Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 10. júna 2021 [1]

Vec C-71/20

Anklagemyndigheden
proti
VAS Shipping ApS (predtým Sirius Shipping ApS)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Østre Landsret (Vrchný súd pre východné Dánsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Články 49 a 54 ZFEÚ – Sloboda usadiť sa – Povinnosť získať pracovné povolenie podľa vnútroštátneho práva pre členov posádky z tretích krajín plavidiel plaviacich sa pod vlajkou tohto členského štátu – Výnimka pre plavidlá v medzinárodnej doprave, ktoré nevstupujú do prístavov členského štátu viac ako 25-krát za rok – Plavidlo vo vlastníctve štátneho príslušníka iného členského štátu – Zákaz diskriminácie – Pojem ‚obmedzenie' – Naliehavé dôvody všeobecného záujmu – Stabilita trhu práce – Primeranosť"

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Østre Landsret (Vrchný súd pre východné Dánsko) 10. februára 2020 a ktorý bol zaregistrovaný v kancelárii Súdneho dvora 12. februára 2020, sa týka výkladu článku 49 ZFEÚ o slobode usadiť sa. Vyvoláva koncepčne zložitú otázku, či právne predpisy upravujúce trh práce, ktoré sa uplatňujú všeobecne a bez rozdielu, možno považovať za obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.

2. Návrh bol podaný v rámci trestného konania, ktoré začal Anklagemyndigheden (prokurátor, Dánsko) proti dánskej spoločnosti s ručením obmedzeným VAS Shipping ApS (predtým Sirius Shipping ApS), ktorá je v úplnom vlastníctve švédskej spoločnosti Sirius Rederi AB. Vzhľadom na to, že dánske právne predpisy si vyžadujú, aby bol pre plavidlo v spoluvlastníctve vybratý prevádzkujúci vlastník, spoločnosť VAS Shipping je prevádzkujúcim vlastníkom spomedzi štyroch spoluvlastníckych lodných spoločností so sídlom vo Švédsku. Štyri spoluvlastnícke švédske lodné spoločnosti zapísali štyri plavidlá do Dánskeho medzinárodného lodného registra (ďalej len „DIS") na účely svojej činnosti v Dánsku.

3. V súlade s ustanoveniami dánskeho práva platnými v príslušnom čase musí mať štátny príslušník tretej krajiny pracovné povolenie na zamestnanie v Dánsku vrátane zamestnania na dánskom plavidle, ktoré v rámci pravidelnej obsluhy pravidelne zastavuje v dánskych prístavoch.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

Každému, kto zamestnáva takých cudzích štátnych príslušníkov bez pracovného povolenia, môže byť uložená pokuta alebo trest odňatia slobody. Štátni príslušníci tretích krajín pracujúci na dánskych nákladných plavidlách v medzinárodnej doprave, ktoré nevstúpili do dánskych prístavov viac ako 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka,[2] boli oslobodení od požiadavky mať pracovné povolenie. Pracovné povolenie však bolo potrebné, ak také plavidlá vstúpili do dánskych prístavov viac ako 25-krát počas predchádzajúceho roka.

4. Spoločnosť VAS Shipping je obžalovaná z toho, že porušila § 59 ods. 4 v spojení s § 59 ods. 5 a § 61 Udlændingeloven (zákon o cudzincoch)[3] v období od 22. augusta 2010 do 22. augusta 2011 tým, že vstúpila do dánskych prístavov viac ako 25-krát so štyrmi plavidlami registrovanými v DIS s členmi posádky z tretích krajín,[4] ktorí neboli držiteľmi pracovného povolenia alebo neboli oslobodení od povinnosti mať také povolenie podľa § 14 zákona o cudzincoch. Prvostupňový súd uznal spoločnosť VAS Shipping vinnou zo spáchania dotknutého trestného činu a uložil jej pokutu 1 500 000 dánskych korún (DKK).

5. Uvedený súd sa domnieval, že požiadavka na pracovné povolenie predstavuje nediskriminačné obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ v spojení s článkom 54 ZFEÚ, obmedzenie je však odôvodnené, aby nedošlo k narušeniu dánskeho trhu práce. Spoločnosť VAS Shipping proti tomuto rozsudku podala odvolanie na vnútroštátny súd.

6. Návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 49 ZFEÚ o slobode usadiť bráni takej právnej úprave členského štátu, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej členovia z tretej krajiny posádky plavidla, ktoré sa plaví pod vlajkou tohto členského štátu a jeho majiteľom je štátny príslušník iného členského štátu EÚ, musia mať pracovné povolenie, pokiaľ plavidlo vstupuje do prístavov členského štátu, pod ktorého vlajkou sa plaví, viac ako 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka.

7. Zdá sa, že účastníci konania vo veci samej sa najprv zhodli na tom, že uvedené dánske opatrenia predstavujú obmedzenie podľa článku 49 ZFEÚ. Strany sa potom podľa všetkého zamerali na to, či by opatrenie mohlo byť odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného záujmu. Komisia však vo svojich písomných pripomienkach následne spochybnila toto stanovisko.

8. Je teda potrebné podrobne preskúmať pojem „obmedzenie slobody usadiť sa“ podľa článku 49 ZFEÚ a posúdiť, ako by vnútroštátny súd mohol tento pojem uplatniť v rámci konania vo veci samej.

9. Pred preskúmaním tejto otázky je najprv potrebné uviesť príslušné právne predpisy EÚ a vnútroštátne právne predpisy, ako aj skutkové okolnosti veci samej, ako ich opísal vnútroštátny súd.

[2] Bez ohľadu na kalendárny rok.

[3] V konsolidovanom znení prijatom zákonom z 8. augusta 2010.

[4] Krajiny mimo Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP).

II. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

10. Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve, podpísaný v Montego Bay 10. decembra 1982 (ďalej len „UNCLOS“), vstúpil do platnosti 16. novembra 1994. V mene Európskeho spoločenstva bol schválený rozhodnutím Rady 98/392/ES z 23. marca 1998, o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov z 10. decembra 1982 o morskom práve a Dohody z 28. júla 1994 o vykonávaní jeho časti XI Európskym spoločenstvom (Ú. v. ES L 179, 1998, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 260).

11. Článok 91 ods. 1 UNCLOS stanovuje:

„Každý štát určí podmienky pre udelenie svojej štátnej príslušnosti lodiam, pre registráciu lodí na svojom území a pre právo plavby pod jeho vlajkou. Lode majú štátnu príslušnosť toho štátu, pod ktorého vlajkou sú oprávnené plávať. Medzi štátom a loďou musí existovať skutočné prepojenie.“

12. Článok 92 UNCLOS, nazvaný „Status lodí“, v odseku 1 stanovuje:

„Loď je povinná plávať pod vlajkou len jedného štátu a… podlieha na šírom mori jeho výlučnej jurisdikcii…“

13. Článok 94 UNCLOS, nazvaný „Povinnosti štátu vlajky“, stanovuje:

„1. Každý štát je povinný účinne vykonávať svoju jurisdikciu a kontrolu v správnych, technických a sociálnych záležitostiach nad loďami, ktoré plávajú pod jeho vlajkou.

2. Každý štát je povinný najmä:

…

b) uplatňovať jurisdikciu podľa svojho vnútroštátneho práva nad každou loďou, ktorá pláva pod jeho vlajkou a nad jej kapitánom, dôstojníkmi a mužstvom v správnych, technických a sociálnych záležitostiach, ktoré sa dotýkajú lode.

…“

B. Dánske právo

1. Zákon o cudzincoch

14. § 13 zákona o cudzincoch stanovuje:

„1. Na vykonávanie platenej alebo neplatenej závislej činnosti, samostatnej zárobkovej činnosti alebo s cieľom poskytovať platené alebo iné služby v Dánsku musí cudzinec mať pracovné povolenie. Pracovné povolenie sa vyžaduje aj pri zamestnaní na dánskom plavidle alebo v lietadle, ktoré v rámci pravidelnej obsluhy alebo inak pravidelne zastavuje v dánskych prístavoch alebo prilieta na dánske letiská. Odkazuje sa však na § 14.

2. Minister pre utečencov, prisťahovalectvo a integračné záležitosti stanoví podrobnejšie ustanovenia týkajúce sa toho, kedy sú pracovné povolenia potrebné na výkon práce v pobrežných vodách alebo na kontinentálnom šelfe.“

15. § 14 zákona o cudzincoch stanovuje:

„Z požiadavky pracovného povolenia sú vyňatí títo cudzinci:

1. Cudzinci, ktorí sú občanmi inej škandinávskej krajiny v zmysle § 1.

2. Cudzinci, na ktorých sa vzťahujú predpisy EÚ v zmysle § 2 a 6.

3. Cudzinci s povolením na trvalý pobyt.

…

2. Minister pre utečencov, prisťahovalectvo a integračné záležitosti môže určiť, že z požiadavky pracovného povolenia sú vyňatí aj iní cudzinci.“

16. § 59 zákona o cudzincoch stanovuje:

„…

4. Každému, kto zamestná cudzinca bez potrebného pracovného povolenia alebo v rozpore s podmienkami stanovenými pre pracovné povolenie, sa uloží pokuta alebo trest odňatia slobody až do dvoch rokov.

5. Skutočnosť, že k porušeniu došlo úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti, že porušením sa dotknutá osoba usilovala o finančný prospech alebo ho získala, či už pre seba alebo pre druhých, alebo skutočnosť, že cudzinec nie je oprávnený na pobyt v Dánsku, sa bude považovať za priťažujúcu okolnosť pri určovaní trestu podľa odseku 4.“

17. § 61 zákona o cudzincoch stanovuje:

„Trestná zodpovednosť sa môže priznať spoločnostiam atď. (právnickým osobám) podľa pravidiel stanovených v kapitole 5 trestného zákonníka.“

2. Nariadenie o cudzincoch

18. V čase, keď nastali okolnosti vedúce k trestnému stíhaniu, sa v § 33 bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (nariadenie č. 270 z 22. marca 2010 o prístupe cudzincov na vnútroštátne územie; ďalej len „nariadenie o cudzincoch“) uvádzalo:

„Z požiadavky pracovného povolenia sú vyňatí títo cudzinci:

…

4. Personál dánskych nákladných plavidiel v medzinárodnej doprave vstupujúcich do dánskych prístavov maximálne 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka bez ohľadu na kalendárny rok, ak sa na tento účel vyžaduje pracovné povolenie podľa § 13 ods. 1 a 2 zákona o cudzincoch.

…“ [5]

3. Søloven (zákon o lodnej doprave)

19. § 103 Søloven (zákon o lodnej doprave; naposledy v konsolidovanom znení podľa zákona č. 1505 zo 17. decembra 2018) znie takto:

„Pre loď vlastnenú spoluvlastníkmi sa vyberie prevádzkujúci vlastník.

2. Ako prevádzkujúci vlastník môže byť vybratá osoba, spoločnosť s ručením obmedzeným alebo zodpovedná spoločnosť za predpokladu, že tento subjekt spĺňa príslušné podmienky stanovené v § 1 ods. 2 a 3.“

20. § 104 zákona o lodnej doprave stanovuje:

„Vo vzťahu k tretím stranám je prevádzkujúci vlastník na základe tejto jeho funkcie oprávnený uskutočniť akékoľvek právne úkony, ktoré bežne uskutočňuje prepravná spoločnosť. Prevádzkujúci vlastník preto môže prijať a prepustiť kapitána a udeľovať mu pokyny, uzatvárať bežné poistenie a prijímať sumy uhrádzané prepravnej spoločnosti. Prevádzkujúci vlastník bez osobitného poverenia nesmie predať plavidlo ani naň zobrať hypotéku, ani ho prenajať na obdobie dlhšie ako jeden rok.“

4. Právna úprava Dánskeho medzinárodného lodného registra (DIS)

21. Právna úprava DIS v čase, keď nastali okolnosti vedúce k trestnému stíhaniu, je daná v zákone č. 273 z 11. apríla 1997, zmenenom zákonom č. 460 z 31. mája 2000, zákonom č. 526 zo 7. júna 2006 a zákonom č. 214 z 24. marca 2009. § 10 zákona č. 273 v znení zmien a doplnení stanovuje:

„V kolektívnych zmluvách o platových a pracovných podmienkach posádok na lodiach zaregistrovaných v tomto registri sa výslovne uvádza, že sa vzťahujú len na takéto zamestnanie.

2. Kolektívne zmluvy, na ktoré sa odkazuje v odseku 1 a ktoré uzatvárajú dánske odborové zväzy, sa môžu vzťahovať len na osoby s pobytom v Dánsku alebo na osoby, s ktorými sa podľa práva Únie alebo iných prijatých medzinárodných záväzkov má zaobchádzať rovnako ako s osobami, ktoré sa považujú za osoby s pobytom v Dánsku.

