

Zaak C-71/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

12 februari 2020

Verwijzende rechter:

Østre Landsret (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 februari 2020

Verwerende partij:

Anklagemyndigheden

Verzoekende partij:

VAS Shipping ApS

S146600L-JJ

UITTREKSEL

UIT

HET REGISTER VAN DE ØSTRE LANDSRET

BESLISSING

van 10 februari 2020 van de Twintigste kamer van de Østre Landsret (regionale rechter voor het oosten van Denemarken) in de zaak

[...]

Anklagemyndigheden (openbaar ministerie)

tegen

VAS Shipping ApS

(voorheen Sirius Shipping ApS)

[...]

De Østre Landsret (regionale rechter voor het oosten van Denemarken) heeft in de bij hem aanhangige strafrechtelijke beroepsprocedure besloten om het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 49 VWEU.

A. Feiten van de zaak

- 1 De zaak gaat over de vraag of VAS Shipping ApS (voorheen Sirius Shipping ApS) in een strafzaak schuldig moet worden bevonden aan inbreuk op § 59, lid 4, van de udlændingelov (vreemdelingenwet), gelezen in samenhang met § 59, lid 5 en § 61 van deze wet, door als beherende medereder schepen met buitenlandse bemanningsleden toe te laten tot Deense havens, terwijl die bemanningsleden geen werkvergunning hadden of niet waren vrijgesteld van de verplichting om daarover te beschikken.
- 2 De in Denemarken geregistreerde vennootschap VAS Shipping ApS, die beherende reder in de zin van § 103 van de sølov (scheepvaartwet) is ten aanzien van vier rederijen, die bestaan uit verschillende Zweedse naamloze vennootschappen (medereders), is door de Østre Landsret ten laste gelegd dat zij in de periode van 22 augustus [or. 2] 2010 tot en met 22 augustus 2011 meer dan 25 keer Deense havens is binnengevaren met vier in het Deense internationale scheepsregister (hierna: „DIS”) geregistreerde schepen waarbij bemanningsleden uit derde landen (dat wil zeggen landen buiten de EU en de EER) werden ingezet terwijl die bemanningsleden geen werkvergunning hadden of niet op grond van § 14 van de vreemdelingenwet waren vrijgesteld van de verplichting om over een dergelijke vergunning te beschikken.
- 3 VAS Shipping ApS is volledig in handen van de Zweedse onderneming Sirius Rederi AB en is geregistreerd [omissis] in Denemarken. De onderneming is op 16 maart 2010 opgericht en wordt geleid door een in Zweden woonachtige directeur en drie bestuursleden, van wie er twee in Denemarken wonen. Volgens de overgelegde gegevens worden alle bestuursvergaderingen van de onderneming in Denemarken gehouden en werden alle vergaderingen van de vennootschappen die medereder zijn, in Denemarken gehouden aangezien de vier betrokken schepen in het DIS zijn geregistreerd.
- 4 De vier vennootschappen die medereder zijn en die bestaan uit rederijen (naamloze vennootschappen) die in Zweden gevestigd zijn, hebben ervoor gekozen hun scheepvaartactiviteiten in Denemarken uit te oefenen door de vier betreffende schepen in het DIS te registreren en de in Denemarken geregistreerde besloten vennootschap VAS Shipping ApS, aan te wijzen als beherende reder, waarna deze vennootschap krachtens § 104 van de scheepvaartwet dwingend gemachtigd was om overeenkomsten te sluiten die normaal gesproken door een

reder worden gesloten. De vier schepen vormen derhalve een instrument waarmee de vennootschappen die medereeder zijn, economische activiteiten in Denemarken verrichten. Derhalve kan de registratie in het DIS niet los worden gezien van de uitoefening van de vrijheid van vestiging (zie arrest van 25 juli 1991, Factortame e.a., C-221/89, EU:C:1991:320).

