ustanovení § 10 zákona č. 273 v platném znění stanoví:

„1. V kolektivních smlouvách o odměnách a pracovních podmínkách posádky na lodích zapsaných v tomto rejstříku se výslovně stanoví, že se vztahují pouze na takové zaměstnání.

2. Kolektivní smlouvy uvedené v odstavci 1, které uzavírá dánská odborová organizace, se mohou vztahovat pouze na osoby, které mají bydliště v Dánsku nebo s nimiž se podle práva EU nebo podle jiných mezinárodních závazků musí zacházet stejně jako s osobami považovanými za osoby s bydlištěm v Dánsku.

[…]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

22. Společnost VAS Shipping čelí obžalobě, že v období od 22. srpna 2010 do 22. srpna 2011 ve více jak 25 případech vplula se čtyřmi plavidly registrovanými v DIS do dánských přístavů se členy posádky ze třetích zemí, kteří neměli pracovní povolení ani nebyli z povinnosti držet takové povolení vyňati podle § 14 zákona o cizích státních příslušnících.

23. Společnost VAS Shipping je řídícím vlastníkem ve smyslu § 103 zákona o lodní dopravě ve vztahu ke čtyřem spoluvlastnickým rejdařským společnostem. Spoluvlastníci jsou švédské společnosti s ručením omezeným.

24. Společnost VAS Shipping, která je registrována v Dánsku, je zcela ve vlastnictví švédské společnosti Sirius Rederi AB. Společnost VAS Shipping byla založena dne 16. března 2010 a je řízena ředitelem s bydlištěm ve Švédsku a třemi členy představenstva, z nichž dva mají bydliště v Dánsku. Podle poskytnutých informací se všechna zasedání představenstva společnosti konají v Dánsku a všechna zasedání spoluvlastnických rejdařských společností se konala rovněž v Dánsku, jelikož čtyři dotčená plavidla byla zaregistrována v DIS.

25. Čtyři spoluvlastnické rejdařské společnosti se rozhodly vykonávat přepravní činnost v Dánsku tak, že čtyři dotčená plavidla nechaly zaregistrovat v DIS a označily společnost VAS Shipping jako řídícího vlastníka. Na základě § 104 zákona o lodní dopravě byla proto společnost Vas Shipping ze zákona oprávněna činit jakákoliv právní jednání, která rejdař obvykle činí.

26. Podle předkládajícího soudu vykonávají spoluvlastnické rejdařské společnosti hospodářskou činnost v Dánsku prostřednictvím dotčených čtyř plavidel a jejich registraci v DIS tedy nelze oddělit od výkonu svobody usazování [6]. Společnost VAS Shipping uvedla, že žádný z námořníků, kteří jsou státními příslušníky třetí země, během vplutí do dánských přístavů neopouští plavidlo a veškerou práci na pevnině vykonává dánský pozemní personál zaměstnaný v daném přístavu [7].

27. Dne 4. května 2018 Retten i Odense (okresní soud v Odense, Dánsko) konstatoval, že společnost VAS Shipping porušila ustanovení zákona o cizích státních příslušnících. Rovněž uvedl, že ustanovení zákona o cizích státních příslušnících představovala omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU ve spojení s článkem 54 SFEU, ale že toto omezení bylo odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu a nepřekračovalo meze toho, co bylo nezbytné. Podle uvedeného soudu byla pravidla zákona o cizích státních příslušnících týkající se posádek ze třetích zemí odůvodněna snahou, aby nedocházelo k narušování dánského trhu práce, neboť pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, mají vzhledem k úrovni mezd vůči dánským pracovníkům konkurenční výhodu. Požadavek na pracovní povolení je účinným prostředkem k zajištění stability trhu práce a tím k zabránění narušení národního trhu práce. Retten i Odense (Okresní soud v Odense) tedy konstatoval, že omezení byla v souladu s právem, a uložil společnosti VAS Shipping povinnost zaplatit pokutu ve výši 1 500 000 DKK na základě § 59 odst. 4 zákona o cizích státních příslušnících ve spojení s § 59 odst. 5 a § 61 tohoto zákona [8].

28. Předkládající soud uvádí, že mezi účastníky řízení je nesporné, že požadavek na pracovní povolení stanovený v § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících ve spojení s § 33 odst. 4 nařízení o cizích státních příslušnících může představovat omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU. Cíl zajistit stabilitu trhu práce a tím zabránit jeho narušení může v zásadě odůvodnit omezení volného pohybu [9]. Předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr v řadě rozsudků rozhodl o faktorech, které mají být podle Smlouvy o FEU zahrnuty do posouzení přiměřenosti omezení svobody zaměstnavatele při výběru pracovníků. Citovaná judikatura se však týká hlavně vztahu k pravidlům o službách. Tato dřívější rozhodnutí Soudního dvora tedy neposkytují spolehlivé vodítko pro posouzení vztahu mezi dotčenými dánskými pravidly a článkem 49 SFEU upravujícím svobodu usazování. Předkládající soud se proto domnívá, že rozhodnutí o tom, zda článek 49 SFEU brání pravidlům podobným dánským pravidlům, která ukládají požadavek na pracovní povolení pro státní příslušníky třetích zemí, kteří pracují na plavidlech plujících pod vlajkou Dánska a vlastněných státními příslušníky jiného členského státu EU, je nezbytné, aby bylo možné v projednávané věci rozhodnout.

29. Za těchto okolností se Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání článek 49 SFEU právním předpisům členského státu, které vyžadují, aby členové posádky ze třetích zemí na plavidle plujícím pod vlajkou členského státu a vlastněném majitelem, který je státním příslušníkem jiného členského státu EU, měli pracovní povolení, ledaže plavidlo vpluje do přístavů členského státu nejvýše 25krát, počítáno průběžně za předchozí rok?“

6 – Rozsudek ze dne 25. července 1991, Factortame a další (C-221/89, EU:C:1991:320).

7 – Předkládající soud poznamenal, že skutkové okolnosti věci, včetně toho, zda a kolik státních příslušníků třetích zemí bylo na palubě daných čtyř plavidel, období, během kterého byli přítomni, a kolikrát dotyčná plavidla vstoupila do dánských přístavů, jsou sporné.

8 – Při stanovování pokuty Retten i Odense (Okresní soud v Odense) konstatoval, že zde existovaly přitěžující okolnosti, neboť zahraniční námořníci jsou placeni méně než dánští námořníci a je dosahováno finančního zisku. Dospěl k závěru, že protiprávní jednání bylo úmyslné a spáchané několika plavidly a dotyční cizí státní příslušníci neměli v Dánsku právo pobytu. Poznamenal nicméně, že existovala určitá nejistota ohledně počtu námořníků, kteří byli na palubě, a rozsahu, v jakém plavidla vplula do dánských přístavů. Mimo jiné rovněž poznamenal, že délka řízení byla mimořádně dlouhá z důvodu složité povahy případu a souvisejících otázek unijního práva, jakož i skutečnosti, že mezi jednotlivými útvary a státním zástupcem a právníkem obviněné osoby došlo ke kontaktům.

9 – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904).

IV. Řízení před Soudním dvorem

30. Písemná vyjádření předložily společnost VAS Shipping, dánská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise.

31. Navzdory tvrzení předkládajícího soudu, podle něhož je mezi účastníky řízení nesporné, že požadavek na pracovní povolení může představovat omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, Komise ve svém vyjádření vyjádřila pochybnosti, zda požadavek stanovený v dánské právní úpravě, aby členové posádky ze třetích zemí na plavidle plujícím pod vlajkou členského státu a vlastněném majitelem, který je státním příslušníkem jiného členského státu EU, měli pracovní povolení, ledaže plavidlo vpluje do přístavů členského státu nejvýše 25krát, počítáno průběžně za předchozí rok, představuje omezení svobody usazování.

32. Dne 15. prosince 2020 rozhodl Soudní dvůr na základě čl. 61 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora o vyzvání účastníků řízení nebo zúčastněných uvedených v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie mimo Komisi, aby se písemně vyjádřili k tvrzení Komise uvedenému v jejím vyjádření, že dánská právní úprava dotčená ve věci v původním řízení nepředstavuje „omezení“ ve smyslu článku 49 SFEU.

33. Společnost VAS Shipping, jakož i dánská a nizozemská vláda předložily v tomto ohledu další nebo dodatečná vyjádření. Zatímco společnost VAS Shipping trvá na svém názoru, že dotčená vnitrostátní opatření představují omezení její svobody usazování, dánská a nizozemská vláda mají nyní za to, že uvedená opatření nepředstavují omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU [10]. Na pozadí těchto skutečností lze nyní přistoupit k posouzení nastolených otázek.

V. Analýza

A. K existenci omezení podle článku 49 SFEU

1. K použitelnosti článku 49 SFEU

34. V rámci své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud žádá o výklad článku 49 SFEU, jakož i pravidel týkajících se svobody usazování. Předkládající soud nepožádal o výklad článku 56 SFEU týkajícího se volného pohybu služeb a ostatně ani o výklad žádného jiného ustanovení Smlouvy o FEU. Předkládající soud nadto nepožádal kupříkladu o výklad čl. 79 odst. 5 SFEU, který stanoví, že se článek 79 SFEU „nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné“. Kromě toho v tomto ohledu nebyla účastníky řízení ani zúčastněnými předložena žádná vyjádření, s výjimkou nizozemské vlády. Nebyla navíc položena žádná otázka týkající se práv námořníků, například jejich práva pohybu uvnitř Evropské unie a jejich práv a povinností při překračování vnějších hranic Unie [11].

10 – V bodě 11 svého prvotního vyjádření dánská vláda uvedla, že požadavek, aby měli státní příslušníci třetích zemí za daných okolností pracovní povolení, obecně představuje omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU. Ačkoliv nizozemská vláda původně na základě tvrzení předkládajícího soudu připustila, že dotčená dánská opatření představovala omezení svobody usazování, ve svých prvotních vyjádřeních se nicméně dotazovala, zda je článek 49 SFEU skutečně relevantní, vzhledem k tomu, že čl. 79 odst. 5 SFEU opravňuje Dánské království, aby vyžadovalo pracovní povolení, jakmile členové posádky vstoupí na dánský pracovní trh, a regulovalo tak počet státních příslušníků ze třetích zemí pracujících na jeho území.