…“

[5] Vnútroštátny súd ďalej uviedol: „Ako je zjavné, v § 14 ods. 1 [zákona o cudzincoch] sa uvádza zoznam kategórií cudzincov, ktorí sú vyňatí z požiadavky pracovného povolenia podľa § 13 ods. 1 uvedeného zákona. Ustanovenie sa v predmetnom čase dopĺňalo § 33 nariadenia o cudzincoch, v ktorom sa takisto odkazuje na rôzne kategórie cudzincov, ktoré sú vyňaté z požiadavky pracovného povolenia vrátane kategórie, na ktorú sa odkazuje v § 33 ods. 1 bode 4. V § 33 ods. 1 bode 4 nariadenia o cudzincoch sa vymedzuje kritérium „pravidelne“ v § 13 ods. 1 druhej vete [zákona o cudzincoch] tak, že pracovné povolenie sa vyžaduje, len ak dánske plavidlo vstúpi do dánskych prístavov viac ako 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka.“

III. Skutkový stav sporu vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

22. Spoločnosť VAS Shipping je obžalovaná z toho, že v období od 22. augusta 2010 do 22. augusta 2011 vstúpila do dánskych prístavov viac ako 25-krát so štyrmi plavidlami registrovanými v DIS s členmi posádky z tretích krajín, ktorí neboli držiteľmi pracovného povolenia alebo neboli oslobodení od povinnosti mať také povolenie podľa § 14 zákona o cudzincoch.

23. Spoločnosť VAS Shipping je prevádzkujúcim vlastníkom spomedzi štyroch spoluvlastníckych lodných spoločností v zmysle § 103 zákona o lodnej doprave. Spoluvlastníkmi sú švédske spoločnosti s ručením obmedzeným.

24. Spoločnosť VAS Shipping, ktorá je registrovaná v Dánsku, je v úplnom vlastníctve švédskej spoločnosti Sirius Rederi AB. Spoločnosť VAS Shipping bola založená 16. marca 2010 a vedie ju manažér s pobytom vo Švédsku a traja členovia predstavenstva, z toho dvaja s pobytom v Dánsku. Podľa predložených informácií sa všetky schôdze predstavenstva spoločnosti konajú v Dánsku a všetky schôdze spoluvlastníckych lodných spoločností sa od registrácie štyroch plavidiel v DIS konali v Dánsku.

25. Štyri spoluvlastnícke lodné spoločnosti sa rozhodli vykonávať prepravnú činnosť v Dánsku tak, že predmetné štyri plavidlá zaregistrovali v DIS a ako prevádzkujúceho vlastníka určili spoločnosť VAS Shipping. Podľa § 104 zákona o lodnej doprave bola preto spoločnosť VAS Shipping zákonne oprávnená vykonávať akékoľvek právne úkony, ktoré bežne vykonáva lodná spoločnosť.

26. Podľa vnútroštátneho súdu sú teda dotknuté štyri plavidlá nástrojom, prostredníctvom ktorého spoluvlastnícke lodné spoločnosti vykonávajú hospodársku činnosť v Dánsku, a ich registráciu v DIS preto nemožno oddeliť od výkonu slobody usadiť sa.[6] Spoločnosť VAS Shipping uviedla, že nijaký námorník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, neopúšťa plavidlo počas vstupov do dánskych prístavov a že všetku prácu na súši vykonáva dánsky pozemný personál zamestnaný v prístave zastavenia.[7]

27. Dňa 4. mája 2018 Retten i Odense (Okresný súd Odense, Dánsko) rozhodol, že spoločnosť VAS Shipping porušila ustanovenia zákona o cudzincoch. Rozhodol tiež, že ustanovenia zákona o cudzincoch predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ v spojení s článkom 54 ZFEÚ, ale toto obmedzenie je odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného záujmu a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné. Podľa tohto súdu sú ustanovenia zákona o cudzincoch upravujúce posádky z tretích krajín odôvodnené, aby nedošlo k narušeniu dánskeho trhu práce, lebo pracovná sila z tretích krajín má vzhľadom na úroveň miezd konkurenčnú výhodu oproti dánskej pracovnej sile. Požiadavka na pracovné povolenie je účinným prostriedkom na zabezpečenie stability trhu práce, a tým na zabránenie narušeniu vnútroštátneho trhu práce.

[6] Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320).

[7] Vnútroštátny súd uviedol, že skutkové okolnosti veci vrátane toho, či a koľko štátnych príslušníkov tretích krajín bolo na palube týchto štyroch plavidiel, obdobia, počas ktorého boli prítomní, a koľkokrát príslušné plavidlá vstúpili do dánskych prístavov, sú sporné.

Retten i Odense (Okresný súd Odense) v dôsledku toho konštatoval, že obmedzenia sú zákonné, a uložil spoločnosti VAS Shipping pokutu vo výške 1 500 000 DKK na základe § 59 ods. 4 zákona o cudzincoch v spojení s § 59 ods. 5 a § 61 tohto zákona. [8]

28. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že účastníci konania sa zhodnú na tom, že požiadavka na pracovné povolenie stanovená v § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch v spojení s § 33 ods. 1 bodom 4 nariadenia o cudzincoch môže predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ. Cieľ zabezpečiť stabilitu trhu práce, a tým zabrániť jeho narušeniu, môže v zásade odôvodniť obmedzenia slobody pohybu. [9] Vnútroštátny súd uvádza, že Súdny dvor vo viacerých rozsudkoch rozhodol o faktoroch, ktoré majú byť podľa Zmluvy FEÚ zahrnuté do posudzovania primeranosti obmedzení slobody zamestnávateľa pri výbere pracovníkov. Táto judikatúra sa však týka najmä vzťahu s ustanoveniami o službách. V dôsledku toho predchádzajúce rozhodnutia Súdneho dvora neposkytujú spoľahlivé usmernenie na posúdenie vzťahu medzi dotknutými dánskymi pravidlami a článkom 49 ZFEÚ o slobode usadiť sa. Vnútroštátny súd sa preto domnieva, že rozhodnutie o tom, či článok 49 ZFEÚ bráni podobnej právnej úprave, ako je dánska úprava ukladajúca požiadavku na pracovné povolenie štátnym príslušníkom tretích krajín pracujúcim na plavidlách, ktoré sa plavia pod vlajkou Dánska a ich majiteľmi sú štátni príslušníci iného členského štátu EÚ, je potrebné na to, aby mohol rozhodnúť v prejednávanej veci.

29. Za týchto okolností sa Østre Landsret (Vrchný súd pre východné Dánsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bráni článok 49 ZFEÚ právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa vyžaduje, aby štátni príslušníci tretích krajín, ktorí pracujú ako členovia posádky na palube plavidla plaviaceho sa pod vlajkou dotknutého členského štátu, ktoré je vo vlastníctve prevádzkujúceho vlastníka, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu EÚ, mali pracovné povolenie s výnimkou prípadu, keď plavidlo vstúpilo do prístavov členského štátu za obdobie uplynulého roka maximálne 25-krát?“

IV. Konanie na Súdnom dvore

30. Písomné pripomienky predložila spoločnosť VAS Shipping, dánska a holandská vláda a Európska komisia.

31. Napriek tvrdeniu vnútroštátneho súdu, podľa ktorého sa účastníci konania zhodnú na tom, že požiadavka pracovného povolenia môže predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ, Komisia vo svojich pripomienkach spochybňuje, či požiadavka podľa dánskych právnych predpisov, aby členovia posádky z tretích krajín na plavidle, ktoré sa plaví pod vlajkou členského štáte a jeho majiteľ je štátnym príslušníkom iného členského štátu EÚ, mali pracovné povolenie, pokiaľ plavidlo vstúpi do prístavov členského štátu viac ako 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa.

[8] Retten i Odense (Okresný súd Odense) pri ukladaní trestu konštatoval, že existujú priťažujúce okolnosti, lebo zahraniční námorníci sú platení horšie ako dánski námorníci, v dôsledku čoho dochádza k dosahovaniu finančného prospechu. Dospel k záveru, že porušenie bolo úmyselné a že sa ho dopustili viaceré plavidlá, ako aj že dotknutí cudzinci nemali právo na pobyt v Dánsku. Poukázal však na určité pochybnosti o počte námorníkov, ktorí sa nachádzali na palube, a o rozsahu, v akom plavidlá vstupovali do dánskych prístavov. Ďalej okrem iného konštatoval, že trvanie konania bolo mimoriadne dlhé z dôvodu zložitej povahy veci a s ňou súvisiacich otázok práva EÚ, a poukázal na to, že došlo ku kontaktu medzi rôznymi úradmi, prokurátorom a právnikom stíhanej strany.

[9] Rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904).

32. Dňa 15. decembra 2020 Súdny dvor na základe článku 61 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora rozhodol, že vyzve účastníkov konania alebo oprávnené subjekty uvedené v článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie s výnimkou Komisie, aby zaujali písomné stanovisko k tvrdeniu, ktoré Komisia uviedla vo svojich písomných pripomienkach a podľa ktorého dánska právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, nepredstavuje „obmedzenie“ v zmysle článku 49 ZFEÚ.

33. Spoločnosť VAS Shipping a dánska a holandská vláda predložili v tejto súvislosti ďalšie alebo dodatočné pripomienky. Zatiaľ čo spoločnosť VAS Shipping trvá na svojom stanovisku, že uvedené vnútroštátne opatrenia predstavujú obmedzenie jej slobody usadiť sa, dánska a holandská vláda sa teraz domnievajú, že tieto opatrenia nepredstavujú obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.[10] Vzhľadom na tieto okolnosti sa teraz môžem zaoberať otázkami, ktoré z nich vyplývajú.

V. Analýza

A. Existencia obmedzenia podľa článku 49 ZFEÚ

1. Uplatniteľnosť článku 49 ZFEÚ

34. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania požaduje výklad článku 49 ZFEÚ a pravidiel o slobode usadiť sa. Tento súd nežiada o výklad článku 56 ZFEÚ o slobode poskytovať služby ani nijakého iného ustanovenia Zmluvy FEÚ. Okrem toho vnútroštátny súd nežiada napríklad o výklad článku 79 ods. 5 ZFEÚ, podľa ktorého článkom 79 ZFEÚ „nie je dotknuté právo členských štátov určiť počty prijímaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prichádzajú na ich územie z tretích krajín s cieľom nájsť si prácu buď ako zamestnanci, alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby“. Navyše účastníci konania ani oprávnené subjekty s výnimkou holandskej vlády nepredložili v tejto súvislosti pripomienky. Okrem toho nebola položená nijaká otázka v súvislosti s právami námorníkov, napríklad ich právom na pohyb v rámci Európskej únie a ich právami a povinnosťami pri prekračovaní jej vonkajších hraníc.[11]

35. Článok 49 ZFEÚ požaduje odstránenie obmedzení slobody usadiť sa štátnych príslušníkov členského štátu na území iného členského štátu. Toto ustanovenie v spojení s článkom 54 ZFEÚ priznáva slobodu usadiť sa spoločnostiam založeným v súlade s právnou úpravou členského štátu, ktoré majú svoje registrované sídlo, ústredie alebo hlavnú prevádzkareň v rámci Európskej únie.[12]

36. Keďže zmyslom slobody usadiť sa je umožniť štátnemu príslušníkovi EÚ trvalo a stabilne sa zúčastniť na hospodárskom živote členského štátu odlišného od členského štátu pôvodu a mať z toho prospech, pojem „usadenie sa“ v zmysle ustanovení Zmluvy FEÚ týkajúcich sa slobody

[10] V bode 11 svojich prvotných pripomienok dánska vláda uviedla, že požiadavka, aby štátni príslušníci tretích krajín boli za okolností prejednávanej veci držiteľmi pracovného povolenia, vo všeobecnosti predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ. Holandská vláda síce na základe vyhlásenia vnútroštátneho súdu pôvodne súhlasila s tým, že uvedené dánske opatrenia predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa, táto vláda sa však vo svojich prvotných pripomienkach pýtala, či je článok 49 ZFEÚ skutočne relevantný vzhľadom na to, že článok 79 ods. 5 ZFEÚ oprávňuje Dánske kráľovstvo vyžadovať pracovné povolenie, keď členovia posádky vstúpia na dánsky trh práce, a tým regulovať počet štátnych príslušníkov tretích krajín pracujúcich na jeho území.

[11] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. februára 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nástup námorníkov do služby v prístave Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76).