- 5 VAS Shipping ApS heeft gesteld dat zeevarenden die onderdaan zijn van een derde land, het schip niet verlaten wanneer de schepen Deense havens binnenvaren, en dat alle werkzaamheden aan wal worden verricht door walpersoneel dat in dienst is van de aanleghaven.
- 6 De feiten van de onderhavige zaak – waaronder de vraag of er derdelanders aan boord van de vier schepen waren en hoeveel, de periode gedurende welke zij aanwezig waren en hoe vaak de schepen in kwestie Deense havens zijn binnengevaren – worden betwist.

B. Procesverloop [or. 3]

- 7 De Byret i Odense (rechter in eerste aanleg Odense, Denemarken) heeft op 4 mei 2018 uitspraak gedaan en VAS Shipping ApS een boete van 1 500 000 DKK opgelegd. De Byret heeft geoordeeld dat VAS Shipping ApS inbreuk had gemaakt op de bepalingen van de vreemdelingenwet en dat deze bepalingen een beperking vormen op de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 54 VWEU, maar dat deze beperking gerechtvaardigd is om dwingende reden van algemeen belang en niet verder gaat dan nodig is. De motivering van de uitspraak van de Byret i Odense luidt als volgt:

„Aangenomen wordt dat de bepalingen van de vreemdelingenwet die gelden voor schepen die Denemarken binnenvaren, ten tijde van de feiten toelieten dat schepen met een buitenlandse bemanning zonder werkvergunning 25 keer per jaar Deense havens binnenvaren vanaf mei 2014, of 28 keer per jaar indien drie binnenkomsten enkel en alleen verband hielden met een bezoek aan een scheepswerf. De vier schepen waarop de vervolging betrekking heeft, hadden op het in de tenlastelegging vermelde tijdstip buitenlandse werknemers zonder werkvergunning in dienst. De voorschriften werden aldus toegepast dat enkel het binnenvaren van de schepen beslissend was. Indien er vreemdelingen aanwezig waren op het schip toen dit voor de 26^e respectievelijk de 29^e keer een Deense haven binnenvoer, hadden de betrokkenen over een werkvergunning moeten beschikken. De 26^e respectievelijk de 29^e keer konden de schepen dan ook worden beschouwd als een Deense arbeidsplek, waarvoor een werkvergunning was vereist.

Sirius Shipping ApS was de beherende reder van de vier schepen en kon in de periode van 22 augustus 2010 tot en met 22 augustus 2011 slechts 25 keer de Deense havens binnenvaren omdat zij op de schepen buitenlandse werknemers

zonder werkvergunning had ingezet. Vast staat dat de schepen in die periode meer dan 25 keer Deense havens zijn binnengevaren.

De getuige Jan Anker heeft een verklaring afgelegd over het automatische identificatiesysteem (AIS) en de Byret heeft geoordeeld dat deze verklaring overeenkwam met de registraties van de schepen. Het AIS kan worden beschouwd als een fijnmazig systeem dat veel betrouwbaarder is dan Lloyd's Register of Shipping. Voor zover er verschillen bestaan tussen beide systemen, heeft de Byret vastgesteld dat het AIS als uitgangspunt kon dienen voor de positie van het schip, mede gelet op het feit dat de vervolgte partij logboeken en andere verslagen als tegenbewijs had kunnen overleggen, wat zij heeft nagelaten. De vervolgte partij heeft evenmin aangetoond dat in sommige gevallen havens werden aangedaan in verband met een scheepswerfbezoek, wat zij met facturen en logboeken had kunnen bewijzen of aantonen.

De schepen waren in Denemarken geregistreerd en kunnen worden geacht door Sirius Shipping ApS te worden geëxploiteerd. De schepen voeren onder Deense vlag en werden dus geacht in Denemarken te zijn gevestigd (zie dienaangaande de overeenkomst tussen de vennootschappen die medereeder zijn, die werd overgelegd voor het schip Lotus en waarin, volgens de verklaring van advocaat Ringsted, dezelfde bewoordingen zouden worden gebruikt als in de overeenkomst tussen de vennootschappen die medereeder zijn, wat de overige schepen betreft). De schepen kunnen daarom worden geacht in Denemarken te worden geëxploiteerd en Sirius Shipping kan worden beschouwd als de partij die de bemanningsleden aan boord van de schepen in dienst had genomen en hun salaris betaalde. Om die reden is er reden voor vervolging van Sirius Shipping ApS, die dus de juiste partij is om aansprakelijk te worden gesteld in de onderhavige zaak. De vennootschap was daarom gehouden de ter zake toepasselijke Deense voorschriften na te leven.