11 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 5. února 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nalodění námořníků v námořním přístavu v Rotterdamu) (C-341/18, EU:C:2020:76).

35. Článek 49 SFEU ukládá povinnost odstranit omezení svobody usazování týkající se státních příslušníků jednoho členského státu na území jiného členského státu. Uvedené ustanovení, vykládané ve spojení s článkem 54 SFEU, přiznává právo na výkon svobody usazování společnostem založeným podle práva některého členského státu, jež mají sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Evropské unie [12].

36. Vzhledem k tomu, že cílem svobody usazování je umožnit státnímu příslušníkovi Unie podílet se stálým a trvalým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je stát jeho původu, a mít z toho prospěch, pojem „usazení“ ve smyslu ustanovení Smlouvy o FEU o svobodě usazování tak zahrnuje účinný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny v tomto členském státě po neurčitou dobu. Podle Soudního dvora taková svoboda předpokládá skutečné usazení dotyčné společnosti v hostitelském členském státě a výkon skutečné hospodářské činnosti v tomto státě [13].

37. Soudní dvůr uvedl, že registrace plavidla nutně nezahrnuje usazení ve smyslu Smlouvy o FEU, zejména pokud toto plavidlo není využíváno k výkonu hospodářské činnosti nebo pokud je žádost o registraci podána osobou nebo jménem osoby, která není usazena a nemá v úmyslu se v dotyčném členském státě usadit. Pokud však plavidlo představuje nástroj k vykonávání hospodářské činnosti, která zahrnuje stálou provozovnu v dotčeném členském státě, nelze registraci tohoto plavidla oddělit od výkonu svobody usazování [14].

38. Ze skutkových okolností uvedených předkládajícím soudem tedy podle všeho vyplývá, že články 49 a 54 SFEU jsou v projednávané věci použitelné. V tomto ohledu čtyři spoluvlastnické švédské společnosti zaregistrovaly čtyři plavidla v DIS a označily společnost VAS Shipping, tedy společnost se sídlem v Dánsku a zcela vlastněnou švédskou společností, jako řídícího vlastníka plavidel. Dotčená čtyři plavidla jsou kromě toho využívána k výkonu hospodářské činnosti čtyřmi spoluvlastnickými rejdařskými společnostmi.

39. Navzdory tvrzení obsaženému v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce o existenci omezení svobody usazování [15] je nyní vhodné posoudit, zda takové omezení existuje. Nejprve připomenu vyjádření předložená Soudnímu dvoru a poté judikaturu k pojmu „omezení“. Následně přistoupím k posouzení uvedeného pojmu v kontextu projednávané věci.

2. K pojmu „omezení“

a) Argumenty

40. Navrhuji nejprve shrnout úvahy Komise k dané otázce. Právě na základě těchto úvah totiž vznikla písemná otázka Soudního dvora, a tedy vyjádření ostatních účastníků řízení a zúčastněných k dané problematice.

12 – Rozsudek ze dne 25. října 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, bod 32).

13 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54).

14 – Rozsudek ze dne 25. července 1991, Factortame a další (C-221/89, EU:C:1991:320, body 21 a 22).

15 – V rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU je na Soudním dvoru, aby poskytl předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny, nebo jako je tomu v projednávané věci, poskytnout vnitrostátnímu soudu všechna vodítka pro výklad článku 49 SFEU pro účely rozhodnutí sporu, který mu byl předložen. Obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2000, Michaïlidis (C-441/98 a C-442/98, EU:C:2000:479, body 20 a 21).

41. Komise má za to, že otázka, která musí být položena pro posouzení, zda vnitrostátní opatření představuje omezení svobody usazování, zní, zda povinnost uložená vnitrostátním právem novým subjektům – v projednávané věci pracovní povolení pro státní příslušníky třetích zemí – vytváří překážky vstupu na trh a zda by je zbavovala možnosti účinně soutěžit se zavedenými subjekty [16]. Podle Komise opatření nepředstavuje nutně omezení ve smyslu článku 49 SFEU pouze z toho důvodu, že hospodářská výhoda a motivace k výkonu hospodářské činnosti jsou menší, než kdyby se opatření neuplatnilo. Vzhledem k neexistenci harmonizace mají členské státy v zásadě pravomoc upravovat výkon hospodářských činností na svém území, a pokud opatření není právně ani fakticky diskriminační, mělo by být považováno za omezení svobody usazování pouze tehdy, pokud ovlivňuje přístup na trh [17]. V tomto ohledu cituje Komise rozsudek ze dne 14. července 1994 ve věci Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 34), v němž Soudní dvůr uvedl, že při neexistenci harmonizace může členský stát přímo či nepřímo stanovit technická pravidla, která jsou pro něj specifická a nemusí nezbytně existovat v jiných členských státech. Podle Soudního dvora „potíže, které mohou těmto podnikům vzniknout z uvedené situace, se nedotýkají svobody usazování […]. Tyto potíže se v podstatě z hlediska své povahy neliší od potíží, které mohou vyplývat z rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy upravujícími například mzdové náklady, náklady na sociální zabezpečení nebo daňový režim“.

42. Společnost VAS Shipping ve svém prvotním vyjádření uvedla, že vzhledem k tomu, že se dotčená dánská pravidla týkají pouze lodí plujících pod dánskou vlajkou, tato pravidla brání příslušníkům Unie ve výkonu jejich práva svobodně se usazovat zaručeného Smlouvou o FEU nebo jej činí méně atraktivním. Tvrdí, že vnitrostátní opatření, které pod hrozbou trestních sankcí stanoví maximální limit počtu zastávek, jež může každoročně učinit v přístavu uvedeného členského státu loď registrovaná v tomto státě, která je vlastněna osobami usazenými v jiném členském státě a osazena posádkou tvořenou státními příslušníky třetích zemí, nelze oddělit od podmínek registrace lodi v tomto členském státě. To platí tím spíše, pokud se vnitrostátní pravidlo vztahovalo pouze na lodě registrované v dotčeném členském státě, zatímco lodě, které v něm nebyly registrované, mohly volně a bez omezení vplouvat do jeho přístavů bez ohledu na státní příslušnost členů posádky.

43. Společnost VAS Shipping má za to, že omezení uložené druhou větou § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících společně s § 33 odst. 1 bodem 4 nařízení o cizích státních příslušnících je rovnocenné omezení konstatovanému Soudním dvorem v jeho rozsudku ze dne 14. října 2004 ve věci Komise v. Nizozemsko (C-299/02, EU:C:2004:620), neboť z těchto ustanovení vyplývá, že vlastníci lodí usazení ve Švédsku, kteří mají v úmyslu zaregistrovat své lodě v DIS a vykonávat v Dánsku námořní rejdařskou činnost tím, že budou vplouvat do dánských přístavů více než 25krát ročně, nemají žádnou jinou možnost, než přizpůsobit svou politiku přijímání zaměstnanců tak, aby vyloučili z posádky lodě všechny státní příslušníky zemí mimo Evropskou unii a EHP. To by vedlo k radikální a podstatné změně jejich politiky přijímání zaměstnanců, která by měla za následek značné znevýhodnění a hospodářský zásah.

44. Společnost VAS Shipping ve svém prvotním vyjádření, jakož i v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem tvrdí, že čisté mzdy, které vyplácela státním příslušníkům třetích zemí, jsou v souladu s pravidly stanovenými dánskými právními předpisy, pokud jde o plavidlo registrované v DIS, a že nejsou nižší než mzdy stanovené kolektivní smlouvou.

45. Společnost VAS Shipping ve své odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem uvádí, že švédští spoluvlastníci dotčených plavidel působí v mnoha dalších členských státech včetně Švédska. Kromě toho má společnost VAS Shipping za to, že vyjádření Komise týkající se existence omezení a jeho odůvodnění se zakládá na zcela nesprávném pojetí § 33 odst. 1 bodu 4 nařízení o cizích státních

16 – Viz bod 45 vyjádření Komise. V bodě 49 svého vyjádření Komise uvedla, že otázka zní, zda by povinnost *nového subjektu* dodržovat místní pravidla, v projednávané věci tedy pracovní povolení pro státní příslušníky třetích zemí, zbavila *nově příchozí* možnosti účinně soutěžit s již zavedenými hospodářskými subjekty.

17 – Viz body 49 a 50 vyjádření Komise.

příslušnících. Společnost VAS Shipping tedy zdůrazňuje skutečnost, že registrace v DIS nebo ostatně v jakémkoliv jiném dánském rejstříku plaveb není relevantní pro účely pravidla 25 zastávek stanoveného v § 33 odst. 1 bodu 4 nařízení o cizích státních příslušnících. Podle uvedeného ustanovení mohou z pravidla 25 zastávek těžit pouze plavidla v *mezinárodní dopravě*, a to bez ohledu na jejich registraci v DIS. Plavidlo není klasifikováno jako plavidlo v mezinárodní dopravě z důvodu své registrace v DIS.

46. Podle společnosti VAS Shipping je plavidlo v mezinárodní dopravě definováno mimo jiné skutečností, že pravidelně překračuje mezinárodní hranice, a že tedy nemůže fakticky existovat „pracoviště v Dánsku" ani nelze hovořit o podobnosti se zaměstnáváním na pevnině v Dánsku. Vzhledem k tomu, že je plavidlo klasifikováno jako plavidlo v mezinárodní dopravě, způsob plavby není z podstaty věci výlučně dánský, takže není důvod se domnívat, že existuje stálá nebo trvalá vazba k Dánsku. Za předpokladu, že by plavidla zůstala klasifikována jako plavidla provozovaná v mezinárodní dopravě, by tudíž vazba pro každou zastávku byla dočasná. Pravidlo 25 zastávek se navíc nevztahuje na vnitrostátní dopravu.

47. Společnost VAS Shipping má za to, že v souladu s rozsudkem ze dne 14. října 2004 ve věci Komise v. Nizozemsko (C-299/02, EU:C:2004:620, body 19 a 32) pojem „omezení svobody usazování" přesahuje význam registrace plavidla, jak tvrdí Komise. Překážky ovlivňující nepřetržitou správu plavidla mohou rovněž představovat omezení.