[12] Rozsudok z 25. októbra 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, bod 32).

usadiť sa zahŕňa skutočný výkon hospodárskej činnosti prostredníctvom stálej prevádzky v tomto členskom štáte na dobu neurčitú. Podľa Súdneho dvora je predpokladom tejto slobody skutočné usadenie sa dotknutej spoločnosti v hostiteľskom členskom štáte, v ktorom vykonáva skutočnú hospodársku činnosť.[13]

37. Súdny dvor uviedol, že registrácia plavidla nemusí nevyhnutne zahŕňať usadenie sa v zmysle Zmluvy FEÚ, najmä ak sa plavidlo nepoužíva na hospodársku činnosť alebo ak je žiadosť o registráciu podaná osobou alebo v mene osoby, ktorá nie je usadená a nemá v úmysle usadiť sa v dotknutom členskom štáte. Ak však plavidlo predstavuje nástroj na uskutočňovanie hospodárskej činnosti, ktorá zahŕňa pevnú prevádzkareň v dotknutom členskom štáte, registráciu tohto plavidla nemožno oddeliť od výkonu slobody usadiť sa.[14]

38. Zo skutočností uvedených vnútroštátnym súdom teda vyplýva, že články 49 a 54 ZFEÚ sa uplatnia v prejednávanej veci. V tejto súvislosti štyri švédske spoluvlastnícke spoločnosti zaregistrovali štyri plavidlá v DIS a za prevádzkujúceho vlastníka plavidiel určili VAS Shipping, spoločnosť so sídlom v Dánsku a v úplnom vlastníctve švédskej spoločnosti. Okrem toho štyri spoluvlastnícke lodné spoločnosti využívajú uvedené štyri plavidlá na hospodársku činnosť.

39. Napriek tomu, že návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahuje tvrdenie o existencii obmedzenia slobody usadiť sa,[15] je teraz vhodné preskúmať, či také obmedzenie existuje. Najprv načrtnem pripomienky predložené Súdnemu dvoru, po ktorých bude nasledovať judikatúra týkajúca sa pojmu „obmedzenie“. Potom tento pojem preskúmam v súvislosti s prejednávanou vecou.

2. Pojem „obmedzenie“

a) Tvrdenia

40. Najprv zhrniem pripomienky Komisie k tejto záležitosti. Práve tieto pripomienky napokon viedli k písomnej otázke Súdneho dvora, a teda k pripomienkam ostatných účastníkov konania a oprávnených subjektov k tejto problematike.

41. Komisia sa domnieva, že na účely posúdenia, či vnútroštátne opatrenie predstavuje obmedzenie slobody usadiť, treba položiť otázku, či povinnosť podľa vnútroštátneho práva uložená novým subjektom – v tomto prípade pracovné povolenie pre štátnych príslušníkov tretích krajín – vytvára prekážky prístupu na trh a či ich pripravuje o možnosť účinne konkurovať usadeným subjektom.[16] Podľa Komisie opatrenie nevyhnutne nepredstavuje obmedzenie v zmysle článku 49 ZFEÚ len preto, že hospodárska výhoda a motivácia vykonávať hospodársku činnosť sú menšie, ako keby sa opatrenie neuplatňovalo. Pokiaľ nedošlo k harmonizácii, členské

[13] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54).

[14] Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, body 21 a 22).

[15] V postupe spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, ktorý upravuje článok 267 ZFEÚ, Súdnemu dvoru prináleží poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď, ktorá mu bude užitočná a umožní mu rozhodnúť vo veci, ktorú prejednáva. Na tento účel môže Súdny dvor preformulovať otázku, ktorá mu bola položená, alebo, ako v tomto prípade, poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky usmernenia na výklad článku 49 ZFEÚ na účely rozhodnutia vo veci, ktorú prejednáva. Pozri analogicky rozsudok z 21. septembra 2000, Michaïlidis (C-441/98 a C-442/98, EU:C:2000:479, body 20 a 21).

[16] Pozri bod 45 pripomienok Komisie. V bode 49 svojich pripomienok Komisia uviedla, že ide o to, či povinnosť *nového prevádzkovateľa* dodržiavať miestne predpisy, v tomto prípade pracovné povolenie pre štátnych príslušníkov tretích krajín, zbaví *nové subjekty* možnosti účinne konkurovať usadeným prevádzkovateľom.

štáty majú v zásade právomoc regulovať výkon hospodárskych činností na svojom území, a ak opatrenie nie je diskriminačné z právneho alebo faktického hľadiska, malo by sa považovať za obmedzenie slobody usadiť sa len vtedy, ak ovplyvňuje prístup na trh.[17] V tejto súvislosti Komisia cituje rozsudok zo 14. júla 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 34), v ktorom Súdny dvor uviedol, že v prípade neexistencie harmonizácie môže členský štát priamo alebo nepriamo zaviesť technické pravidlá, ktoré sú preň špecifické a ktoré nemusia nevyhnutne existovať v iných členských štátoch. Podľa Súdneho dvora „ťažkosti, ktoré by týmto podnikom z tejto situácie mohli vyplynúť, nemajú vplyv na slobodu usadiť sa… Tieto ťažkosti sa v zásade nelíšia od ťažkostí, ktoré môžu vzniknúť pri rozdieloch medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi upravujúcimi napríklad cenu práce, náklady na sociálne zabezpečenie alebo daňový systém."

42. Spoločnosť VAS Shipping vo svojich prvotných pripomienkach uviedla, že vzhľadom na to, že uvedené dánske pravidlá sa týkajú len lodí plaviacich sa pod dánskou vlajkou, tieto pravidlá bránia alebo robia menej príťažlivým výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou FEÚ štátnymi príslušníkmi Únie. Tvrdí, že vnútroštátne opatrenie, ktoré pod hrozbou trestnoprávnych sankcií ukladá maximálny limit počtu zastavení, ktoré môže každý rok v prístave tohto členského štátu vykonať loď, ktorá je tam registrovaná, ktorú vlastnia osoby usadené v inom členskom štáte a ktorej posádkou sú štátni príslušníci tretích krajín, nemožno oddeliť od podmienok registrácie lode v tomto členskom štáte. Platí to najmä v prípade, keď sa vnútroštátny predpis uplatňuje len na lode registrované v dotknutom členskom štáte, zatiaľ čo lode, ktoré tam nie sú registrované, môžu zastavovať v prístavoch tohto štátu slobodne a bez obmedzení bez ohľadu na štátnu príslušnosť členov posádky.

43. Spoločnosť VAS Shipping sa domnieva, že obmedzenie uložené § 13 ods. 1 druhou vetou zákona o cudzincoch v spojení s § 33 ods. 1 bodom 4 nariadenia o cudzincoch je rovnocenné s obmedzením, ktoré zistil Súdny dvor v rozsudku zo 14. októbra 2004, Komisia/Holandsko (C-299/02, EU:C:2004:620), keďže z týchto ustanovení vyplýva, že majitelia lodí usadení v Švédsku, ktorí majú v úmysle registrovať svoju loď v DIS a vykonávať námornú lodnú dopravu v Dánsku, pričom viac ako 25-krát za rok vstúpia do dánskych prístavov, nemajú inú možnosť ako prispôsobiť svoju politiku náboru zamestnancov tak, aby z posádky lode vylúčili všetkých štátnych príslušníkov krajín mimo Európskej únie a EHP. To by viedlo k radikálnej a podstatnej zmene v ich politike náboru zamestnancov, čo by znamenalo značnú nevýhodu a hospodársky zásah.

44. Spoločnosť VAS Shipping vo svojich prvotných pripomienkach a v odpovedi na otázku, ktorú položil Súdny dvor, tvrdí, že čisté mzdy, ktoré vypláca štátnym príslušníkom tretích krajín, sú v súlade s pravidlami stanovenými dánskym právom, pokiaľ ide o plavidlo registrované v DIS, a nie sú nižšie ako mzdy stanovené kolektívnou zmluvou.

45. Spoločnosť VAS Shipping v odpovedi na otázku Súdneho dvora poukazuje na to, že švédski spoluvlastníci príslušných plavidiel pôsobia v mnohých iných členských štátoch vrátane Švédska. Okrem toho sa spoločnosť VAS Shipping domnieva, že pripomienky Komisie k existencii obmedzenia a jeho odôvodnenie sú založené na zásadne mylnom pochopení § 33 ods. 1 bodu 4 nariadenia o cudzincoch. Spoločnosť VAS Shipping preto zdôrazňuje, že registrácia v DIS alebo dokonca v akomkoľvek inom dánskom lodnom registri nie je podstatná na účely pravidla 25 zastavení podľa § 33 ods. 1 bodu 4 nariadenia o cudzincoch. V súlade s uvedeným ustanovením

[17] Pozri body 49 a 50 pripomienok Komisie.

môžu využívať pravidlo 25 zastavení len plavidlá v *medzinárodnej doprave* bez ohľadu na ich registráciu v DIS. Plavidlo nie je považované za plavidlo v medzinárodnej doprave na základe svojej registrácie v DIS.

46. Podľa spoločnosti VAS Shipping je plavidlo v medzinárodnej doprave definované okrem iného tým, že pravidelne prekračuje medzinárodné hranice, a preto jeho posádka nemôže mať *de facto* „miesto práce v Dánsku“ ani nemôže mať rovnocenné postavenie so zamestnaním na súši v Dánsku. Keďže plavidlo sa považuje za plavidlo v medzinárodnej doprave, model plavby nie je už z podstaty veci výlučne dánsky, takže nie je dôvod domnievať sa, že existuje stabilná alebo trvalá väzba na Dánsko. Preto za predpokladu, že plavidlá zostanú klasifikované ako plavidlá pôsobiace v medzinárodnej doprave, je prepojenie pri každom zastavení v prístave dočasné. Navyše pravidlo 25 zastavení neplatí pre vnútroštátnu dopravu.

47. Spoločnosť VAS Shipping sa domnieva, že v súlade s rozsudkom zo 14. októbra 2004, Komisia/Holandsko (C-299/02, EU:C:2004:620, body 19 a 32), pojem „obmedzenie slobody usadiť sa“ presahuje okamih registrácie plavidla, ako tvrdí Komisia. Prekážky ovplyvňujúce priebežné riadenie plavidla môžu tiež predstavovať obmedzenie.

48. Dánska vláda sa vo svojich prvotných pripomienkach domnieva, že otázka v prejednávanej veci presahuje samotné uplatnenie článku 49 ZFEÚ a týka sa toho, či členské štáty môžu od štátnych príslušníkov tretích krajín požadovať, aby získali pracovné povolenie, ak pracujú v domovskom štáte na trvalom základe. Podľa tejto vlády má počet a frekvencia zastavení lode registrovanej v Dánsku v dánskych prístavoch značný význam pri posudzovaní rozsahu, v akom členovia posádky lode pracujú v Dánsku. Ak ide o zriedkavé prípady, nemožno predpokladať, že to má významný vplyv na dánsky trh práce. Na druhej strane ak členovia posádky lode pravidelne vykonávajú úlohy, akou je nakladanie a vykladanie tovaru počas zastavení v dánskych prístavoch, skutočnosť, že členovia posádky sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, pravdepodobne ovplyvní stabilitu dánskeho trhu práce. Požiadavka na pracovné povolenie vyplýva skôr z počtu zastavení každého plavidla v dánskych prístavoch než z toho, koľkokrát je každý člen posádky, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, na palube plavidla, ktoré vstupuje do dánskych prístavov. Je to preto, že počet zastavení plavidla s členmi posádky z tretích krajín má vplyv na to, kedy plavidlo získa dostatočne stabilné a pravidelné spojenie s dánskym trhom práce ako miestom práce, a teda kedy zamestnanci na tomto plavidle musia mať pracovné povolenie v súlade s dánskymi právnymi predpismi. Okrem toho by si overovanie počtu vstupov do prístavu v prípade členov posádky, ktorí môžu v priebehu roka pracovať na rôznych plavidlách, vyžadovalo rozsiahlu a zbytočnú registráciu. Táto vláda sa domnieva, že minimálna hranica 25 zastavení v prístavoch za jednoročné obdobie predstavuje vyvážené vymedzenie toho, kedy loď natoľko pravidelne vstupuje do dánskych prístavov, že jej členovia posádky, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, sa môžu považovať za dostatočne stabilne prepojených s dánskym trhom práce, a teda podliehajú požiadavke pracovného povolenia.