De bemanningslijsten bevatten meerdere kleine fouten die het gevolg zouden zijn van de manier waarop de namen van de bemanningsleden waren ingevoerd. De lijst was namelijk handmatig opgesteld. In wezen is komen vast te staan **[or. 4]** dat de lijsten correct zijn en dat de rederij de voorschriften op dit gebied heeft geschonden.

Als vaststaand mag worden aangenomen dat de desbetreffende voorschriften in de vreemdelingenwet en de bijbehorende regelgeving, etc. een beperking vormen voor buitenlandse vennootschappen die zich in Denemarken wensen te vestigen, en dus een beperking van de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 54 VWEU. Gelet op de rechtspraak van het Hof kan ervan worden uitgegaan dat beperkingen van de vrijheid van vestiging die van toepassing zijn zonder discriminatie op grond van nationaliteit, gerechtvaardigd kunnen zijn om dwingende redenen van algemeen belang, mits zij evenredig zijn, dat wil zeggen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Aangezien de reden voor de invoering van de bepalingen van de vreemdelingenwet die gelden voor bemanningsleden uit derde landen, gelegen

is in het voorkomen van ondermijning van de Deense arbeidsmarkt, aangezien Filipijnse arbeidskrachten een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van Deense arbeidskrachten wegens de hoogte van de lonen, kunnen die bepalingen worden beschouwd als een beperking die gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang en die niet verder gaat dan wat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Het werkvergunningvereiste is een doeltreffend middel om de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen en aldus verstoring van de nationale arbeidsmarkt te voorkomen. Derhalve heeft de Byret vastgesteld dat de beperkingen rechtmatig waren en dat er geen reden was om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

Het feit dat het openbaar ministerie moet aantonen dat het gerechtvaardigd was om de in het Unierecht erkende vrijheden te beperken, doet op geen enkele wijze af aan hetgeen hierboven is uiteengezet met betrekking tot de redenen voor de beperkingen.

In de onderhavige zaak is er sprake van verzwarende omstandigheden voor het opleggen van de straf. Buitenlandse zeevarenden krijgen minder loon dan Deense zeevarenden. Zo wordt dus een financieel voordeel verkregen. Geconcludeerd kan worden dat de inbreuk opzettelijk was en door verschillende schepen was gepleegd, alsook dat de betrokken vreemdelingen niet het recht hadden om in Denemarken te verblijven. Over het aantal zeevarenden dat aan boord was en het aantal keer dat de schepen Deense havens zijn binnengevaren, bestaat echter enige onzekerheid. Voorts kan worden opgemerkt dat de duur van de procedure extreem lang was door de complexiteit van de zaak en de vragen over het Unierecht die daarbij rezen, door de contacten tussen verschillende bestuursorganen alsook tussen het openbaar ministerie en de advocaat van de vervolgte partij, en tot slot door het beroep betreffende de positie van advocaat Ringsted in de procedure.

Op basis van een algemene beoordeling wordt het passend geacht de boete vast te stellen op een bedrag van 1 500 000 DKK op grond van § 59, lid 4 van de vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met § 59, lid 5 en § 61 van deze wet.”

C. Bepalingen van Unierecht

- 8 De toepasselijke bepalingen van het Unierecht zijn de artikelen 49, 52 en 54 VWEU.

D. Bepalingen van Deens recht [or. 5]

- 9 De ten tijde van de feiten toepasselijke bepalingen, te weten §§ 13, 14, 59 en 61 van de vreemdelingenwet, zoals geconsolideerd bij wet nr. 1061 van 18 augustus 2010, luiden als volgt:

„§ 13. Vreemdelingen dienen te beschikken over een werkvergunning om betaald of onbetaald werk aan te nemen, om als zelfstandige te werken of om tegen

betaling of anderszins diensten te verrichten in Denemarken. Een werkvergunning is tevens verplicht om te werken op Deense schepen of vliegtuigen die al dan niet regelmatig Deense havens of luchthavens aandoen in het kader van vervoersdiensten of anderszins. Verwezen wordt evenwel naar § 14.