48. Dánská vláda má ve svém prvotním vyjádření za to, že otázka položená v projednávané věci přesahuje rámec pouhého použití článku 49 SFEU a týká se toho, zda mohou členské státy od státních příslušníků třetích zemí vyžadovat, aby získali pracovní povolení, pokud trvale pracují v domovském státě. Podle této vlády má počet a četnost zastávek lodě, která je usazena v Dánsku, v dánských přístavech značný význam pro posouzení rozsahu, v jakém členové posádky lodě pracují v Dánsku. Pokud je tomu tak zřídkakdy, nelze se domnívat, že by to mělo významný dopad na dánský trh práce. Naproti tomu, pokud členové posádky lodě pravidelně plní takové úkoly, jako je nakládka a vykládka zboží při zastávce v dánských přístavech, může skutečnost, že jsou členové posádky státními příslušníky třetích zemí, ovlivnit stabilitu dánského trhu práce. Požadavek na pracovní povolení vyplývá z počtu případů, kdy každé jednotlivé plavidlo zakotví v dánských přístavech, a nikoli z počtu případů, kdy se každý člen posádky, který je státním příslušníkem třetí země, nachází na palubě plavidla, které kotví v dánských přístavech. Je tomu tak proto, neboť počet případů, kdy plavidlo s členy posádky ze třetích zemí zakotví, má dopad na okamžik, kdy plavidlo získá dostatečně stabilní a pravidelnou vazbu na dánský trh práce jakožto pracoviště, a tedy požadavek, aby pracovníci tohoto plavidla měli pracovní povolení v souladu s dánskými právními předpisy. Nadto by ověřování počtu zastávek členů posádky, kteří mohli v průběhu roku pracovat na různých plavidlech, v přístavu vyžadovalo rozsáhlou a zbytečnou registraci. Uvedená vláda má za to, že minimální hranice 25 zastávek v přístavu v rámci jednoho roku představuje vyvážené stanovení hranice pro situace, kdy loď kotví v dánských přístavech tak pravidelně, že členové její posádky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, mohou být považováni za osoby s dostatečně stabilní vazbou na dánský trh práce, a tudíž podléhat požadavku na pracovní povolení.

49. Dánská vláda se ve své odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem ztotožnila s postojem přijatým Komisí, který je nastíněn v bodě 41 tohoto stanoviska. Kromě toho má za to, že rozsudek ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12) lze vykládat v tom smyslu, že vyžaduje pro konstatování omezení svobody usazování *vážnou překážku* při výkonu činností, která ovlivňuje přístup na trh. Podle uvedené vlády by tedy vzhledem k tomu, že členské státy mají v zásadě pravomoc upravovat výkon hospodářské činnosti na svém území, mělo být opatření, jestliže není právně nebo fakticky diskriminační, považováno za omezení svobody usazování pouze tehdy, pokud ovlivňuje přístup na trh. Dánská vláda má za to, že rozsudek ze dne 29. března 2011 ve věci Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188) týkající se maximálních sazeb uplatňovaných advokáty prokazuje, že vnitrostátní pravidla, která nemají dopad na možnost soutěžit, nepředstavují

omezení svobody usazování na základě článku 49 SFEU. Podle názoru této vlády, pokud *měl*[18] subjekt přístup na trh, musí provádět činnost za stejných podmínek jako ostatní subjekty. Jakmile má subjekt přístup na trh, může být chráněn pouze proti přímé a nepřímé diskriminaci[19]. Dánská vláda má tudíž za to, že vnitrostátní opatření dotčené ve věci v původním řízení nebrání novým účastníkům na trhu, aby účinně konkurovali dánským námořním společnostem, a že nepředstavuje omezení ve smyslu článku 49 SFEU.

50. Nizozemská vláda ve své odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem rovněž souhlasí se stanoviskem Komise k existenci omezení na základě článku 49 SFEU. Ve svém prvotním vyjádření měla nizozemská vláda za to, že čl. 79 odst. 5 SFEU opravňoval Dánsko k tomu, aby vyžadovalo pracovní povolení, jakmile členové posádky vstoupí na dánský trh práce – tedy když pravidelně přijíždějí do dánských přístavů – a takto je kontrolován počet státních příslušníků třetích zemí na jejich území. Vzhledem k tomu, že je požadavek na pracovní povolení pro dotčenou činnost upraven vnitrostátním právem, si nizozemská vláda klade otázku, zda je vhodné provést posouzení z hlediska článku 49 SFEU.

b) Úvodní poznámky

51. Úvodem bych rád zdůraznil, že se projednávaná věc netýká daňového práva, které se nepochybně řídí poněkud odlišnými pravidly, pokud jde o pojem „omezení svobody usazování“ podle článku 49 SFEU. Poukazuji na tu linii judikatury, kterou uvedla Komise ve svém vyjádření[20], kdy v některých případech Soudní dvůr neodkazuje na kritérium stanovené v jeho rozsudcích ze dne 31. března 1993 ve věci Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32) a ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11), ale naopak porovnává účinky opatření na tuzemské i zahraniční subjekty. Většina daňových opatření přitom spočívá (přinejmenším v určitém smyslu) v omezení usazování, neboť existence byť i jen obecně použitelného daňového opatření má již z podstaty věci vliv na schopnost podniku vykonávat svou činnost v tomto členském státě. V tomto smyslu tedy mohou být daňové věci považovány za věci *sui generis*, pokud jde o svobodu usazování.

18 – Kurzivou zvýraznila dánská vláda.

19 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Airport Shuttle Express a další (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, bod 47).

20 – Viz bod 37.

52. Ačkoliv v současné době neexistuje v oblasti svobody usazování žádný ekvivalent k přístupu spočívajícímu v „pravidlu rozumného uvážení“, který zaujal Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 24. listopadu 1993 ve věci Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905)[21] ohledně volného pohybu zboží – který rozlišuje mezi pravidly ovlivňujícími samotné zboží a pravidly ovlivňujícími způsoby jejich prodeje[22] – určité zvláštnosti vztahující se k pojmu „omezení“ lze nicméně nalézt v judikatuře Soudního dvora týkající se svobody usazování v závislosti na povaze dotčených pravidel.

53. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že členské státy disponují za současného stavu harmonizace unijního daňového práva jistým stupněm autonomie. Daňová autonomie znamená, že členské státy mají například volnost ve stanovení podmínek a výše zdanění různých organizačních forem, které využívají vnitrostátní společnosti vykonávající činnost v zahraničí, pokud s nimi nezachází *diskriminačně* oproti srovnatelným vnitrostátním organizačním formám[23].

c) K opatřením, která brání výkonu svobody usazování nebo jej činí méně atraktivním

54. V jiných než daňových oblastech podle ustálené judikatury platí, že článek 49 SFEU brání jakémukoliv vnitrostátnímu opatření, které, i když se použije bez diskriminace na základě státní příslušnosti, může bránit občanům Unie ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou o FEU nebo jej může učinit méně přitažlivým[24].

55. Je to právě obsah pojmu „opatření, která brání“ výkonu svobody usazování „nebo jej činí méně atraktivním“ a jejich praktické uplatnění v rámci projednávané věci, které je zpochybňováno zejména Komisí a dánskou vládou.

21 – V bodech 16 a 17 uvedeného rozsudku Soudní dvůr uvedl, že použití vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, na výrobky pocházející z jiných členských států nemůže narušovat obchod mezi členskými státy za předpokladu, že jsou tyto právní předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující činnost na vnitrostátním území, a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Za takových okolností je na právní úpravu prodeje výrobků, které pocházejí z jiného členského státu, nahlíženo tak, že nebrání jejich přístupu na trh, a tudíž nespadá do rozsahu působnosti článku 34 SFEU. Přístup spočívající v pravidlu rozumného uvážení, který byl rozvinut v oblasti volného pohybu zboží, však není „vytesán do kamene“ a v judikatuře, která tento přístup zmírňuje, existují určité vzácné výjimky. Viz například rozsudek ze dne 26. června 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325). V uvedené věci Soudní dvůr konstatoval, že i když byla relevantní vnitrostátní právní úprava namířena proti metodě propagace prodeje (a tedy způsobu prodeje), přesto se dotýkala samotného obsahu výrobků. Soudní dvůr však nezaujal podobný přístup jako v případě pravidla rozumného uvážení v oblasti volného pohybu služeb, na základě kterého je na určitý druh nebo kategorii vnitrostátních opatření nahlíženo tak, že v zásadě nebrání přístupu na trh. Byl tedy konzistentně přijímán individuální, a nikoliv formalističtější přístup, který identifikuje nebo specifikuje určité kategorie opatření. Viz rozsudek ze dne 10. května 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, body 33 až 38). V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr uvedl, že důvod, proč právní úprava stanovující určité způsoby prodeje zboží nespadá do působnosti článku 34 SFEU, je ten, že nebrání přístupu dovezených výrobků na trh členského státu ani jej neomezuje více, než tak činí u tuzemských výrobků. V uvedené věci však byl zákaz vcházet ve styk s potenciálními zákazníky prostřednictvím „cold calling“ v jiném členském státě uložený finančním zprostředkovatelům nabízejícím komoditní termínové smlouvy mimo komoditní burzu považován za omezení volného pohybu služeb. Navzdory skutečnosti, že se mohu domnívat, že je „cold calling“ typickou metodou nebo způsobem prodeje, Soudní dvůr konstatoval, že nelze učinit žádnou analogii s rozsudkem ze dne 24. listopadu 1993 ve věci Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), neboť zákaz dotčené metody „cold calling“ přímo ovlivňoval přístup na trh se službami.

22 – Viz například rozsudek ze dne 14. září 2006, Alfa Vita Vassilopoulos a Carrefour-Marinopoulos (C-158/04 a C-159/04, EU:C:2006:562, body 17 a 18).

23 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. prosince 2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, body 51 a 53), a ze dne 14. dubna 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, bod 29). Generální advokátka J. Kokott poznamenala ve svém stanovisku ve věci Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, body 43 a 44), že za omezení svobody usazování musí být podle ustálené judikatury považována všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, jsou mu na překážku nebo jej činí méně atraktivním a že to v zásadě zahrnuje diskriminaci, ale také nediskriminační omezení. Nicméně daně a poplatky jsou samy o sobě zátěží a snižují tak přitažlivost usazení v jiném členském státě. Podle generální advokátky J. Kokott by posuzování podle měřítka nediskriminujících omezení tedy veškeré vnitrostátní daňové situace podřídilo unijnímu právu, a tím zásadně zpochybnilo suverenitu členských států v daňových záležitostech. Poznamenala, že Soudní dvůr proto již několikrát rozhodl, že ustanovení členských států upravující podmínky a výši zdanění spadají do daňové autonomie, pokud s přeshraničními situacemi není oproti vnitrostátním zacházeno diskriminačně. Obdobně viz také mé stanovisko ve věci Société Générale (C-565/18, EU:C:2019:1029, body 34 až 36), které se týká volného pohybu kapitálu.