49. Dánska vláda vo svojej odpovedi na otázku Súdneho dvora súhlasí so stanoviskom Komisie uvedeným v bode 41 týchto návrhov. Okrem toho sa domnieva, že rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12), sa dá vykladať v tom zmysle, že na konštatovanie obmedzenia slobody usadiť sa je potrebná *vážna prekážka* vykonávania činností ovplyvňujúca prístup na trh. Podľa tejto vlády teda vzhľadom na to, že členské štáty sú v zásade oprávnené regulovať výkon hospodárskej činnosti na svojom území, pokiaľ opatrenie nie je právne alebo fakticky diskriminačné, malo by sa považovať za prekážku slobody usadiť sa len vtedy, ak ovplyvňuje prístup na trh. Dánska vláda sa domnieva, že rozsudok z 29. marca 2011, Komisia/Taliansko (C-565/08, EU:C:2011:188), ktorý sa týka maximálnych sadzieb účtovaných

advokátmi, preukazuje, že vnútroštátne pravidlá, ktoré nemajú vplyv na konkurencieschopnosť, nepredstavujú obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ. Podľa tejto vlády ak subjekt *má*[18] prístup na trh, musí fungovať za rovnakých podmienok ako ostatné hospodárske subjekty. Ak subjekt má prístup na trh, môže byť chránený len pred priamou a nepriamou diskrimináciou.[19] Dánska vláda sa preto domnieva, že vnútroštátne opatrenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, nebráni novým účastníkom, aby účinne konkurovali dánskym námorným spoločnostiam, a že nepredstavuje obmedzenie podľa článku 49 ZFEÚ.

50. Holandská vláda vo svojej odpovedi na otázku Súdneho dvora tiež súhlasí so stanoviskom Komisie k existencii obmedzenia podľa článku 49 ZFEÚ. Holandská vláda vo svojich pôvodných pripomienkach uviedla, že článok 79 ods. 5 ZFEÚ oprávňuje Dánsko požadovať pracovné povolenia, keď členovia posádky vstúpia na dánsky trh práce – t. j. ak pravidelne prichádzajú do dánskych prístavov –, a tým kontroluje počet štátnych príslušníkov tretích krajín na svojom území. Keďže požiadavku pracovného povolenia na danú činnosť upravuje vnútroštátne právo, holandská vláda sa pýta, či je skúmanie podľa článku 49 ZFEÚ primerané.

b) Predbežné poznámky

51. Na úvod by som chcel zdôrazniť, že prejednávaná vec sa netýka daňového práva, ktorá sa zjavne riadi trochu odlišnými pravidlami týkajúcimi sa pojmu „obmedzenie slobody usadiť sa“ podľa článku 49 ZFEÚ. Odvolávam sa na túto líniu judikatúry, lebo Komisia vo svojich pripomienkach uviedla,[20] že Súdny dvor niekedy neodkazuje na kritérium stanovené vo svojich rozsudkoch z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), a z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11), ale skôr porovnáva účinky opatrení na vnútroštátne a cudzie hospodárske subjekty. Väčšina daňových opatrení však zhodou okolností spočíva (prinajmenšom v jednom zmysle) v obmedzeniach usadenia sa, lebo existencia dokonca aj všeobecne uplatniteľného daňového opatrenia má už zo svojej podstaty vplyv na schopnosť podniku podnikať v tomto členskom štáte. V tomto rozsahu sa teda daňové prípady môžu považovať za veci *sui generis*, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa.

[18] Kurzívou zvýraznila dánska vláda.

[19] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. februára 2014, Airport Shuttle Express a i. (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, bod 47).

[20] Pozri bod 37.

52. Hoci v súčasnosti v oblasti slobody usadiť sa neexistuje ekvivalent prístupu „zásady zdravého rozumu“, ktorý prijal Súdny dvor vo svojom rozsudku z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905),[21] v súvislosti s voľným pohybom tovaru – ktorý rozlišuje medzi pravidlami ovplyvňujúcimi samotné tovary a pravidlami ovplyvňujúcimi podmienky ich predaja[22] –, určité rozlišovanie týkajúce sa pojmu „obmedzenie“ možno nájsť v judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa slobody usadiť sa v závislosti od povahy príslušného ustanovenia.

53. V tejto súvislosti Súdny dvor uviedol, že za súčasného stavu harmonizácie daňového práva EÚ majú členské štáty určitý stupeň autonómie. Daňová autonómia znamená, že členské štáty môžu napríklad slobodne určovať podmienky a úroveň zdanenia pre rôzne typy prevádzok, ktoré si zvolia vnútroštátne spoločnosti alebo konzorciá pôsobiace v zahraničí, pokiaľ s týmito spoločnosťami alebo konzorciami nezaobchádzajú spôsobom, ktorý je *diskriminačný* v porovnaní s porovnateľnými vnútroštátnymi prevádzkami.[23]

c) Opatrenia, ktoré bránia výkonu slobody usadiť sa alebo ho robia menej príťažlivým

54. V iných oblastiach ako zdaňovanie z ustálenej judikatúry vyplýva, že článok 49 ZFEÚ bráni vnútroštátnemu opatreniu, ktoré sa síce uplatňuje bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ale je spôsobilé brániť alebo robiť menej príťažlivým uplatňovanie slobody usadiť sa, ktorú zaručuje Zmluva FEÚ, pre občanov EÚ.[24]

[21] V bodoch 16 a 17 tohto rozsudku Súdny dvor uviedol, že uplatnenie vnútroštátnych predpisov, ktoré obmedzujú alebo zakazujú niektoré spôsoby predaja, na výrobky pochádzajúce z iných členských štátov, nie je spôsobilé tvoriť prekážku obchodu medzi členskými štátmi, pokiaľ sa tieto ustanovenia uplatňujú voči všetkým dotknutým subjektom vykonávajúcim svoju činnosť na vnútroštátnom území a pokiaľ sa dotýkajú rovnakým spôsobom, právne aj skutkovo, obchodovania s domácimi výrobkami a s výrobkami pochádzajúcimi z iných členských štátov. Za takých okolností pravidlá predaja výrobkov z iného členského štátu nebránia ich prístupu na trh, a preto nepatria do pôsobnosti článku 34 ZFEÚ. Prístup zásady zdravého rozumu vytvorený v oblasti voľného pohybu tovaru však nie je „vytesaný do kameňa“ a v judikatúre existuje niekoľko zriedkavých výnimiek, ktoré tento prístup zmierňujú. Pozri napríklad rozsudok z 26. júna 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325). V tejto veci Súdny dvor konštatoval, že hoci príslušná vnútroštátna právna úprava smeruje proti metóde podpory predaja (a teda podmienke predaja), napriek tomu ovplyvňuje skutočný obsah výrobkov. Súdny dvor však neprijal podobný prístup zásady zdravého rozumu v oblasti slobody poskytovať služby, v súlade s ktorou sa konkrétny druh alebo kategória vnútroštátneho opatrenia v zásade považuje za opatrenie, ktoré nebráni prístupu na trh. Súdny dvor teda ustálene uplatňuje prístup založený na jednotlivom prípade, a nie viac formalistický prístup, ktorý identifikuje alebo vymedzuje konkrétne kategórie opatrení. Pozri rozsudok z 10. mája 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, body 33 až 38). V poslednom uvedenom rozsudku Súdny dvor uviedol, že dôvodom, pre ktorý právna úprava ukladajúca určité podmienky predaja tovaru nepatrí do pôsobnosti článku 34 ZFEÚ, je to, že nie je prekážkou prístupu dovážaných výrobkov na trh členského štátu ani mu nebráni o nič viac, než bráni prístupu domácich výrobkov. V uvedenej veci bol však zákaz nedohodnutých obchodných návštev potenciálnych zákazníkov v inom členskom štáte uložený finančným sprostredkovateľom, ktorí ponúkali termínované obchody s komoditami mimo trhu, považovaný za obmedzenie voľného poskytovania služieb. Napriek tomu, že podľa môjho názoru sú nedohodnuté obchodné návštevy základnou metódou/podmienkou predaja, Súdny dvor konštatoval, že nie je možné vyvodiť analógiu s rozsudkom z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), lebo zákaz predmetných nedohodnutých obchodných návštev priamo ovplyvňuje prístup na trh so službami.

[22] Pozri napríklad rozsudok zo 14. septembra 2006, Alfa Vita Vassilopoulos a Carrefour-Marinopoulos (C-158/04 a C-159/04, EU:C:2006:562, body 17 a 18).

[23] Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. decembra 2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, body 51 a 53), a zo 14. apríla 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, bod 29). V návrhoch predniesených vo veci Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, body 43 a 44) generálna advokátka Kokott poukázala na to, že podľa ustálenej judikatúry sa za obmedzenia slobody usadiť sa považujú všetky opatrenia, ktoré zakazujú výkon tejto slobody, bránia mu alebo ho robia menej príťažlivým, a že v zásade to zahŕňa diskriminácie, ale aj nediskriminačné obmedzenia. Dane a poplatky samy osebe predstavujú zaťaženie, a tým robia usadenie sa v inom členskom štáte menej príťažlivým. Generálna advokátka Kokott sa domnieva, že posudzovanie podľa kritérií nediskriminačných obmedzení by teda všetky vnútroštátne daňové situácie podriadilo právu EÚ, a tým zásadne spochybnilo suverenitu členských štátov v daňových záležitostiach. Poukázala na to, že Súdny dvor preto už viackrát rozhodol, že právna úprava členských štátov týkajúca sa podmienok a výšky zdanenia patrí do daňovej autonómie, pokiaľ s cezhraničným skutkovým stavom nezaobchádzajú diskriminujúco v porovnaní s vnútroštátnym skutkovým stavom. Pozri tiež analogicky návrhy, ktoré som predniesol vo veci Société Générale (C-565/18, EU:C:2019:1029, body 34 až 36) v súvislosti s voľným pohybom kapitálu.

[24] Pozri rozsudky z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), a z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Pokiaľ ide o novšiu judikatúru, pozri rozsudky z 5. decembra 2013, Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 30 a tam citovanú judikatúru), a z 27. februára 2020, Komisia/Belgicko (Účtovníci) (C-384/18, EU:C:2020:124, bod 75 a tam citovanú judikatúru). Túto líniu judikatúry budem označovať ako „kritérium vyplývajúce z rozsudku Kraus“.

55. Práve pôsobnosť pojmu „opatrenia, ktoré bránia alebo robia menej príťažlivým“ výkon slobody usadiť sa, a ich praktické uplatnenie v rámci prejednávanej veci spochybňuje najmä Komisia a dánska vláda.

56. Na úvod je potrebné zdôrazniť, že právna úprava členského štátu nepredstavuje obmedzenie v zmysle Zmluvy FEÚ *iba* z toho dôvodu, že iné členské štáty uplatňujú na svojom území menej prísne alebo obchodne výhodnejšie pravidlá.[25] Navyše keďže činnosti, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej, nie sú harmonizované, členským štátom je v zásade ponechaná právomoc stanoviť podmienky výkonu týchto činností. Členské štáty však musia pri výkone svojich právomocí v tejto oblasti dodržiavať základné slobody zaručené Zmluvou FEÚ.[26]

57. Súdny dvor uviedol, že pojem „obmedzenie“ podľa článku 49 ZFEÚ sa vzťahuje *najmä* na opatrenia prijaté členským štátom, ktoré, hoci sa uplatňujú bez rozdielu,[27] *ovplyvňujú prístup na trh*.[28] V prejednávanej veci treba najmä vzhľadom na pripomienky dánskej vlády a Komisie[29] položiť otázku, či len opatrenia, ktoré sťažujú alebo bránia *prvotnému prístupu alebo prístupu nových účastníkov* na trh alebo ktoré sú diskriminačné, predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa.

58. Slobodu usadiť sa – a teda prístup na akýkoľvek trh – zjavne brzdia požiadavky stanovené vo vnútroštátnom práve na získanie povolenia usadiť sa v členskom štáte alebo na výkon určitej činnosti. V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje usadenie sa podniku z iného členského štátu predchádzajúcim vydaním povolenia, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ, lebo je spôsobilá prekážať takému podniku vo výkone jeho slobody usadiť sa tým, že mu bráni slobodne vykonávať jeho činnosti prostredníctvom stálej prevádzkarne.[30] Chcel by som poukázať na to, že také požiadavky

[25] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2009, Komisia/Taliansko (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 63 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok zo 14. apríla 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, body 31 a 32). V uvedenej veci Súdny dvor konštatoval, že sloboda usadiť sa nemôže byť chápaná v tom zmysle, že členský štát je povinný prispôsobiť svoje právne predpisy predpisom iného členského štátu, aby za každých okolností zaručil, že sa odstránia všetky rozdiely vyplývajúce z vnútroštátnych daňových právnych úprav.

[26] Rozsudok z 22. októbra 2009, Komisia/Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 27 a tam citovaná judikatúra).

[27] Pokiaľ ide o diskriminačné opatrenie založené na štátnej príslušnosti, pozri rozsudok z 10. septembra 2015, Komisia/Lotyšsko (C-151/14, EU:C:2015:577), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že Lotyšská republika si uložením podmienky štátnej príslušnosti na prístup k notárskemu povolaniu nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ZFEÚ.

[28] Rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12).

[29] Chcel by som poukázať na to, že podľa všetkého existuje určitý rozpor medzi stanoviskom, ktoré zaujala Komisia vo svojich pripomienkach v prejednávanej veci, a jej vyhláseniami v oznámení Komisie Európskemu parlamentu a Rade, Ochrana investícií v rámci EÚ (COM(2018) 547 final). V oddiele nazvanom „Právo Únie chráni všetky cezhraničné investície EÚ počas celého ich životného cyklu“ Komisia po časti nazvanej „Prístup na trh“ uviedla v časti „Pôsobenie na trhu“: „Keď investori EÚ začnú prevádzkovať podnik v inom členskom štáte alebo vykonávať iný druh investície, ďalej sa uplatňuje právo Únie podľa výkladu Súdneho dvora… Vo všeobecnosti ich chráni pred verejnými opatreniami, *ktoré by investorom znemožňovali používať ich majetok alebo ktoré by obmedzovali podnikateľskú činnosť, ktorú vykonávajú, aj keď sa takéto opatrenia rovnako vzťahujú na vnútroštátne subjekty*.“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[30] Rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 54 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudky zo 16. decembra 2010, Komisia/Francúzsko (C-89/09, EU:C:2010:772, body 44 až 49), z 26. septembra 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, body 25 až 32), a z 5. decembra 2013, Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, body 30 až 36). Pozri tiež kapitolu III nazvanú „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“ smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

môžu mať rovnako vplyv na štátnych príslušníkov alebo právnické osoby z členského štátu usadenia. Súdny dvor však v takýchto prípadoch nepožaduje existenciu diskriminácie v akejkoľvek forme na to, aby na tento účel konštatoval obmedzenie. [31]

59. Rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), ktorý cituje Komisia a dánska vláda, je poučný, pokiaľ ide o pojem „obmedzenie“ v oblasti slobody usadiť sa. [32]

60. V uvedenej veci Súdny dvor rozhodol, že zákaz úročenia bežných účtov [33] stanovený francúzskou právnou úpravou je pre spoločnosti z iných členských štátov *vážnou prekážkou* výkonu ich činností vo Francúzsku prostredníctvom dcérskej spoločnosti, a preto *ovplyvňuje ich prístup na trh*. Podľa Súdneho dvora zákaz prekáža dcérskym spoločnostiam zahraničných spoločností pri zhromažďovaní kapitálu od verejnosti tým, že *im odníma možnosť ponúkať* prostredníctvom úročenia bežných vkladových účtov *účinnejšie konkurenčné podmienky* voči tradičným úverovým inštitúciám usadeným v hostiteľskom členskom štáte, ktoré majú širokú sieť pobočiek a vďaka tomu i lepšie možnosti zhromažďovania kapitálu od verejnosti ako uvedené dcérske spoločnosti. Zákaz teda predstavuje obmedzenie v zmysle článku 49 ZFEÚ, lebo bráni úverovým inštitúciám z iného členského štátu pri hľadaní možností vstupu na trh členského štát v tom, aby konkurovali ostatným subjektom prostredníctvom úročenia bežných vkladových účtov, čo je jednou z najúčinnejších metód na tento účel. [34] Toto opatrenie bolo vyhlásené za nezlučiteľné, lebo v praxi účinne fungovalo spôsobom, ktorý bol v neprospech nových účastníkov trhu z iných členských štátov.

61. Domnievam sa, že Súdny dvor na základe svojej tradičnej judikatúry [35] preskúmal, či príslušné vnútroštátne predpisy bránili alebo obmedzovali usadenie sa v dotknutom členskom štáte. Takáto prekážka alebo obmedzenie musí byť nevyhnutne konštatované, ak podnik nemôže účinne konkurovať iným subjektom v dôsledku opatrení uložených dotknutým členským štátom, ktoré vytvárajú vážnu prekážku prístupu na trh. [36]

[31] Pozri rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 62 až 71), v ktorom Súdny dvor konštatoval obmedzenie slobody usadiť sa napriek tomu, že Komisia nebola schopná preukázať, že dotknutá španielska právna úprava je z právneho alebo faktického hľadiska diskriminačná. V rozsudku z 8. mája 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 60), Súdny dvor konštatoval, že „vnútroštátna právna úprava… ktorá stanovuje, že správny orgán môže rozhodnúť o zatvorení podniku s okamžitou účinnosťou z dôvodu, že má podozrenie, že v tomto podniku sa prevádzkuje [zárobková činnosť] bez povolenia potrebného podľa tejto vnútroštátnej právnej úpravy, môže mať negatívny vplyv na obrat a ďalšie vykonávanie zárobkovej činnosti, najmä pokiaľ ide o vzťah s klientmi, ktorí využívajú dané služby. Preto táto právna úprava môže brániť alebo odradiť osoby z iných členských štátov, ktoré sa chcú usadiť [v inom členskom štáte]“, a teda predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa. Pozri tiež rozsudok z 8. septembra 2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, bod 38), pokiaľ ide o povinnosť získať koncesiu na účely vykonávania činnosti.

[32] Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187) a v ktorých podrobne skúma existujúcu judikatúru týkajúcu sa pojmu obmedzenie slobody usadiť sa. V bode 78 svojich návrhov generálny advokát Tizzano okrem iného uviedol, že „je potrebné preskúmať, či [francúzske opatrenie] stavia tieto dcérske spoločnosti do *menej priaznivej faktickej pozície v* porovnaní s konkurentmi, ktorí sú tradične usadení a pôsobia na francúzskom trhu, alebo… či predstavuje *priamu prekážku prístupu* na bankový trh vzhľadom na svoje *účinky*“.

[33] V praxi to spočívalo v zákaze vyplácania úrokov z určitých vkladových účtov vedených v bankách.

[34] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, body 13 až 16). Tento rozsudok dosť pripomína judikatúru Súdneho dvora o reklame na tovary. Pozri rozsudok z 9. júla 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, body 42 až 44). Hoci pravidlá obmedzujúce reklamu na tovar predstavujú podmienky predaja, a teda sa na ne vzťahuje prístup zásady zdravého rozumu v súvislosti s tovarom, často majú rôznorodý vplyv na dovoz, lebo bránia alebo znemožňujú, aby sa tento tovar presadil v inom členskom štáte. Podľa môjho názoru sú teda *de facto* diskriminačné.

[35] Pozri rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11), v ktorom je uvedené, že „za… obmedzenia treba považovať všetky opatrenia, ktoré zakazujú výkon [slobody usadiť sa], bránia mu alebo ho robia menej príťažlivým“.

[36] Pozri napríklad rozsudok z 12. decembra 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, body 56 a 57), ktorý sa týka vnútroštátnych pravidiel, ktoré zakazujú podnikom poskytujúcim služby certifikácie odchýliť sa od minimálnych sadzieb upravených právom. Súdny dvor uviedol, že tieto pravidlá môžu robiť výkon slobody usadiť sa na trhu týchto služieb podnikmi usadenými v iných členských štátoch menej atraktívnym. Podľa Súdneho dvora zákaz odníma podnikom usadeným v inom členskom štáte a spĺňajúcim podmienky stanovené talianskou právnou úpravou možnosť prostredníctvom nižších odmien, než stanovuje vnútroštátny zákonodarca, účinnejšie konkurovať podnikom trvalo usídleným v dotknutom členskom štáte, ktoré tak majú lepšie príležitosti ako podniky usadené v inom členskom štáte na to, aby získali zákazníkov. Pozri tiež článok 15 ods. 2 písm. g) a článok 15 ods. 3 smernice 2006/123 a rozsudok zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko (C-377/17, EU:C:2019:562).

62. Podľa môjho názoru však z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že aj v prípade neexistencie diskriminácie *de facto* alebo *de iure* pojem „obmedzenie“ nie je obmedzený na opatrenia, ktoré bránia novým účastníkom v prístupe na trh. Pri všetkej úcte preto nesúhlasím s pripomienkami najmä dánskej vlády a Komisie v tejto súvislosti. Rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), predstavuje osobitné uplatnenie založené na okolnostiach danej veci,[37] pokiaľ ide o široké kritérium pojmu „obmedzenie“ uvedené v bode 53 týchto návrhov, ktoré Súdny dvor najjasnejšie stanovil vo svojom rozsudku z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32). Nevidím však nijaký presvedčivý dôvod odchýliť sa od tohto kritéria.

63. Takže hoci rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), sa osobitne týka otázky prístupu nového účastníka na trh členského štátu,[38] výraz „obmedzenie“ je dynamickým pojmom, ktorý presahuje počiatočné etablovanie sa na trhu členského štátu a vzťahuje sa aj na skutočný výkon činnosti.[39] Súdny dvor v rozsudku z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), stanovil jednotné, široké a dynamické kritérium pojmu „obmedzenie“, ktoré sa vzťahuje na všetky aspekty a fázy[40] usadenia sa v inom členskom štáte.[41]

64. Domnievam sa, že Súdny dvor by preto mal byť opatrný v súvislosti s výzvou,[42] aby uplatnil v podstate dve rôzne kritériá,[43] pokiaľ ide o pojem „obmedzenie“ v závislosti od fázy príslušného usadenia sa. V tejto súvislosti sa domnievam, že hranica medzi počiatočným prístupom na trh, vykonávaním činnosti na trhu a expanziou na trhu je koncepčne nejasná a akýkoľvek pokus o ich rozlíšenie bude v praxi ťažký – všetky môžu patriť pod zastrešujúci pojem „prístup na trh“ alebo, ešte lepšie, pod výraz „usadenie sa“.[44]

[37] A možno najbežnejšie a najzjavnejšie uplatnenie tohto kritéria mimo vecí týkajúcich sa požiadaviek na predchádzajúce povolenie alebo diskriminačných opatrení.

[38] Pozri bod 14 tohto rozsudku. Pozri tiež rozsudok z 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 45), kde ide práve o počiatočný prístup nového účastníka na trh.

[39] V rozsudku z 21. apríla 2005, Komisia/Grécko (C-140/03, EU:C:2005:242, bod 28), Súdny dvor rozhodol, že opatrenie zakazujúce *prevádzkovať viac ako jednu očnú optiku* kvalifikovaným optikom predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa fyzických osôb v zmysle článku 49 ZFEÚ. Chcel by som poukázať na to, že dotknuté nediskriminačné opatrenie sa netýkalo požiadavky na povolenie, keďže ide o jednoduchý zákaz. Okrem toho sa opatrenie po osobitnej analýze nevyhnutne netýkalo počiatočného prístupu na trh, ale skôr stupňa expanzie na trhu.

[40] Pozri napríklad rozsudok z 21. decembra 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, body 54 a 55), ktorý sa týkal možnosti hromadného prepúšťania a obmedzenia objemu činnosti. Súdny dvor zdôraznil, že príslušná vnútroštátna právna úprava, ktorá obmedzovala možnosť hromadného prepúšťania, predstavuje významný zásah do určitých slobôd, ktoré hospodárske subjekty vo všeobecnosti požívajú. Súdny dvor tak uviedol, že výkon slobody usadiť sa zahŕňa slobodu prijať pracovníkov v hostiteľskom členskom štáte, slobodu určiť povahu a rozsah hospodárskej činnosti, ktorá sa má vykonávať v hostiteľskom členskom štáte, a teda *slobodu obmedziť objem tejto činnosti, či dokonca od nej a od usadenia sa upustiť*. Rozsudok z 21. decembra 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, bod 53). Pokiaľ ide o rozsah hospodárskej činnosti, v rozsudku z 26. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 48), Súdny dvor konštatoval, že požiadavka španielskeho práva, pokiaľ ide o minimálny počet osôb zamestnávaných bezpečnostnými službami, predstavuje prekážku slobody usadiť sa v rozsahu, v akom *zvyšuje náklady* na zriadenie ďalších prevádzkarní alebo organizačných zložiek v Španielsku.

[41] V rozsudku zo 6. marca 2018, SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, bod 62), Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje zánik zmluvne nadobudnutých práv na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, ktorých držitelia nemajú postavenie blízkeho príbuzného majiteľa tohto pozemku, v dôsledku čoho sú vymazané z katastra, obmedzuje voľný pohyb kapitálu. Z bodu 54 a nasl. tohto rozsudku vyplýva, že jeho podstata sa vzťahuje aj na slobodu usadiť sa. Okrem toho hoci Súdny dvor nakoniec rozhodol, že predmetné opatrenie je tiež nepriamo diskriminačné, slúžilo to len na obmedzenie rozsahu možných odôvodnení opatrenia, a nie na spochybňovanie toho, že predstavuje obmedzenie bez takej diskriminácie.

[42] Ktorú najjasnejšie vyjadrila dánska vláda a v menšej miere Komisia.

[43] Podľa môjho výkladu predložených pripomienok by prvé kritérium spočívalo v uplatnení ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ktorá vyplýva z rozsudku z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32), na počiatočný prístup na trh (bez ohľadu na to, o čo ide) a druhé kritérium nediskriminácie *de iure a de facto* by sa uplatnilo po dosiahnutí počiatočného prístupu na trh.