24 – Viz rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), a ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Z nedávné doby viz rozsudky ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 30 a citovaná judikatura), a ze dne 27. února 2020, Komise v. Belgie (Účetní) (C-384/18, EU:C:2020:124, bod 75 a citovaná judikatura). Budu označovat tuto linii judikatury jako „kritérium ve věci Kraus“.

56. Je třeba nejprve zdůraznit, že právní úprava členského státu nepředstavuje omezení ve smyslu Smlouvy o FEU *pouze* na základě skutečnosti, že jiné členské státy používají méně přísná nebo hospodářsky zajímavější pravidla na svém území [25]. Kromě toho vzhledem k neexistenci harmonizace činností dotčených ve věci v původním řízení mají členské státy v zásadě i nadále pravomoc vymezit podmínky výkonu těchto činností. Členské státy však musí při výkonu své pravomoci v uvedené oblasti dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou o FEU [26].

57. Soudní dvůr uvedl, že se pojem „omezení" ve smyslu článku 49 SFEU vztahuje *zejména* na opatření přijatá členským státem, která byť jsou použitelná bez rozdílu [27], *ovlivňují přístup na trh* [28]. Otázka, kterou je třeba v projednávané věci položit zejména s ohledem na vyjádření dánské vlády a Komise [29], zní, zda pouze opatření, která brání *prvotnímu vstupu nebo vstupu nových účastníků* na trh či jej omezují, případně opatření, která jsou diskriminační, představují omezení svobody usazování.

58. Zjevnými omezeními svobody usazování – a ostatně přístupu na jakýkoli trh – jsou vnitrostátním právem stanovené povinnosti získat povolení usadit se v členském státě nebo vykonávat určitou činnost. V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje usazení podniku jiného členského státu předchozím vydáním povolení, představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, neboť tato právní úprava může bránit výkonu svobody usazování takovým podnikem, jelikož mu brání ve volném výkonu jeho činnosti prostřednictvím stálé provozovny [30]. Poznamenávám, že se takové povinnosti mohou stejně tak dotknout státních příslušníků nebo právnických osob pocházejících z členského státu usazení. Soudní dvůr však v takových případech nevyžadoval existenci diskriminace v jakékoliv formě, aby konstatoval za tímto účelem omezení [31].

59. Rozsudek ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), který byl citován Komisí a dánskou vládou, objasňuje pojem „omezení" v oblasti svobody usazování [32].

25 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 63 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 14. dubna 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, body 31 a 32). V této věci Soudní dvůr uvedl, že svoboda usazování nemůže být chápána v tom smyslu, že členský stát je povinen pozměnit svou právní úpravu v závislosti na právní úpravě jiného členského státu, aby bylo v každé situaci zaručeno, že jakákoli odlišnost vyplývající z vnitrostátních právních úprav bude odstraněna.

26 – Rozsudek ze dne 22. října 2009, Komise v. Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 27 a citovaná judikatura).

27 – Pokud jde o diskriminační opatření založené na státní příslušnosti, viz rozsudek ze dne 10. září 2015 ve věci Komise v. Lotyšsko (C-151/14, EU:C:2015:577), v němž Soudní dvůr konstatoval, že Lotyšská republika tím, že pro přístup k povolání notáře stanovila podmínku státní příslušnosti, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 SFEU.

28 – Rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12).

29 – Poznamenávám, že podle všeho existuje mezi postojem, který přijala Komise ve svém vyjádření v projednávané věci, a jejími stanovisky obsaženými ve sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně investic v rámci EU [COM(2018) 547 final] určitý rozpor. V oddíle nadepsaném „Právo EU chrání všechny přeshraniční investice v EU po celou dobu jejich životního cyklu" Komise po pododdíle nadepsaném „Přístup na trh" uvedla v pododdíle „Působení na trhu", že „když investoři z EU začnou provozovat podnikatelskou činnost v jiném členském státě nebo provádět jiný druh investic, vztahuje se na ně i nadále právo EU podle výkladu Soudního dvora […]. Obecně je chrání proti opatřením veřejných orgánů, jež by *zbavila investory možnosti nakládat se svým majetkem nebo jež by omezila podnikatelskou činnost, kterou vykonávají, a to i v případě, že jsou tato opatření stejnou mírou uplatňována i na vnitrostátní hospodářské subjekty*". Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

30 – Rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 54 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudky ze dne 16. prosince 2010, Komise v. Francie (C-89/09, EU:C:2010:772, body 44 až 49); ze dne 26. září 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, body 25 až 32); a ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, body 30 až 36). Viz rovněž kapitola III, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele", směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

31 – Viz rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 62 až 71), v němž Soudní dvůr konstatoval omezení svobody usazování navzdory skutečnosti, že Komise nebyla schopna prokázat, že dotčená španělská právní úprava byla z právního či skutkového hlediska diskriminační. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 8. května 2019 ve věci PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 60), konstatoval, že „vnitrostátní právní úprava […], která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že je v této provozovně provozována [profesní činnost] bez povolení, které tato právní úprava vyžaduje, [může mít] negativní dopady na obrat a výkon podnikatelské činnosti, zejména pokud jde o vztahy se zákazníky, kteří využívají dotčených služeb. Tato právní úprava tudíž může bránit osobám z jiných členských států, které si přejí usadit se v [jiném členském státě] […] nebo je od tohoto odrazovat", a tudíž představuje omezení svobody usazování. Viz rovněž rozsudek ze dne 8. září 2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, bod 38) týkající se povinnosti získat koncesi k výkonu činnosti.

32 – Viz rovněž stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187), v němž byla dopodrobna zkoumána stávající judikatura k pojmu „omezení svobody usazování". V bodě 78 svého stanoviska generální advokát A. Tizzano mimo jiné konstatoval, že „je nutné zjistit, zda [francouzské opatření] přesto staví tyto dceřiné společnosti *fakticky do méně výhodného postavení* ve srovnání s konkurenty, kteří jsou tradičně usazeni a provozují svou činnost na francouzském trhu, nebo […] zda v kterémkoli případě představuje s ohledem na své *účinky přímou překážku v přístupu* na bankovní trh".

60. V uvedené věci Soudní dvůr uvedl, že zákaz úročení vkladových účtů na viděnou [33] stanovený francouzskou právní úpravou vytvářel pro společnosti z jiných členských států *vážnou překážku* při výkonu jejich činností prostřednictvím dceřiné společnosti ve Francii, a tudíž *ovlivňoval jejich přístup na trh*. Podle Soudního dvora vytvářel zákaz dceřiným společnostem zahraničních společností překážku při shromažďování kapitálu od veřejnosti v tom, že je *zbavoval možnosti* úročením vkladových účtů na viděnou *účinněji konkurovat* úvěrovým institucím tradičně působícím v členském státu usazení, vybaveným rozsáhlou sítí poboček, a disponujícím tedy většími výhodami při získávání kapitálu od veřejnosti než uvedené dceřiné společnosti. Uvedený zákaz tedy představoval omezení ve smyslu článku 49 SFEU, neboť zbavoval úvěrové instituce z jiného členského státu, které usilovaly o vstup na trh členského státu, možnosti konkurovat prostřednictvím sazby úroků vkladových účtů na viděnou, která představovala jednu z nejúčinnějších metod za tímto cílem [34]. Uvedené opatření bylo odmítnuto, protože v praxi účinně fungovalo takovým způsobem, který znevýhodňoval nové účastníky na trhu pocházející z jiných členských států.

61. Domnívám se, že Soudní dvůr s odvoláním na svou tradiční judikaturu [35] zkoumal, zda předmětná vnitrostátní pravidla překážela usazení v dotčeném členském státě nebo jej ztěžovala. Taková překážka nutně vzniká tehdy, pokud podnik nemůže účinně konkurovat zavedeným podnikům kvůli opatřením uloženým dotčeným členským státem, která vytváří vážnou překážku přístupu na trh [36].

62. Podle mého názoru však z judikatury Soudního dvora vyplývá, že i v případě neexistence *de facto* nebo *de iure* diskriminace pojem „omezení“ nezahrnuje pouze opatření, která ztěžují přístup nových účastníků na trh. V tomto ohledu si tedy dovolím nesouhlasit zejména s vyjádřením dánské vlády a Komise. Rozsudek ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586) představuje zvláštní uplatnění obsáhlého kritéria na základě okolností uvedené věci [37] na pojem „omezení“, které je uvedeno v bodě 53 tohoto stanoviska a stanoveno Soudním dvorem nejjasněji v jeho rozsudku ze dne 31. března 1993 ve věci Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32). Nevidím však žádný přesvědčivý důvod odchýlit se od tohoto kritéria.

33 – To v praxi spočívalo v zákazu úročení některých vkladových účtů vedených u bank.

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, body 13 až 16). Tento rozsudek spíše připomíná judikaturu Soudního dvora týkající se reklamy na zboží. Viz rozsudek ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, body 42 až 44). Ačkoliv jsou pravidla omezující reklamu na zboží způsoby prodeje, a tudíž spadají pod přístup spočívající v pravidle rozumného uvážení, pokud jde o zboží, často mají na dovoz různorodý dopad, neboť znemožňují či ztěžují tomuto zboží, aby získalo významné postavení v jiném členském státě. Podle mého názoru jsou tedy fakticky diskriminační.

35 – Viz rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11), který uvádí, že „za […] omezení musí být považována všechna opatření, která výkon [svobody usazování] zakazují, tvoří překážku pro tento výkon nebo jej činí méně atraktivním“.

36 – Viz například rozsudek ze dne 12. prosince 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, body 56 a 57), který se týkal vnitrostátních pravidel, která zakazovala podnikům poskytujícím certifikační služby odchýlit se od minimálních sazeb upravených právem. Soudní dvůr uvedl, že uvedená pravidla mohla činit výkon svobody usazování na trhu těchto služeb podniky usazenými v jiných členských státech méně atraktivním. Podle Soudního dvora zákaz zbavoval podniky usazené v jiném členském státě a splňující podmínky stanovené vnitrostátní právní úpravou možnosti, že budou účtováním nižších odměn, než jaké stanoví vnitrostátní zákonodárce, účinněji konkurovat podnikům trvale usazeným v dotyčném členském státě, disponujícím proto většími možnostmi udržet si klientelu než podniky usazené v jiném členském státě. Viz rovněž čl. 15 odst. 2 písm. g) a odst. 3 směrnice 2006/123 a rozsudek ze dne 4. července 2019, Komise v. Německo (C-377/17, EU:C:2019:562).

37 – A patrně nejčastější a nejobvyklejší uplatnění uvedeného kritéria mimo případy týkající se požadavků na předchozí povolení nebo diskriminačních opatření.

63. Zatímco se tedy rozsudek ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586) týká zvláště otázky vstupu nového účastníka na trh členského státu [38], pojem „omezení“ je dynamickým pojmem, který jde nad rámec získání významného postavení na trhu členského státu a týká se rovněž skutečného výkonu činnosti [39]. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 31. března 1993 ve věci Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32) stanovil jediné, obsáhlé a dynamické kritérium pro pojem „omezení“, které se vztahuje na všechny aspekty a fáze [40] usazení v jiném členském státě [41].

64. Domnívám se, že Soudní dvůr by měl být obezřetný při vyslyšení výzvy [42] k uplatnění v podstatě dvou odlišných kritérií [43] týkajících se pojmu „omezení“ v závislosti na dotčené fázi usazení. V tomto ohledu mám za to, že hranice mezi prvotním přístupem na trh, výkonem činnosti na trhu a expanzí na trhu je pojmově zastřená a jakýkoliv pokus o jejich rozlišení bude v praxi obtížný – mohou všechny spadat pod zastřešující pojmy „přístup na trh“, nebo ještě lépe pojem „usazení“ [44].

65. Mimoto existence narušení účinné hospodářské soutěže není z hlediska článku 49 SFEU nezbytným kritériem. Soudní dvůr tak v rozsudku ze dne 27. února 2019 ve věci Associação Peço a Palavra a další (C-563/17, EU:C:2019:144, body 55 až 62) konstatoval, že povinnost ponechat hlavní místo podnikání na území dotčeného členského státu představuje omezení svobody usazování společnosti založené v souladu s právními předpisy některého členského státu. V uvedené věci Soudní dvůr – namísto konstatování omezení možnosti účinněji konkurovat – dospěl k tomu názoru, že svoboda usazování zahrnuje právo přemístit hlavní místo podnikání společnosti do jiného členského státu, což vyžaduje – pokud toto přemístění znamená přeměnu společnosti na společnost, na niž se vztahují právní předpisy posledně uvedeného členského státu, a ztrátu její původní státní příslušnosti – splnění podmínek pro založení společnosti stanovených právními předpisy toho členského státu, kam byla společnost přemístěna.

38 – Viz bod 14 uvedeného rozsudku. Viz rovněž rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 45), kde se jedná zvláště o počáteční přístup nového účastníka na trh.

39 – Ve svém rozsudku ze dne 21. dubna 2005 ve věci Komise v. Řecko (C-140/03, EU:C:2005:242, bod 28) Soudní dvůr uvedl, že opatření zakazující diplomovaným optikům *provozovat více než jednu prodejnu oční optiky* představuje omezení svobody usazování fyzických osob ve smyslu článku 49 SFEU. Podotýkám, že se dotčené nediskriminační opatření netýkalo povinnosti mít povolení, neboť se jednalo o pouhý zákaz. Kromě toho podle zvláštní analýzy se opatření netýkalo nutně počátečního přístupu na trh, ale spíše stupně rozšíření na trhu.

40 – Viz například rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, body 54 a 55), který se týkal možnosti provést hromadné propouštění a snížit objem činností. Soudní dvůr zdůraznil skutečnost, že dotčená vnitrostátní právní úprava, která omezovala možnost provádět hromadné propouštění, představovala podstatný zásah do některých svobod, kterých obecně požívají hospodářské subjekty. Soudní dvůr uvedl, že výkon svobody usazování zahrnuje svobodu přijmout zaměstnance v hostitelském členském státě, svobodu určit povahu a rozsah hospodářské činnosti, která má být vykonávána v hostitelském členském státě, a tudíž *svobodu snížit objem této činnosti, nebo svou činnost ukončit a vzdát se usazení*. Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, bod 53). Pokud jde o rozsah hospodářské činnosti, Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 26. ledna 2006 ve věci Komise v. Španělsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 48) konstatoval, že požadavek stanovený španělskými právními předpisy ohledně minimálního počtu osob zaměstnaných v podnicích poskytujících soukromé bezpečnostní služby představoval překážku svobodě usazování, neboť činil zřízení poboček nebo dceřiných společností ve Španělsku *nákladnějším*.

41 – Ve svém rozsudku ze dne 6. března 2018 ve věci SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, bod 62) Soudní dvůr konstatoval, že vnitrostátní právní úprava, podle níž požívací práva zřízená dříve k zemědělské půdě, jejichž držitelé nejsou blízkými příbuznými vlastníka této půdy, ze zákona zanikají a v důsledku toho jsou vymazána z katastru nemovitostí, představovala omezení volného pohybu kapitálu. Z bodu 54 a násl. uvedeného rozsudku vyplývá, že se jeho logika uplatní rovněž v případě svobody usazování. Kromě toho, i když Soudní dvůr nakonec konstatoval, že dotčené opatření bylo rovněž nepřímo diskriminační, sloužilo to pouze k omezení rozsahu možného odůvodnění opatření, a nikoliv ke zpochybnění skutečnosti, že by představovalo omezení i v případě neexistence takové diskriminace.

42 – Nejjasněji učiněné dánskou vládou a v menší míře Komisí.

43 – Podlé mého výkladu předložených vyjádření by první kritérium uplatnilo ustálenou judikaturu Soudního dvora, jak je uvedena v rozsudku ze dne 31. března 1993 ve věci Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), na počáteční přístup na trh (v jakémkoliv smyslu) a druhé kritérium *de iure* a *de facto* nediskriminace by se uplatnilo, jakmile by bylo dosaženo počátečního přístupu na trh.

44 – Například tedy ve svém rozsudku ze dne 7. března 2013 ve věci DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, body 34 a 35) Soudní dvůr uvedl, že opatření, které ukládalo pojišťovnám povinnost usilovat o získání povolení za účelem zavedení zvyšování sazeb pojistného, představovalo omezení svobody usazování, neboť nutilo podniky se sídlem v jiném členském státě, které chtěly dodržet opatření, nejen „změnit pojistné podmínky a sazby, aby splnily požadavky tohoto systému, [ale i] rozhodnout, jak nastavit pojistné sazby a potažmo obchodní strategii v okamžiku určování výchozích pojistných sazeb s rizikem, že pozdější zvýšení sazeb pojistného nepokryje náklady, které jim v budoucnu vzniknou“.

66. Kromě toho, ačkoliv bylo v rozsudku ze dne 5. října 2004 ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12) poukázáno na skutečnost, že vnitrostátní opatření, které zakazovalo úročení vkladových účtů na viděnou, vytvářelo „vážnou překážku" při výkonu činností[45], Soudní dvůr se podle mého názoru vyhnul tomu, aby uplatnil přístup *de minimis* v oblasti volného pohybu, podle něhož by omezení muselo mít určitý dopad nebo dosáhnout určité hranice, aby bylo relevantní.

67. Je však třeba zdůraznit skutečnost, že opatření nebude představovat omezení svobody usazování, pokud jsou jeho účinky na tuto svobodu[46] příliš nejisté, nepřímé, vágní, vzdálené nebo hypotetické[47]. Nadto je třeba připomenout, že se svoboda usazování nevztahuje na čistě vnitrostátní otázky[48].

d) K použití judikatury týkající se omezení v projednávané věci

1) Úvodní poznámky

68. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, podle všeho vyplývá, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že pokud podle § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících ve spojení s § 33 odst. 1 bodem 4 nařízení o cizích státních příslušnících dánské nákladní plavidlo – a tedy nákladní plavidlo registrované v dánském námořním rejstříku[49] – v mezinárodní dopravě zakotví v Dánsku více než 25krát, počítáno nepřetržitě za předchozí rok, pracovníci ze třetích zemí, kteří jsou na palubě, již nejsou vyňati z povinnosti mít pracovní povolení. V tomto ohledu se skutečnost, že jednotliví členové posádky ze třetích zemí nebyli přítomni na takovém plavidle během 25 zastávek v dotčeném přístavu, jeví jako irelevantní. Zdá se tedy, že se pravidlo zaměřuje na vplutí plavidel v mezinárodní dopravě a zaregistrovaných v Dánsku, která mají na palubě členy posádky, jež jsou státními příslušníky třetích

45 – V tomto ohledu nebylo sporu o tom, že přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů představovalo *základní činnosti* úvěrových institucí. Rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 16).

46 – Kromě toho je třeba zdůraznit, že aby opatření spadalo do působnosti článku 49 SFEU, musí ovlivňovat obchod mezi členskými státy. Dovolil bych si tvrdit, že hranice uplatňovaná Soudním dvorem pro konstatování takového účinku je nízká, ale existuje. Mimoto je třeba uvést, že navzdory skutečnosti, že v mnoha případech předběžných otázek vyplývá ze skutkových okolností dané věci, že nedochází k ovlivňování obchodu mezi členskými státy – neboť se jedná o čistě vnitrostátní otázku, jejíž všechny aspekty se váží pouze k jednomu členskému státu – bude Soudní dvůr s cílem napomoci předkládajícímu soudu často odpovídat na předběžnou otázku pro případ, že by obchod mezi členskými státy ovlivňován byl. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, body 39 a 40). V uvedené věci měl Soudní dvůr navzdory skutečnosti, že se všechny aspekty věcí vázaly k Španělsku, za to, že „nelze v žádném případě vyloučit, že státní příslušníci usazení na území jiných členských států, než je Španělské království, měli nebo mají zájem provozovat lékárny na území Samosprávného společenství Asturie". Naproti tomu viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Airport Shuttle Express a další (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 43 až 49), v němž Soudní dvůr odmítl uplatnit článek 49 SFEU na činnosti, které nevykazovaly žádnou spojitost s jakoukoliv ze situací upravených unijním právem a jejichž všechny relevantní prvky se nacházely pouze uvnitř jednoho členského státu, neboť nic nenasvědčovalo tomu, jak by konkrétní individuální rozhodnutí, které bylo napadeno, a nikoliv obecný systém, mohlo mít vliv na hospodářské subjekty pocházející z jiných členských států.