[44] Preto napríklad v rozsudku zo 7. marca 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, body 34 a 35), Súdny dvor rozhodol, že opatrenie, podľa ktorého poisťovne musia požiadať a získať povolenie na zavedenie zvýšenia poistných sadzieb, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, lebo podniky, ktorých sídlo sa nachádza v inom členskom štáte a ktoré sa usilujú dodržiavať opatrenie, „aby reagovali na požiadavky kladené týmto režimom, budú totiž musieť nielen zmeniť svoje podmienky a sadzby, ale rovnako aj nastavenie svojich sadzieb v momente stanovenia východiskových poistných sadzieb, a teda obchodnú stratégiu, riskujúc tým, že budúce zvýšenie sadzieb nebude dostatočné na krytie výdavkov, ktorým budú musieť čeliť“.

65. Okrem toho existencia prekážky účinnej hospodárskej súťaže nie je nevyhnutným kritériom podľa článku 49 ZFEÚ. V rozsudku z 27. februára 2019, Associação Peço a Palavra a i. (C-563/17, EU:C:2019:144, body 55 až 62), tak Súdny dvor rozhodol, že požiadavka na zachovanie hlavného miesta podnikania v dotknutom členskom štáte predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa spoločnosti zapísanej v obchodnom registri podľa právnych predpisov členského štátu. V tejto veci Súdny dvor – namiesto toho, aby konštatoval obmedzenie možnosti účinne (účinnejšie) konkurovať – rozhodol, že sloboda usadiť sa zahŕňa právo previesť hlavné miesto podnikania spoločnosti do iného členského štátu, čo si vyžaduje, ak tento prevod zahŕňa premenu spoločnosti na spoločnosť podliehajúcu právu tohto iného členského štátu a stratu jej pôvodnej štátnej príslušnosti, súlad s podmienkami registrácie stanovenými v právnych predpisoch členského štátu premiestnenia.

66. Okrem toho Súdny dvor síce v rozsudku z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12), poukázal na to, že vnútroštátne opatrenie, ktoré zakazuje úročenie bežných vkladových účtov, predstavuje „vážnu prekážku“ vykonávania činnosti,[45] podľa môjho názoru sa však vyhýba prijatiu prístupu *de minimis* v oblasti voľného pohybu, pri ktorom by bolo na relevantnosť obmedzenia potrebné, aby malo určitý špecifikovaný vplyv alebo dosiahlo určitú prahovú hodnotu.

67. Treba však zdôrazniť skutočnosť, že opatrenie nebude predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa, ak sú jeho účinky na túto slobodu[46] príliš neisté, nepriame, nejasné, vzdialené alebo majú hypotetickú povahu.[47] Okrem toho treba pripomenúť, že sloboda usadiť sa sa nevzťahuje na čisto vnútorné záležitosti.[48]

[45] V tomto smere bolo nesporné, že prijímanie vkladov od verejnosti a poskytovanie úverov sú *základnými činnosťami* úverových inštitúcií. Rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 16).

[46] Okrem toho treba zdôrazniť, že na to, aby opatrenie patrilo do pôsobnosti článku 49 ZFEÚ, musí ovplyvňovať obchod medzi členskými štátmi. Chcel by som uviesť, že prahová hodnota uplatňovaná Súdnym dvorom na zistenie takéhoto účinku je nízka, ale existuje. Okrem toho musím poukázať na to, že hoci v mnohých prejudiciálnych konaniach je zo skutkových okolností danej veci zrejmé, že nedochádza k nijakému vplyvu na obchod medzi členskými štátmi – keďže ide o čisto vnútornú záležitosť, v ktorej sa všetky aspekty prípadu obmedzujú na jeden členský štát –, Súdny dvor s cieľom pomôcť vnútroštátnemu súdu často odpovie na položenú otázku pre prípad, že by bol ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, body 39 a 40). V tejto veci napriek skutočnosti, že všetky aspekty veci boli obmedzené na Španielsko, Súdny dvor uviedol, že „nemožno v žiadnom prípade vylúčiť, že štátni príslušníci usadení v iných členských štátoch ako Španielske kráľovstvo mali alebo stále majú záujem prevádzkovať lekárne v Astúrskej autonómnej oblasti“. Naopak, pozri rozsudok z 13. februára 2014, Airport Shuttle Express a i. (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 43 až 49), v ktorom Súdny dvor odmietol uplatniť článok 49 ZFEÚ na činnosti, ktoré nevykazovali nijaký faktor, ktorý by ich spájal so situáciou upravenou právom EÚ, a ktoré boli obmedzené vo všetkých relevantných ohľadoch na jeden členský štát, keďže nič nenaznačovalo, ako by konkrétne individuálne rozhodnutie, ktoré bolo napadnuté, a nie všeobecná schéma, mohlo ovplyvniť hospodárske subjekty pochádzajúce z iných členských štátov.

[47] V oblasti voľného pohybu pracovníkov a slobody usadiť sa pozri napríklad rozsudky z 27. januára 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, bod 25), a z 20. júna 1996, Semeraro Casa Uno a i. (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). Pozri tiež rozsudok z 12. júla 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, body 79 až 81), ktorý sa týka slobody poskytovať služby. Napríklad z hľadiska tejto veci je veľmi dobre možné, že v konkrétnom prípade po preskúmaní kritérií navrhnutých dánskou vládou a Komisiou a pri neexistencii iných relevantných okolností sa konštatuje, že účinok sporného vnútroštátneho opatrenia je príliš neistý a nepriamy na to, aby sa také opatrenie mohlo považovať za spôsobilé brániť obchodu v rámci Únie. Kritériom existencie obmedzenia však podľa môjho názoru zostáva kritérium, ktoré bolo napríklad stanovené v rozsudku z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32). Pokiaľ ide o služby, z článku 15 ods. 2 písm. g) smernice 2006/123 vyplýva, že stanovené minimálne a/alebo maximálne sadzby, ktoré musí poskytovateľ služieb dodržiavať, sa považujú za obmedzenia. V rozsudku z 29. marca 2011, Komisia/Taliansko (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 53), však Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátne opatrenia, podľa ktorých advokáti musia dodržiavať maximálne tarify, nepredstavujú obmedzenie, keďže sa nepreukázalo, že dotknuté opatrenia nepriaznivo ovplyvňujú prístup na taliansky trh s dotknutými službami za normálnych a účinných podmienok hospodárskej súťaže. Súdny dvor najmä uviedol, že taliansky režim odmien sa vyznačuje flexibilitou, ktorá, ako sa zdá, umožňuje poskytnúť náležitú odmenu za každý druh plnenia poskytnutého advokátmi.

[48] Podľa môjho názoru rozsudok zo 14. júla 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296), nekonštatuje nijaké obmedzenie slobody usadiť sa, lebo išlo o čisto vnútornú záležitosť jedného členského štátu a údajné obmedzenie bolo príliš nepriame alebo vzdialené.

d) Uplatnenie judikatúry na obmedzenia v prejednávanej veci

1) Predbežné poznámky

68. Zo spisu na Súdnom dvore s výhradou overenia vnútroštátnym súdom podľa všetkého vyplýva, že podľa § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch v spojení s § 33 ods. ods. 1 bodom 4 nariadenia o cudzincoch ak dánske nákladné plavidlo – a teda nákladné plavidlo registrované v dánskom námornom registri [49] – v medzinárodnej doprave vstúpi do prístavu v Dánsku viac ako 25-krát, počítané priebežne počas predošlého roka, pracovníci z tretích krajín na palube už nie sú oslobodení od povinnosti mať pracovné povolenie. V tejto súvislosti sa zdá byť nepodstatné, že jednotliví členovia posádky z tretích krajín neboli na takom plavidle počas 25 zastavení v príslušnom prístave. Zdá sa teda, že pravidlo – pri ktorého nedodržaní sa uložia trestnoprávne sankcie – sa zameriava na určitý počet vstupov plavidiel registrovaných v Dánsku a pôsobiacich v medzinárodnej doprave do dánskych prístavov, pričom tieto plavidlá majú na palube členov posádky z tretích krajín, ktorí nie sú držiteľmi dánskych pracovných povolení. [50] V tejto súvislosti vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedol, že podľa Retten i Odense (Okresný súd Odense) „vzhľadom na uplatňovanie uvedených pravidiel sa za rozhodujúci považoval výlučne vstup plavidiel“.

69. Okrem toho hoci sa spoločnosť VAS Shipping v pripomienkach predložených Súdnemu dvoru veľmi obsiahlym spôsobom usilovala preukázať, že čisté mzdy vyplácané na palube dotknutých štyroch plavidiel nie sú nižšie ako mzdy vyplácané v súlade s kolektívnymi zmluvami o odmeňovaní a pracovných podmienkach v súvislosti s plavidlami registrovanými v DIS, [51] podľa môjho názoru a s výhradou overenia vnútroštátnym súdom podľa všetkého neexistuje *priama súvislosť* medzi úrovňou miezd a požiadavkou, aby štátni príslušníci tretích krajín boli za určitých okolností držiteľmi pracovného povolenia podľa § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch v spojení s § 33 ods. 1 bodom 4 nariadenia o cudzincoch. [52]

70. V spise na Súdnom dvore nič nenaznačuje, že by sa od námorných spoločností, akou je spoločnosť VAS Shipping, vyžadovalo, aby využívali určitú konkrétnu pracovnú silu. [53] Účinkom uvedených opatrení však bolo, že také spoločnosti za určitých okolností nesmeli najímať alebo

[49] S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa zdá, že to zahŕňa okrem iného DIS.

[50] Okrem toho sa pravidlá netýkajú nalodenia a vylodenia členov posádky z tretích krajín v dánskych prístavoch ani práce, ktorú vykonávajú v dánskych prístavoch alebo v inej časti dánskeho územia. V tejto súvislosti vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania načrtol aj vízové pravidlá stanovené v nariadení o cudzincoch.

[51] Môže to vyplývať zo skutočnosti, že vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedol, že Retten i Odense (Okresný súd Odense) konštatoval: „V prejednávanej veci pri ukladaní trestu existujú priťažujúce okolnosti. Zahraniční námorníci sú platení horšie ako dánski námorníci, dochádza preto k dosahovaniu finančného prospechu. Možno sa domnievať, že porušenie bolo úmyselné a že sa ho dopustili viaceré plavidlá, ako aj že dotknutí cudzinci nemali právo na pobyt v Dánsku.“

[52] Podľa všetkého je to tak napriek tomu, že vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedol, že Retten i Odense (Okresný súd Odense) najprv konštatoval, že dotknuté opatrenia predstavujú obmedzenie podľa článku 49 ZFEÚ, a potom uviedol: „Vzhľadom na okolnosti, za akých bola úprava podľa [zákona o cudzincoch] týkajúca sa posádok z tretích krajín zavedená, je nenarušovanie dánskeho trhu práce odôvodnené, keďže [pracovná sila z tretej krajiny] má konkurenčnú výhodu voči dánskej pracovnej sile, pokiaľ ide o úroveň miezd, a môže sa považovať za… odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného záujmu, ktoré neprekračuje medze toho, čo je na dosiahnutie daného cieľa potrebné. Požiadavka pracovného povolenia je účinným spôsobom zabezpečenia stability trhu práce a predchádza sa ňou narušeniu národného trhu práce.“

[53] V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že právna úprava členského štátu ukladajúca podnikom s pôvodom z iných členských štátov, ktoré sa chcú usadiť v tomto členskom štáte na účely výkonu prístavných činností, aby využívali prístavných pracovníkov, ktorým bolo udelené povolenie v súlade s touto právnou úpravou, znemožňuje takému podniku využívať vlastných pracovníkov alebo zamestnať iných pracovníkov bez povolenia, a teda takému podniku môže brániť v tom, aby sa v dotknutom členskom štáte usadil, alebo to môže urobiť menej príťažlivým. Rozsudok z 11. februára 2021, Katoen Natie Bulk Terminals a General Services Antwerp (C-407/19 a C-471/19, EU:C:2021:107, body 59 a 60). Pozri tiež rozsudok z 11. decembra 2014, Komisia/Španielsko (C-576/13, neuverejnený, EU:C:2014:2430, body 37 a 38).

zamestnávať členov posádky z tretích krajín, ktorí nie sú držiteľmi pracovných povolení. Taká požiadavka by podľa môjho názoru mohla zvýšiť prevádzkové náklady, v neposlednom rade z dôvodu administratívnej záťaže.

71. Napokon pojem „medzinárodná doprava“ je uvedený v § 33 ods. 1 bode 4 nariadenia o cudzincoch. V spise na Súdnom dvore však nie je uvedené vysvetlenie jeho významu. Môžem len predpokladať, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, že sa do istej miery týka pojmu uvedeného v článku 3 ods. 1 písm. e) modelovej zmluvy OECD o dani z príjmov a z kapitálu,[54] ktorý stanovuje, že „výraz ‚medzinárodná doprava‘ označuje akúkoľvek dopravu uskutočňovanú loďou… okrem prípadov, ak takáto loď… je prevádzkovaná len medzi miestami v zmluvnom štáte a podnik, ktorý loď prevádzkuje… nie je podnikom tohto štátu“.[55]

2) Analýza

72. Musím poukázať na to, že spoločnosť VAS Shipping netvrdí, že dotknuté opatrenia sú akýmkoľvek spôsobom priamo alebo nepriamo diskriminačné. V tejto súvislosti sa zdá, že opatrenia sa uplatňujú napríklad bez ohľadu na štátnu príslušnosť vlastníkov alebo prevádzkujúceho vlastníka plavidiel. Naopak, spoločnosť VAS Shipping sa domnieva, že účinkom týchto opatrení je, že švédske spoločnosti vlastniace lode, ktoré majú v úmysle zapísať svoje lode do DIS a vykonávať činnosti súvisiace s vlastníctvom lodí v Dánsku vrátane zastavovania v dánskych prístavoch viac ako 25-krát v priebehu roka, nemajú inú možnosť ako upraviť svoju politiku zamestnávania.

73. Spoločnosť VAS Shipping nespochybňuje *samotný* proces registrácie, pokiaľ ide o zápis príslušných štyroch plavidiel do DIS.

74. V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že členské štáty musia pri výkone svojej právomoci určovať podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby bolo plavidlo zapísané do ich registrov a aby mu bolo udelené právo plaviť sa pod ich vlajkou, dodržiavať pravidlá práva EÚ.[56] V tomto smere v rozsudku z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 23), Súdny dvor uviedol, že podmienky stanovené pre registráciu plavidiel nesmú predstavovať prekážku slobody usadiť sa. V tejto veci Súdny dvor rozhodol, že podmienka, podľa ktorej

[54] Znenie z 21. novembra 2017. Táto zmluva poskytuje vzor dohôd o zamedzení dvojitého zdanenia medzi štátmi.

[55] Podľa článku 8 ods. 1 modelovej zmluvy „zisky podniku zmluvného štátu z prevádzkovania lodí… v medzinárodnej doprave podliehajú zdaneniu len v tomto zmluvnom štáte“. Okrem toho článok 15 ods. 3 modelovej zmluvy stanovuje, že „… odmeny poberané rezidentom zmluvného štátu z dôvodu zamestnania vykonávaného ako člen riadnej posádky lode na palube lode… prevádzkovanej v medzinárodnej doprave, s výnimkou lode… prevádzkovanej výlučne v rámci iného zmluvného štátu, sa môžu zdaniť v len v prvom uvedenom štáte“.

[56] Rozsudky z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 17), a z 27. novembra 1997, Komisia/Grécko (C-62/96, EU:C:1997:565, bod 22). Pozri tiež rozsudok zo 7. marca 1996, Komisia/Francúzsko (C-334/94, EU:C:1996:90, bod 17). Spoločnosť VAS Shipping sa vo svojich pripomienkach usiluje odvolávať na rozsudok zo 14. októbra 2004, Komisia/Holandsko (C-299/02, EU:C:2004:620, bod 19). V tomto rozsudku Súdny dvor okrem iného rozhodol, že holandská právna úprava, podľa ktorej je na registráciu plavidla potrebné, aby akcionári, štatutárne orgány a miestni zástupcovia majiteľa lode z Únie boli štátnymi príslušníkmi štátu Únie alebo EHP, je v rozpore s článkami 49 a 52 ZFEÚ. Súdny dvor rozhodol: „Ak totiž spoločnosti vlastniace lode, ktoré chcú zapísať v Holandsku, nespĺňajú sporné podmienky na vykonanie zápisu, nemajú inú možnosť ako v dôsledku toho zmeniť štruktúru základného imania alebo zloženie svojich štatutárnych orgánov, pričom ide o úpravy, ktoré môžu spôsobiť rozsiahle a prudké zmeny v spoločnosti, ako aj vykonávanie množstva formálnych úkonov, ktoré nie sú bez finančných následkov. Rovnako musia vlastníci lodí prispôsobiť svoju zamestnávateľskú politiku tak, aby z radov miestnych zástupcov vylúčili štátnych príslušníkov tretích štátov vo vzťahu k Spoločenstvu a EHP.“ Vzhľadom na to, že nebola položená nijaká otázka, pokiaľ ide o registráciu štyroch plavidiel v DIS, uvedený prípad nemá v tejto súvislosti pre prejednávanú vec osobitný význam. Musím však poukázať na to, že pôsobnosť tohto rozsudku prekračuje rámec registrácie plavidiel a týka sa otázok súvisiacich s riadením plavidiel. V tejto súvislosti Súdny dvor tiež uviedol, že štátni príslušníci krajín EÚ, ktorí chcú pôsobiť vo forme lodnej spoločnosti s riaditeľom, ktorý je štátnym príslušníkom nečlenskej krajiny alebo má bydlisko v nečlenskej krajine, to nemôžu urobiť, a teda opatrenia predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa. Podľa môjho názoru nie je možné vytvoriť paralelu medzi týmto rozsudkom a prejednávanou vecou. Vnútroštátne opatrenia, ktoré sú predmetom prejednávanej veci, neukladajú požiadavku štátnej príslušnosti, majú len za následok, že od štátnych príslušníkov tretích krajín sa za určitých okolností vyžaduje, aby mali pracovné povolenie, a ukladajú ich zamestnávateľom sankcie, ak tieto požiadavky nie sú splnené.

majitelia alebo nájomcovia plavidla musia mať osobitnú štátnu príslušnosť, ak ide o fyzické osoby, alebo ak ide o spoločnosť, musia mať túto štátnu príslušnosť akcionári a predstavenstvo, je v rozpore s článkom 49 ZFEÚ.

75. Spoločnosť VAS Shipping sa však domnieva, že príslušné opatrenia nemožno oddeliť od podmienok týkajúcich sa zápisu plavidla do námorného registra členského štátu a trvalého prevádzkovania plavidla v tomto štáte. Podľa spoločnosti VAS Shipping je to zvlášť zjavné na základe toho, tieto opatrenia sa týkajú len plavidiel registrovaných v námornom registri dotknutého členského štátu, zatiaľ čo plavidlá registrované v inom členskom štáte môžu slobodne vstupovať do dánskych prístavov a otázka, či sa v ich posádke nachádzajú štátni príslušníci tretích krajín, je nepodstatná. Spoločnosť VAS Shipping sa preto domnieva, že uvedené opatrenia predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.

76. Podľa môjho názoru a s výhradou overenia vnútroštátnym súdom registrácia plavidla v DIS zabezpečuje, že toto plavidlo získa dánsku štátnu príslušnosť a bude sa plaviť len pod dánskou vlajkou. Plavidlo a jeho posádka teda podliehajú právomoci Dánska[57] najmä v oblasti pracovného práva a sociálnych podmienok vrátane pravidiel najímania a zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín.

77. Súdny dvor totiž v rozsudku z 25. februára 2016, Stroumpoulis a i. (C-292/14, EU:C:2016:116, bod 65), pripomenul, že z článku 94 ods. 1 a článku 94 ods. 2 písm. b) UNCLOS vyplýva, že každý štát účinne vykonáva svoju právomoc a kontrolu v správnych, technických a sociálnych záležitostiach nad loďami, ktoré plávajú pod jeho vlajkou, a každý štát najmä vykonáva svoju právomoc v súlade so svojím vnútroštátnym právom nad každou loďou plávajúcou pod jeho vlajkou, ako aj nad kapitánom, dôstojníkmi a mužstvom v správnych, technických a sociálnych záležitostiach, ktoré sa dotýkajú lode.

78. Samozrejme, v iných súvislostiach sa Súdny dvor riadi všeobecnými predpismi medzinárodného práva verejného a považuje právo štátu vlajky za rozhodujúce. Napríklad v rozsudku z 5. februára 2004, DFDS Torline (C-18/02, EU:C:2004:74, bod 44), tak Súdny dvor uviedol, že ak došlo k protiprávnemu konaniu na palube dánskeho plavidla, ktoré bolo zaregistrované (ako plavidlá, o ktoré ide v prejednávanej veci) v DIS, „štát vlajky treba nevyhnutne považovať za miesto, kde škodová udalosť spôsobila škodu“ na účely článku 5 ods. 3 Bruselského dohovoru (predchodca bruselského nariadenia).[58] Rovnaké uvažovanie sa analogicky uplatní, pokiaľ ide o pracovné zmluvy a pracovné povolenia v rozsahu, v akom sa dánske právo riadi vlajkou.

[57] V spise na Súdnom dvore s výhradou overenia vnútroštátnym súdom nič nenaznačuje, že v prejednávanej veci sa uplatní nariadenie Rady EHS č. 3577/92 zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž) (Ú. v. ES L 364, 1992, s. 7; Mim. vyd. 06/002, s. 10). Pozri najmä článok 3 nariadenia, ktorý obsahuje pravidlá týkajúce sa posádky a právomoci.

[58] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (Ú. v. EÚ L 351, 2012, s. 1).

79. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa okrem toho zdá, že členovia posádky z tretích krajín sa považujú za členov posádky, ktorí vstupujú na dánsky trh práce, a preto potrebujú pracovné povolenie v dôsledku svojho zamestnania na palube príslušných štyroch plavidiel, ak tieto plavidlá pravidelne vstupujú do dánskych prístavov. [59]

80. Pokiaľ nedošlo k harmonizácii a v súlade s článkom 79 ods. 5 ZFEÚ, členské štáty si zachovávajú právomoc určovať objemy prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich na ich územie z tretích krajín s cieľom hľadať si prácu.

81. Preto sa domnievam, že Dánsko je v zásade podľa článku 79 ods. 5 ZFEÚ oprávnené požadovať, aby členovia posádky z tretích krajín zamestnaní na plavidlách plaviacich sa pod dánskou vlajkou a podliehajúcich právomoci Dánska, ktoré v rámci pravidelnej obsluhy alebo z iných dôvodov pravidelne vstupujú do dánskych prístavov, boli držiteľmi pracovných povolení. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa totiž zdá, že títo členovia posádky v tomto bode vstupujú na dánsky trh práce. [60] Samotná skutočnosť, že títo štátni príslušníci tretích krajín pracujú na lodi registrovanej v Dánsku, ktorá sa plaví pod dánskou vlajkou, však *sama osebe* postačuje na to, aby bol tento členský štát oprávnený – v zásade a s výhradou overenia zo strany vnútroštátneho súdu – požadovať, aby sa na týchto zamestnancov uplatňovalo všeobecné dánske pracovné právo, pracovné normy a požiadavka mať pracovné povolenie. Platilo by to, aj keby sa títo štátni príslušníci tretích krajín počas svojho zamestnania na tomto plavidle registrovanom v Dánsku nikdy neplavili úžinou Kattegat alebo by nikdy nemali výhľad na prieliv Øresund.

82. Hoci § 33 ods. 1 bod 4 nariadenia o cudzincoch, ktorým sa plavidlám v medzinárodnej doprave ukladá pravidlo 25 zastavení, je formulovaný ako výnimka z požiadavky stanovenej v § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch, podľa ktorej určití členovia posádky musia byť držiteľmi pracovných povolení, mohlo by sa chápať aj ako objasnenie pôsobnosti posledného uvedeného ustanovenia, najmä výrazu „pravidelne zastavuje v dánskych prístavoch“, ktorý je v ňom uvedený. O tom musí v konečnom dôsledku rozhodnúť vnútroštátny súd. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom však v spise na Súdnom dvore nič nenaznačuje, že účinkom ustanovení § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch alebo § 33 ods. 1 bode 4 nariadenia o cudzincoch je uložiť akékoľvek iné obmedzenie než samotnú požiadavku na pracovné povolenie, ktoré by bránilo slobode usadiť sa. [61]

[59] Naproti tomu v spise na Súdnom dvore nič nenaznačuje, že by sa prejednávaná vec týkala napríklad vysielania pracovníkov podnikom usadeným v jednom členskom štáte do iného členského štátu. Pozri napríklad smernicu 96/71/ES Európskeho Parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431). V každom prípade z ustálenej judikatúry vyplýva, že napríklad čo sa týka vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, podnikom poskytujúcim služby so sídlom v členskom štáte Európskej únie, vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje poskytovanie služieb na vnútroštátnom území podnikom so sídlom v inom členskom štáte vydaním administratívneho povolenia, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ. Pozri rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 45 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, body 42 až 45). Okrem toho je ťažké odôvodniť také obmedzenia, aby sa zabránilo narušeniam trhu práce, lebo vyslaní pracovníci *nezískavajú prístup na trh práce členského štátu, do ktorého sú vyslaní, a* existujú menej obmedzujúce prostriedky na zabezpečenie toho, aby sa títo pracovníci využívali na poskytovanie dotknutej služby.