47 – V oblasti volného pohybu pracovníků a svobody usazování viz například rozsudky ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, bod 25), a ze dne 20. června 1996, Semeraro Casa Uno a další (C-418/93 až C-421/93, C-460/93 až C-462/93, C-464/93, C-9/94 až C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 a C-332/94, EU:C:1996:242, bod 32). Viz rovněž rozsudek ze dne 12. července 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, body 79 až 81), který se týká volného pohybu služeb. Například s ohledem na tuto věc by mohlo být docela dobře možné v konkrétním případě po přezkoumání kritérií navržených dánskou vládou a Komisí a při neexistenci jakýchkoliv jiných relevantních okolností konstatovat, že účinek sporného vnitrostátního opatření je příliš nejistý a nepřímý na to, aby takové opatření mohlo být považováno za opatření, které může bránit obchodu uvnitř Unie. Kritériem existence omezení nicméně zůstává podle mého názoru kritérium vyvozené například v rozsudku ze dne 31. března 1993 ve věci Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32). Pokud jde o služby, z čl. 15 odst. 2 písm. g) směrnice 2006/123 vyplývá, že za omezení jsou považovány pevně stanovené minimální nebo maximální sazby, které poskytovatel služeb musí dodržovat. Soudní dvůr však ve svém rozsudku ze dne 29. března 2011 ve věci Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 53) konstatoval, že vnitrostátní opatření, která ukládají advokátům povinnost dodržovat maximální sazby, nepředstavovala omezení, neboť nebylo prokázáno, že by dotčená opatření znesnadňovala přístup na italský trh dotčených služeb za podmínek obvyklé a účinné hospodářské soutěže. Soudní dvůr konkrétně poznamenal, že se italský režim odměn vyznačoval pružností, která zjevně umožňovala přiměřenou odměnu za všechny druhy advokátních služeb.

48 – Podle mého názoru nedošlo k omezení svobody usazování, které bylo konstatováno v rozsudku ze dne 14. července 1994 ve věci Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296), neboť v předmětném případě se jednalo o čistě vnitřní záležitost jednoho členského státu a tvrzené omezení bylo příliš nepřímé či vzdálené.

49 – S výhradou ověření předkládajícím soudem to podle všeho zahrnuje mimo jiné DIS.

zemí a nejsou držiteli dánského pracovního povolení, do dánských přístavů při určitém počtu případů a že se v případě takového vplutí uplatní trestní sankce [50]. V tomto ohledu předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl, že podle Retten i Odense (Okresní soud v Odense) „pravidla byla koncipována tak, že rozhodnou skutečností bylo pouze vplutí plavidel".

69. Kromě toho, i když společnost VAS Shipping ve svých vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru vyvinula zvláštní úsilí, aby prokázala, že čisté mzdy vyplácené na palubě čtyř dotčených plavidel nejsou nižší než čisté mzdy vyplácené v souladu s kolektivními smlouvami o odměnách a pracovních podmínkách, pokud jde o plavidla registrovaná v DIS [51], se podle mého názoru a s výhradou ověření předkládajícím soudem zdá, že neexistuje žádná *přímá souvislost* mezi výší mezd a povinností mít pracovní povolení uloženou státním příslušníkům třetích zemí za určitých okolností podle § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících vykládaného ve spojení s § 33 odst. 1 bodem 4 nařízení o cizích státních příslušnících [52].

70. Z žádné skutečnosti uvedené ve spise předloženém Soudnímu dvoru nevyplývá, že by takové námořní společnosti, jako je společnost VAS Shipping, byly povinny využívat nějakou konkrétní pracovní sílu [53]. Dotčená opatření měla nicméně za následek, že takové společnosti byly povinny za určitých okolností neuzavírat smlouvy s členy posádek ze třetích zemí, kteří nebyli držiteli pracovních povolení, nebo je nezaměstnávat. Takový požadavek by podle mého názoru potenciálně navýšil provozní náklady, a to přinejmenším z důvodu související administrativní zátěže.

71. Konečně, výraz „v mezinárodní dopravě" je uveden v § 33 odst. 1 bodě 4 nařízení o cizích státních příslušnících. Ve spise předloženém Soudnímu dvoru však nebylo uvedeno žádné vysvětlení ohledně jeho významu. Mohu se pouze domnívat, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že nějakým způsobem souvisí s pojmem uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. e) vzorové úmluvy OECD o daních z příjmů a majetku [54], který uvádí, že „pojem ‚mezinárodní doprava' označuje jakoukoli dopravu lodí […] s výjimkou případů, kdy je loď […] provozována pouze mezi místy ve smluvním státě a podnik, který loď provozuje, […] není podnikem tohoto státu" [55].

50 – Pravidla se mimoto netýkají nalodění ani vylodění členů posádky ze třetích zemí v dánských přístavech, ani ostatně práce vykonávané jimi v dánských přístavech nebo v jakékoli jiné části dánského území. V tomto ohledu nastínil předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž vízová pravidla stanovená nařízením o cizích státních příslušnících.

51 – To může vyplývat ze skutečnosti, že předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl, že Retten i Odense (Okresní soud v Odense) konstatoval, že „v projednávané věci existují při stanovení pokuty přitěžující okolnosti. Zahraniční námořníci jsou placeni méně než dánští námořníci, to znamená, že vzniká finanční zisk. Lze dojít k závěru, že protiprávní jednání bylo úmyslné a spáchané několika plavidly a že dotyční cizí státní příslušníci neměli v Dánsku právo pobytu."

52 – Tak je tomu podle všeho navzdory skutečnosti, že předkládající soud uvedl ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, že Retten i Odense (Okresní soud v Odense) poté, co konstatoval, že dotčená opatření představovala omezení ve smyslu článku 49 SFEU, měl za to, že „vzhledem ke kontextu, ve kterém byla zavedena pravidla [zákona o cizích státních příslušnících] týkající se posádek ze třetích zemí, je požadavek na ochranu dánského trhu práce odůvodněný, protože […] pracovníci [ze třetích zemí] mají vzhledem k úrovni mezd vůči dánským pracovníkům konkurenční výhodu, a lze jej považovat za omezení, které je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné. Požadavek na pracovní povolení je účinným prostředkem k zajištění stability trhu práce a tím k zabránění narušení národního trhu práce."

53 – V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že právní úprava členského státu ukládající podnikům pocházejícím z jiných členských států, které se chtějí v tomto členském státě usadit za účelem výkonu přístavních činností, aby využívaly pouze přístavní dělníky uznané podle této právní úpravy, znemožňuje takovému podniku využití vlastních pracovníků nebo přijetí jiných, neuznaných dělníků, a může tudíž tomuto podniku bránit v tom, aby se v dotyčném členském státě usadil, nebo to pro něj může činit méně atraktivním. Rozsudek ze dne 11. února 2021, Katoen Natie Bulk Terminals a General Services Antwerp (C-407/19 a C-471/19, EU:C:2021:107, body 59 a 60). Viz rovněž rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Komise v. Španělsko (C-576/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2430, body 37 a 38).

54 – Znění ze dne 21. listopadu 2017. Uvedená úmluva stanoví vzorové smlouvy o zamezení dvojímu zdanění uzavírané mezi státy.

55 – Článek 8 odst. 1 vzorové úmluvy stanoví, že „zisky podniku z jednoho smluvního státu pocházející z provozování lodí […] v mezinárodní dopravě podléhají zdanění pouze v tomto státě". Článek 15 odst. 3 vzorové úmluvy nadto stanoví, že „[…] odměny získané rezidentem smluvního státu z důvodu zaměstnání jako člen obvyklé posádky lodi […], které je vykonáváno na palubě lodi […] provozované v mezinárodní dopravě, jinak než na palubě lodi […] provozované pouze v rámci jiného smluvního státu, podléhají zdanění pouze v prvně uvedeném státě".

2) Analýza

72. Je nutno konstatovat, že společnost VAS Shipping netvrdila, že by dotčená opatření byla jakkoliv přímo či nepřímo diskriminační. V tomto ohledu se zdá, že se tato opatření uplatní bez ohledu například na státní příslušnost vlastníků nebo řídícího vlastníka plavidel. Společnost VAS Shipping má naopak za to, že dotčená opatření mají za následek, že švédské společnosti vlastnící lodě, které mají v úmyslu tyto své lodě zaregistrovat v DIS a provádět činnosti spojené s vlastnictvím lodí v Dánsku, včetně kotvení v dánských přístavech více než 25krát v průběhu jednoho roku, nemají žádnou jinou možnost než přizpůsobit svou politiku zaměstnanosti.

73. Společnost VAS Shipping nezpochybňuje *samotný* postup registrace, pokud jde o zápis čtyř dotčených plavidel do DIS.

74. V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že členské státy musí při výkonu své pravomoci stanovit podmínky, které musí být splněny, aby bylo plavidlo zapsáno do jejich rejstříků a aby mu bylo přiznáno právo plout pod jejich vlajkou, dodržovat pravidla unijního práva [56]. V tomto ohledu Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 25. července 1991 ve věci Factortame a další (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 23) uvedl, že podmínky stanovené pro registraci plavidel nesmí vytvářet překážku svobodě usazování. V uvedené věci Soudní dvůr konstatoval, že podmínka, která stanoví, že vlastníci nebo nájemci plavidla, jsou-li fyzickými osobami, musí mít určitou státní příslušnost, respektive jsou-li společnostmi, musí mít tuto státní příslušnost akcionáři a členové představenstva, je v rozporu s článkem 49 SFEU.

75. Společnost VAS Shipping je nicméně toho názoru, že dotčená opatření nelze oddělit od podmínek vztahujících se k registraci plavidla v námořním rejstříku členského státu a pokračování provozu plavidla v uvedeném státě. Tato skutečnost je podle společnosti VAS Shipping zvláště patrná, neboť uvedená opatření se týkají pouze plavidel registrovaných v námořním rejstříku dotčeného členského státu, zatímco plavidla registrovaná v jiném členském státě mohou volně kotvit v dánských přístavech a otázka, zda jejich posádky zahrnují státní příslušníky třetích zemí, je bezpředmětná. Společnost VAS Shipping má tedy za to, že dotčená opatření představují omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.

76. Podle mého názoru – a s výhradou ověření předkládajícím soudem – registrace plavidla v DIS zaručuje, že uvedené plavidlo získá dánskou státní příslušnost a že bude plout pouze pod dánskou vlajkou. Plavidlo a jeho posádka tak podléhají dánské jurisdikci [57] zejména v oblasti pracovního práva a sociálních podmínek, včetně pravidel použitelných na uzavírání smluv se státními příslušníky třetích zemí a jejich zaměstnávání.

56 – Rozsudky ze dne 25. července 1991, Factortame a další (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 17), a rozsudek ze dne 27. listopadu 1997, Komise v. Řecko (C-62/96, EU:C:1997:565, bod 22). Viz rovněž rozsudek ze dne 7. března 1996, Komise v. Francie (C-334/94, EU:C:1996:90, bod 17). Společnost VAS Shipping se ve svém vyjádření dovolávala rozsudku ze dne 14. října 2004 ve věci Komise v. Nizozemsko (C-299/02, EU:C:2004:620, bod 19). V uvedeném rozsudku Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že nizozemská právní úprava, která pro registraci plavidla vyžadovala, aby akcionáři, členové představenstva a místní zástupci vlastníka plavidla z Unie byli státními příslušníky Unie nebo EHP, je v rozporu s články 49 a 52 SFEU. Podle Soudního názoru dvora, „pokud vlastnické společnosti, které hodlají zaregistrovat v Nizozemsku své lodě, nesplňují sporné podmínky, nemají jinou možnost jak provést tuto registraci než změnit příslušným způsobem strukturu svého základního kapitálu nebo své správní orgány – což jsou změny, které mohou mít hluboký a převratný dopad uvnitř společnosti a předpokládají splnění mnoha formalit, které nejsou bez finančních následků. Vlastníci lodí musí rovněž přizpůsobit svou politiku přijímání pracovníků, aby vyloučili z místních zástupců všechny osoby, které nejsou státními příslušníky Společenství nebo EHP“. Vzhledem k tomu, že nebyla vznesena žádná otázka týkající se registrace čtyř plavidel v DIS, předmětná věc nemá v tomto ohledu pro projednávanou věc zvláštní význam. Je však nutno konstatovat, že dosah uvedeného rozsudku přesahoval rámec registrace plavidel a týkal se otázek vztahujících se ke správě plavidel. V tomto ohledu Soudní dvůr rovněž uvedl, že příslušníkům Unie, kteří chtěli působit formou rejdařské společnosti se správcem, který byl příslušníkem třetího státu nebo měl bydliště ve třetím státě, bylo bráněno tak postupovat a že opatření tudíž představovala omezení svobody usazování. Podle mého názoru nelze mezi tímto rozsudkem a projednávanou věcí spatřovat žádnou paralelu. Vnitrostátní opatření dotčená v projednávané věci nestanoví podmínku státní příslušnosti, ale pouze zakládají státním příslušníkům třetích zemí povinnost, aby měli za určitých okolností pracovní povolení, a sankcionují zaměstnavatele, pokud tyto podmínky nesplní.

57 – Z žádné skutečnosti uvedené ve spise předloženém Soudnímu dvoru nevyplývá, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že by bylo v projednávané věci použitelné nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10). Viz zejména článek 3 uvedeného nařízení, který obsahuje pravidla týkající se posádky a jurisdikce.

77. Soudní dvůr totiž ve svém rozsudku ze dne 25. února 2016 ve věci Stroumpoulis a další (C-292/14, EU:C:2016:116, bod 65) připomněl, že v souladu s čl. 94 odst. 1 a odst. 2 písm. b) úmluvy z Montego Bay každý stát účinně uplatňuje svou jurisdikci a kontrolu ve správních, technických a sociálních záležitostech nad plavidly, která plují pod jeho vlajkou, a že každý stát uplatňuje jurisdikci podle svého vnitrostátního práva nad každým plavidlem plujícím pod jeho vlajkou a nad jeho velitelem, důstojníky a posádkou ve správních, technických a sociálních záležitostech, které se plavidla týkají.

78. V jiných souvislostech se Soudní dvůr samozřejmě řídil obvyklými zásadami mezinárodního práva veřejného a považoval právo státu vlajky za určující. Například tedy v rozsudku ze dne 5. února 2004 ve věci DFDS Torline (C-18/02, EU:C:2004:74, bod 44) Soudní dvůr konstatoval, že pokud došlo k protiprávnímu jednání na palubě dánského plavidla, které bylo registrováno (podobně jako plavidla dotčená v projednávané věci) v DIS, pak „musí být stát vlajky nezbytně považován za místo, kde škodná událost způsobila škodu“ pro účely čl. 5 odst. 3 Bruselské úmluvy, předchůdkyně nařízení Brusel [58]. Tatáž argumentace je stejně tak obdobně použitelná v rozsahu, v jakém se jedná o pracovní smlouvy a pracovní povolení, jelikož dánská právní úprava se řídí vlajkou.

79. Kromě toho, s výhradou ověření předkládajícím soudem, se podle všeho má za to, že členové posádky ze třetích zemí vstupují na dánský trh práce, a tudíž musí mít pracovní povolení z důvodu svého zaměstnání na palubě čtyř dotčených plavidel, pokud tato plavidla pravidelně kotví v dánských přístavech [59].

80. Vzhledem k neexistenci harmonizace a v souladu s čl. 79 odst. 5 SFEU si členské státy i nadále ponechávají pravomoc stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci.

81. Mám tedy za to, že Dánsko je v zásadě oprávněno požadovat na základě čl. 79 odst. 5 SFEU, aby členové posádky ze třetích zemí zaměstnaní na plavidlech plujících pod dánskou vlajkou a pod jeho jurisdikcí, kteří v rámci pravidelné dopravy nebo jinak pravidelně navštěvují dánské přístavy, měli pracovní povolení. Zdá se totiž, že uvedení členové posádky, s výhradou ověření předkládajícím soudem, vstupují v daném okamžiku na dánský trh práce [60]. Nicméně už pouhá skutečnost, že tito státní příslušníci třetích zemí pracují na lodi registrované v Dánsku, která pluje pod dánskou vlajkou, *sama o sobě* postačuje ke vzniku oprávnění – v zásadě a s výhradou ověření předkládajícím soudem – tohoto členského státu požadovat, aby se na tyto zaměstnance vztahovalo obecné dánské pracovní právo, pracovní normy a povinnost mít pracovní povolení. Tak by tomu bylo i v případě, kdyby tito státní příslušníci třetích zemí nikdy v rámci svého zaměstnání na plavidle registrovaném v Dánsku nepluli přes Kattegat nebo nezahlédli Øresund.

82. Přestože je § 33 odst. 1 bod 4 nařízení o cizích státních příslušnících, který zavedl pravidlo 25 zastávek plavidel v mezinárodní dopravě, formulován jako výjimka z požadavku stanoveného v § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících, aby někteří členové posádky měli pracovní povolení, mohl být rovněž vykládán v tom smyslu, že objasňoval rozsah působnosti prvně uvedeného ustanovení, včetně zejména výrazu „pravidelně navštěvuje dánské přístavy“, který se nachází

58 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 2012, L 351, s. 1).

59 – Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, naproti tomu nikterak nevyplývá, že by se projednávaná věc týkala například vysílání pracovníků podnikem usazeným v jednom členském státě do druhého členského státu. Viz například směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431). V každém případě z ustálené judikatury vyplývá, že pokud jde například o vysílání pracovníků z třetího státu podnikem, který je poskytovatelem služeb a je usazen v členském státě Evropské Unie, vnitrostátní právní úprava, která poskytování služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě podmiňuje vydáním správního povolení nebo pracovním povolením, představuje omezení svobody poskytování služeb ve smyslu článku 56 SFEU. Viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 45 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904, body 42 až 45). Kromě toho je obtížné taková omezení odůvodnit snahou předejít narušování pracovního trhu, neboť vyslaní pracovníci *nevstupují na pracovní trh členského státu, do kterého byli vysláni*, a existují méně omezující prostředky pro zajištění toho, aby tito pracovníci byli využíváni k poskytování dotčené služby.

60 – Tato skutková otázka je rozporována společností VAS Shipping a dánskou vládou a musí o ní tudíž nakonec rozhodnout předkládající soud.

v posledně uvedeném ustanovení. V konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, aby tuto skutečnost ověřil. Nic ve spise Soudního dvora však nenaznačuje, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že by ustanovení § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících nebo § 33 odst. 1 bodu 4 nařízení o cizích státních příslušnících měla za následek stanovení jakéhokoliv jiného omezení, než je samotná povinnost mít pracovní povolení, které by narušovalo svobodu usazování [61].

83. Ačkoli společnost VAS Shipping v tomto ohledu poznamenává, že švédští spoluvlastníci dotčených plavidel působí v mnoha dalších členských státech (včetně Švédska), ve svých vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru nevysvětlila souvislost mezi touto skutečností a požadavkem, aby členové posádky ze třetích zemí na palubě dotčených plavidel měli dánská pracovní povolení. Z žádné skutečnosti uvedené ve spise předloženém Soudnímu dvoru totiž nikterak nevyplývá, že by dotčení členové posádky pracující na dotčených plavidlech podléhali povinnosti mít pracovní povolení v jiném členském státě. Vzhledem k tomu, že čl. 79 odst. 5 SFEU výslovně stanoví, jak jsem již uvedl, že si členské státy zachovávají právo kontrolovat přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnávání, pouhá skutečnost, že existuje povinnost uložená vnitrostátním právem, aby měl státní příslušník třetí země pracovní povolení k výkonu práce na plavidle plujícím pod vlajkou tohoto členského státu, nebo že se jedná o trestný čin zaměstnávat takovou osobu bez požadovaného pracovního povolení, nepředstavuje *sama o sobě* omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU.