[60] Túto skutkovú otázku spochybňuje spoločnosť VAS Shipping a dánska vláda a v konečnom dôsledku o nej musí rozhodnúť vnútroštátny súd.

[61] Podľa môjho názoru je pravidlo 25 zastavení, ktoré platí pre plavidlá, do určitej miery svojvoľné a vnútroštátny súd neposkytol nijaké vysvetlenie, pokiaľ ide o jeho osobitný cieľ v súvislosti s dánskymi predpismi o pracovných povoleniach a medzinárodnej doprave. Môže len vymedzovať alebo objasňovať to, kedy dánske plavidlo „pravidelne zastavuje v dánskych prístavoch“ podľa § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa však domnievam, že pre členský štát môže byť jednoduchšie monitorovať plavidlá plaviace sa pod jeho vlajkou v medzinárodnej doprave, ktoré prichádzajú do prístavu viackrát v priebehu roka a ktoré zamestnávajú štátnych príslušníkov tretích krajín, než monitorovať takých členov posádky jednotlivo po celý čas alebo dokonca pri vstupe do prístavu, aby sa zabezpečilo, že sú držiteľmi pracovného povolenia. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa ďalej domnievam, že také pravidlá môžu byť pre majiteľov a manažérov plavidiel menej zaťažujúce ako požiadavka, aby všetci takí členovia posádky boli držiteľmi pracovných povolení. Napokon pravidlo 25 zastavení je formulované ako výnimka z § 13 ods. 1 zákona o cudzincoch (alebo možno ide o nástroj na výklad výrazu „pravidelne zastavuje v dánskych prístavoch“).

83. V tomto smere spoločnosť VAS Shipping síce poukazuje na to, že švédski spoluvlastníci príslušných plavidiel pôsobia v mnohých iných členských štátoch (vrátane Švédska), vo svojich pripomienkach pred Súdnym dvorom však neuviedla súvislosť medzi touto skutočnosťou a požiadavkou, aby členovia posádky z tretích krajín na palube príslušných plavidiel boli držiteľmi dánskych pracovných povolení. V spise na Súdnom dvore totiž nič nenaznačuje, že by príslušní členovia posádky počas práce na dotknutých plavidlách podliehali požiadavke na pracovné povolenie v inom členskom štáte. Keďže ako som už uviedol, článok 79 ods. 5 ZFEÚ výslovne predpokladá, že členské štáty si ponechajú právo kontrolovať prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na účely zamestnania, samotná skutočnosť, že vnútroštátne právo ukladá požiadavku, aby štátny príslušník tretej krajiny bol držiteľom pracovného povolenia na prácu na plavidle plaviacom sa pod vlajkou tohto členského štátu, alebo že je trestným činom zamestnávať takúto osobu bez požadovaného pracovného povolenia, *sama osebe* nepredstavuje obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.

84. Podľa môjho názoru hoci kritérium vyplývajúce z rozsudku Kraus má veľmi širokú pôsobnosť, vplyv požiadavky vnútroštátneho práva, aby štátni príslušníci tretích krajín boli držiteľmi pracovného povolenia, na slobodu usadiť sa je sám osebe príliš nepriamy na to, aby predstavoval obmedzenie tejto slobody. Preto si nemyslím, že uvedené opatrenia, ktoré s výhradou overenia vnútroštátnym súdom zmierňujú alebo zvyšujú pružnosť týchto vnútroštátnych pravidiel, predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa, keďže spis na Súdnom dvore neobsahuje nijaký dôkaz o akomkoľvek dodatočnom obmedzujúcim účinku na usadenie sa najmä v dôsledku pravidla 25 zastavení.

3) Odôvodnenie

85. Pokiaľ by sa však Súdny dvor domnieval, že dotknuté opatrenia predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa, je potrebné posúdiť, či ich možno odôvodniť. Navrhujem teraz samostatne preskúmať, či by také opatrenie mohlo byť odôvodnené.

86. Slobodu usadiť sa možno napriek chýbajúcim harmonizačným opatreniam EÚ obmedziť opodstatnenou vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá je založená na dôvodoch uvedených v článku 52 ods. 1 ZFEÚ alebo na naliehavých dôvodoch všeobecného záujmu. Článok 52 ods. 1 ZFEÚ teda stanovuje, že ak obmedzenie vyplýva z opatrenia, ktoré diskriminuje na základe štátnej príslušnosti, môže byť odôvodnené verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo verejným zdravím. Ak takáto diskriminácia neexistuje, obmedzenie môže byť odôvodnené aj naliehavými dôvodmi verejného záujmu. V tejto súvislosti prináleží členským štátom, aby rozhodli o úrovni, na ktorej chcú zabezpečiť ochranu cieľov uvedených v článku 52 ods. 1 ZFEÚ a všeobecného záujmu, ako aj o spôsobe dosiahnutia tejto úrovne. Členské štáty to však môžu urobiť len v medziach stanovených Zmluvou a osobitne pri rešpektovaní zásady primeranosti, ktorá si vyžaduje, aby prijaté opatrenia boli vhodné na zaručenie dosiahnutia sledovaných cieľov a nešli nad rámec toho, čo je na tento účel nevyhnutné.[62]

87. Pokiaľ ide o cieľ sledovaný predmetnými opatreniami, v tejto oblasti existuje určitý spor. Podľa spoločnosti VAS Shipping nie je možné zistiť cieľ týkajúci sa limitu 25 zastavení. Tvrdí, že toto pravidlo bolo zavedené na žiadosť Dánskej federácie majiteľov lodí s cieľom dosiahnuť väčšiu konkurencieschopnosť dánskych lodí. Hoci sa zdá, že pravidlá sa riadia týmto stanoviskom, nie je objektívne možné určiť cieľ dotknutého pravidla. Ak je cieľom zabezpečiť, aby dánske plavidlá boli

[62] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. októbra 2004, Komisia/Holandsko (C-299/02, EU:C:2004:620, body 17 a 18 a tam citovanú judikatúru).

konkurencieschopné, spoločnosť VAS Shipping poukazuje na to, že ekonomické dôvody nie sú legitímnymi (relevantnými) úvahami. Dánska a holandská vláda a Komisia sa však domnievajú, že dotknuté opatrenia sú motivované úsilím zabrániť narušeniu trhu práce.

88. Z rozsudkov zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48), a z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 51), vyplýva, že úsilie zabrániť narušeniu trhu práce je naliehavým dôvodom verejného záujmu.

89. Hoci vnútroštátny súd odkazuje na túto judikatúru v bode 23 návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ani on samotný jasne neuvádza [63] ciele uvedených opatrení. Ide teda o záležitosť, ktorú musí vnútroštátny súd overiť a posúdiť.

90. Pokiaľ ide o otázku vhodnosti a primeranosti opatrení na zabezpečenie údajného cieľa zabrániť narušeniam trhu práce, spoločnosť VAS Shipping tvrdí, že vzhľadom na to, že hranica 25 zastavení ročne platí len pre plavidlá registrované v DIS, zatiaľ čo plavidlá registrované v iných štátoch môžu pravidelne vstupovať do dánskych prístavov bez obmedzenia bez ohľadu na to, či ich posádku tvoria alebo netvoria štátni príslušníci tretích krajín, je veľmi ťažké určiť, či je toto pravidlo vhodné na ochranu dánskeho trhu práce. Výnimka pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ak je počet zastavení nižší ako 25, oslobodzuje týchto štátnych príslušníkov od povinnosti mať pracovné povolenie len v súvislosti s prácou na plavidlách. Požiadavka na pracovné povolenie sa naďalej vzťahuje na príslušných zamestnancov, ktorí môžu pracovať na pobreží, v prístavnej oblasti a všeobecne na pevnine, ako aj na iných dánskych lodiach.

91. Spoločnosť VAS Shipping ďalej tvrdí, že pravidlo pracovného povolenia, ak počet zastavení presiahne 25, je preto zbytočné, keďže údajný cieľ zabezpečiť stabilitu trhu práce a zabrániť jeho narušeniu sa už v plnej miere dosahuje všeobecnými pravidlami o vízach, povoleniach na pobyt a pracovných povoleniach. Dotknutí zamestnanci nesmú opustiť plavidlo a nesmú zostať v Dánsku a predovšetkým nájsť si tam zamestnanie. Existujú teda vhodnejšie nástroje na ochranu trhu práce. Spoločnosť VAS Shipping sa domnieva, že vnútroštátne opatrenie je neprimerané. Súdny dvor rozhodol, že obmedzenia zamerané na ochranu vnútroštátneho trhu práce pred mzdovou súťažou presahujú rámec toho, čo je nevyhnutné, pokiaľ úroveň odmeňovania v členskom štáte, ktorá má byť chránená obmedzeniami, nemá nijakú súvislosť so životnými nákladmi prevládajúcimi v krajine, na ktorú sa obmedzenia vzťahujú. [64]

92. Podľa môjho názoru a vzhľadom na článok 79 ods. 5 ZFEÚ je požiadavka podľa vnútroštátneho práva členského štátu, aby štátni príslušníci tretích krajín, ktorí vstúpia na jeho trh práce, mali pracovné povolenie, aby sa zabránilo narušeniu tohto trhu, je vhodným a primeraným opatrením. Ešte raz by som chcel zdôrazniť, že ak štátni príslušníci tretích krajín pracujú na plavidle plaviacom sa pod vlajkou členského štátu, patria do právomoci tohto členského štátu, a teda v zásade podliehajú jeho pravidlám v oblasti pracovného práva a pracovných povolení, ako stanovuje článok 79 ods. 5 ZFEÚ. V tejto súvislosti je nepodstatné, že na lode plaviace sa pod vlajkou iného štátu sa pravidlo 25 zastavení nevzťahuje – je to jednoducho preto, že nepodliehajú dánskemu právu v tejto oblasti.

[63] Vnútroštátny súd však uviedol, že podľa Retten i Odense (Okresný súd Odense) boli dotknuté opatrenia zavedené s cieľom nenarušiť dánsky trh práce.

[64] Spoločnosť VAS Shipping cituje v tomto zmysle rozsudok z 18. septembra 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, bod 34).

93. Okrem toho člen posádky z tretej krajiny nemusí vystúpiť z predmetnej lode ani pracovať na súši v príslušnej členskom štáte, aby podliehal pravidlám štátu vlajky. Navyše hoci pravidlo 25 zastavení sa uplatňuje na základe vstupov plavidla (a nie jednotlivých členov posádky) do dánskych prístavov a aj keď vnútroštátny súd neposkytol nijaké skutočné vysvetlenie, pokiaľ ide o účel tohto pravidla, zdá sa,[65] že len zmierňuje pravidlo,[66] podľa ktorého by štátni príslušníci tretích krajín mali mať pracovné povolenia, čo je podľa môjho názoru samo osebe vhodné a primerané pravidlo.

94. Inak povedané, Dánsko bolo oprávnené uložiť požiadavku na pracovné povolenie štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú zamestnaní na plavidlách plaviacich sa pod dánskou vlajkou, podľa článku 79 ods. 5 ZFEÚ. Skutočnosť, že podmienkou 25 zastavení zaviedlo výnimku z tohto pravidla, nič nemení na tom, že Dánsko je oprávnené – len na základe toho, že plavidlá sú registrované v Dánsku – uložiť takú požiadavku. Z už uvedených dôvodov toto opatrenie nie je „obmedzením“ výkonu slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ, a keby ním aj (v rozpore s mojím názorom) bolo, je možné nezávisle ho odôvodniť ako vhodný a primeraný prostriedok na ochranu dánskeho trhu práce, ktorý povoľuje 79 ods. 5 ZFEÚ.

VI. Návrh

95. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa preto domnievam, že Súdny dvor by mal odpovedať na otázku, ktorú položil Østre Landsret (Vrchný súd pre východné Dánsko), takto:

Článok 49 ZFEÚ vykladaný v spojení s článkom 79 ods. 5 ZFEÚ nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa vyžaduje, aby štátni príslušníci tretích krajín, ktorí pracujú ako členovia posádky na palube plavidla plaviaceho sa pod vlajkou dotknutého členského štátu, ktoré je vo vlastníctve prevádzkujúceho vlastníka, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu EÚ, mali pracovné povolenie s výnimkou prípadu, keď plavidlo vstúpilo do prístavov členského štátu za obdobie uplynulého roka maximálne 25-krát.

[65] S výhradou overenia vnútroštátnym súdom.

[66] Tým, že požaduje väčšiu alebo silnejšiu súvislosť členov posádky z tretích krajín a plavidiel, na ktorých pracujú, s dánskym trhom práce.