84. Podle mého názoru, ačkoli je působnost kritéria ve věci Kraus velmi široká, je dopad požadavku vnitrostátního práva, aby státní příslušníci třetích zemí měli pracovní povolení, na svobodu usazování sám o sobě příliš nepřímý na to, aby představoval omezení této svobody. Nemám tedy za to, že dotčená opatření, která podle všeho, s výhradou ověření předkládajícím soudem, zmírňují nebo činí flexibilnějšími uvedená vnitrostátní pravidla, představují omezení svobody usazování, vzhledem k tomu, že ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, nejsou žádné důkazy o jakémkoliv dalším omezujícím účinku na usazování vyplývajícím zejména z pravidla 25 zastávek.

3) K odůvodnění

85. Pro případ, že by měl Soudní dvůr přeci jen za to, že dotčená opatření představují omezení svobody usazování, je třeba posoudit, zda mohou být tato opatření odůvodněná. Navrhuji nyní samostatně přezkoumat, zda by takové opatření mohlo být odůvodněné.

86. Svoboda usazování může být vzhledem k neexistenci unijních harmonizačních opatření omezena vnitrostátní právní úpravou ospravedlněnou důvody uvedenými v čl. 52 odst. 1 SFEU nebo naléhavými důvody obecného zájmu. Podle čl. 52 odst. 1 SFEU tedy platí, že pokud omezení vyplývá z opatření, které diskriminuje na základě státní příslušnosti, může být ospravedlněno důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví. Není-li takové diskriminace, může být omezení ospravedlněno rovněž naléhavými důvody obecného zájmu. V tomto kontextu přísluší členským státům rozhodnout, na jaké úrovni zajistí ochranu cílů uvedených v čl. 52 odst. 1 SFEU a obecného zájmu, jakož i určit způsob, kterým má být tato úroveň dosažena. Nicméně tak mohou učinit pouze v mezích stanovených Smlouvou a musí přitom dodržet zásadu proporcionality, která vyžaduje, aby všechna přijatá opatření byla způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a aby nepřesáhla meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení [62].

61 – Podle mého názoru je pravidlo 25 zastávek, které se váže k plavidlům, poněkud svévolné a předkládající soud neposkytl žádné vysvětlení týkající se jeho konkrétního cíle z hlediska dánských pravidel o pracovních povoleních a mezinárodní dopravě. Mohl jednoduše vymezit nebo objasnit aspekt, kdy dánské plavidlo „pravidelně navštěvuje dánské přístavy“ ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících. Nicméně, s výhradou ověření předkládajícím soudem, rozumím tomu, že pro členský stát může být jednodušší kontrolovat plavidla plující pod jeho vlajkou v mezinárodní dopravě, která připlouvají do přístavu několikrát během jednoho roku a která zaměstnávají státní příslušníky třetích zemí, spíše než pokaždé kontrolovat takové členy posádek jednotlivě nebo i když vstoupí do přístavu, aby se ujistil, že mají pracovní povolení. S výhradou ověření předkládajícím soudem mám rovněž za to, že taková pravidla mohou být i pro vlastníky a správce takových plavidel méně zatěžující než požadavek, aby všichni takoví členové posádky měli pracovní povolení. Pravidlo 25 zastávek je konečně formulováno jako výjimka z § 13 odst. 1 zákona o cizích státních příslušnících (nebo je možná výkladovým nástrojem pro výraz „pravidelně navštěvuje dánské přístavy“).

62 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Komise v. Nizozemsko (C-299/02, EU:C:2004:620, body 17 a 18 a citovaná judikatura).

87. Pokud jde o cíl sledovaný dotčenými opatřeními, je tato problematika sporná. Podle společnosti VAS Shipping není možné rozpoznat cíl, který sleduje limit 25 zastávek. Uvádí, že předmětné pravidlo bylo zavedeno na žádost dánského svazu lodí za účelem dosažení větší konkurenceschopnosti dánských lodí. Ačkoliv se zdá, že pravidla vycházejí z tohoto postoje, není objektivně možné určit cíl dotčeného pravidla. Je-li cílem zajistit konkurenceschopnost dánských plavidel, společnost VAS Shipping tvrdí, že hospodářské důvody nejsou legitimními (relevantními) aspekty. Dánská a nizozemská vláda, jakož i Komise mají nicméně za to, že dotčená opatření jsou motivována snahou předejít narušování pracovního trhu.

88. Z rozsudků ze dne 14. listopadu 2018 ve věci Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48) a ze dne 11. září 2014 ve věci Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 51) vyplývá, že snaha předejít narušování pracovního trhu je naléhavým důvodem obecného zájmu.

89. Ačkoliv předkládající soud odkázal na uvedenou judikaturu v bodě 23 své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, sám jasně cíle dotčených opatření neuvádí[63]. Jedná se tedy o aspekt, který musí ověřit a posoudit předkládající soud.

90. Pokud jde o otázku vhodnosti a přiměřenosti opatření pro zaručení tvrzeného cíle předejít narušování trhu práce, společnost VAS Shipping uvádí, že vzhledem k tomu, že se limit 25 zastávek ročně vztahuje pouze na plavidla registrovaná v DIS, zatímco plavidla registrovaná v jiných státech mohou vplouvat do dánských přístavů pravidelně bez omezení, a to bez ohledu na to, zda je jejich posádka tvořena státními příslušníky třetích zemí či nikoliv, je velmi obtížné ověřit, zda je pravidlo vhodné pro ochranu dánského trhu práce. Výjimka týkající se státních příslušníků třetích zemí v případě, že je počet zastávek nižší než 25, osvobozuje tyto státní příslušníky od povinnosti mít pracovní povolení, pouze pokud jde o výkon práce na plavidlech. Požadavek na pracovní povolení se i nadále vztahuje na dotyčné pracovníky, kteří mohou pracovat v přístavištích, v přístavní oblasti a obecně na pevnině, jakož i na dalších dánských lodích.

91. Společnost VAS Shipping dále tvrdí, že pravidlo o pracovním povolení v případě, že počet zastávek překročí 25, tedy není nezbytné, jelikož tvrzeného cíle spočívajícího v zajištění stability a předcházení narušování trhu práce je již plně dosaženo obecnými pravidly v oblasti víz, povolení k pobytu a pracovních povolení. Dotyční pracovníci nemohou opustit plavidlo či pobývat v Dánsku ani zde nemohou především nastoupit do zaměstnání. Existují tedy vhodnější nástroje pro ochranu trhu práce. Společnost VAS Shipping má za to, že vnitrostátní opatření je nepřiměřené. Soudní dvůr konstatoval, že omezení, jejichž cílem je ochrana vnitrostátního trhu práce před mzdovou konkurencí, překračují meze toho, co je nezbytné, pokud úroveň odměn v členském státě, která měla být omezeními ochraňována, nemá žádnou souvislost s životními náklady převažujícími v zemi, na kterou se tato omezení použijí[64].

92. Podle mého názoru a s ohledem na čl. 79 odst. 5 SFEU je požadavek, aby státní příslušníci třetích zemí vstupující na trh práce členského státu měli pracovní povolení, stanovený vnitrostátním právem členského státu za účelem předcházení narušení jeho trhu práce, vhodným a přiměřeným opatřením. Opětovně zdůrazňuji, že z důvodu výkonu práce na plavidle plujícím pod vlajkou členského státu podléhají státní příslušníci třetích zemí jurisdikci tohoto členského státu a vztahují se na ně tedy v zásadě jeho pravidla v oblasti pracovního práva a pracovních povolení, jak je uvedeno v čl. 79 odst. 5 SFEU. Z tohoto hlediska je bezvýznamné, že se na lodě plující pod vlajkou jiného státu nevztahuje pravidlo 25 zastávek, a to jednoduše proto, neboť v tomto ohledu nepodléhají dánskému právu.

63 – Předkládající soud nicméně uvedl, že podle Retten i Odense (Okresní soud v Odense) byla dotčená opatření zavedena, aby nedocházelo k ohrožování dánského trhu práce.

64 – Společnost VAS Shipping citovala v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. září 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, bod 34).

93. Člen posádky ze třetí země nadto ani nemusí vystoupit z dotčeného plavidla nebo pracovat na pevnině dotčeného členského státu, aby se na něj vztahovala pravidla státu vlajky. Kromě toho, i když se pravidlo 25 zastávek uplatní v okamžiku vstupu plavidla (na rozdíl od jednotlivých členů posádky) do dánských přístavů, a ačkoliv předkládající soud neposkytl žádné skutečné vysvětlení ohledně účelu tohoto pravidla, zdá se [65], že pouze zmírňuje pravidlo [66], podle kterého by státní příslušníci třetích zemí museli být držiteli pracovních povolení, jež je podle mého názoru samo o sobě vhodným a přiměřeným pravidlem.

94. Jinými slovy, Dánsko bylo oprávněno uložit povinnost pracovního povolení státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou zaměstnáni na plavidlech plujících pod dánskou vlajkou, na základě čl. 79 odst. 5 SFEU. Skutečnost, že byla vytvořena výjimka z tohoto pravidla s podmínkou 25 zastávek, nemění nic na tom, že je Dánsko oprávněno – pouze na základě registrace plavidel v Dánsku – uložit takovouto povinnost. Z výše uvedených důvodů nepředstavuje uvedené opatření „omezení“ výkonu svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU a pokud ano (na rozdíl od mého názoru), lze jej samostatně odůvodnit jakožto vhodný a přiměřený prostředek ochrany dánského trhu práce, jak to umožňuje čl. 79 odst. 5 SFEU.

VI. Závěry

95. S ohledem na výše uvedené úvahy mám tedy za to, že by Soudní dvůr měl na předběžnou otázku položenou Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) odpovědět následovně:

„Článek 49 SFEU vykládaný ve světle čl. 79 odst. 5 SFEU nebrání takovým právním předpisům členského státu, které vyžadují, aby členové posádky ze třetích zemí na plavidle plujícím pod vlajkou členského státu a vlastněném majitelem, který je státním příslušníkem jiného členského státu EU, měli pracovní povolení, ledaže plavidlo vpluje do přístavů členského státu nejvýše 25krát, počítáno průběžně za předchozí rok.“

65 – S výhradou ověření předkládajícím soudem.

66 – Tím, že požaduje větší nebo lepší vazbu členů posádky ze třetích zemí a plavidel, na kterých pracují, na dánský pracovní trh.