Lid 2. De minister voor Vluchtelingen-, Immigratie- en Integratiezaken stelt nadere bepalingen vast over de mate waarin werkvergunningen vereist zijn om te werken in de territoriale wateren of op het continentaal plat.”

„§ 14. De volgende vreemdelingen zijn vrijgesteld van het werkvergunningsvereiste:

- 1) Vreemdelingen die onderdanen zijn van andere Noordse landen in de zin van § 1.
- 2) Vreemdelingen die onder de Unieregels vallen in de zin van §§ 2 en 6.
- 3) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- 4) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van §§ 7, 8, 9, 9 b, 9 d of 9 e.
- 5) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van § 9c, lid 1, aan wie deze vergunning is afgegeven onmiddellijk nadat zij een verblijfsvergunning op grond van § 9 b hadden gekregen.
- 6) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van § 9 c, indien deze vergunning is afgegeven aan een vreemdeling die op grond van § 7 een verblijfsvergunning heeft aangevraagd.
- 7) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van § 9 c, lid 1, indien deze vergunning is afgegeven wegens een gezinsband met een persoon die in Denemarken woont.
- 8) Vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van § 9 c, lid 4, indien de werkzaamheden van nature verband houden met het verblijf van de vreemdeling in Denemarken om die reden.

Lid 2. De minister van Vluchtelingen-, Immigratie- en Integratiezaken kan besluiten dat andere vreemdelingen moeten worden vrijgesteld van het werkvergunningsvereiste.”

„§ 59.

[...]

Lid 4. Personen die een vreemdeling in dienst hebben zonder de verplichte werkvergunning of in strijd met de voor een werkvergunning vastgestelde

voorwaarden, worden gestraft met een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar.

Lid 5. Het feit dat de inbreuk opzettelijk of ten gevolge van grove nalatigheid is begaan, dat de betrokkene voor zichzelf of voor anderen een financieel voordeel heeft verkregen of getracht heeft te verkrijgen, of dat de vreemdeling niet het recht heeft om in Denemarken te verblijven, wordt bij de straftoemeting als een verzwarende omstandigheid beschouwd op grond van lid 5.”

„§ 61. Ondernemingen, etc. (rechtspersonen) kunnen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld krachtens de voorschriften van hoofdstuk 5 van de straffelov (wetboek van strafrecht).”

- 10 Ten tijde van de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de vervolging, luidde § 33 van bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (besluit nr. 270 van 22 maart 2010 betreffende de toegang van vreemdelingen tot Denemarken; hierna: „besluit nr. 270”) als volgt:

„§ 33. De volgende vreemdelingen zijn vrijgesteld van het werkvergunningsvereiste:

[...] **[or. 6]**

4) bemanning op Deense vrachtschepen voor de internationale handel die niet meer dan 25 keer Deense havens binnenvaren, berekend over het gehele voorgaande jaar, ongeacht het kalenderjaar, indien daartoe een werkvergunning is vereist krachtens § 13, lid 1, en lid 2 van de vreemdelingenwet.

[...]”

- 11 Duidelijk is dat in § 14, lid 1, van de vreemdelingenwet een aantal categorieën vreemdelingen wordt genoemd die vrijgesteld zijn van het in § 13, lid 1, van die wet neergelegde werkvergunningsvereiste. Die bepaling is ten tijde van de feiten aangevuld met § 33 van besluit nr. 270, waarin tevens verschillende categorieën vreemdelingen worden vermeld die vrijgesteld zijn van het werkvergunningsvereiste, waaronder de categorie van § 33, lid 4.
- 12 In § 33, lid 4, van besluit nr. 270 wordt het criterium „regelmatig” uit § 13, leden 1 en 2, van de vreemdelingenwet aldus gepreciseerd dat een werkvergunning slechts is vereist indien een Deens schip meer dan 25 keer Deense havens binnenvaart, berekend over het gehele voorgaande jaar.
- 13 §§ 103 tot en met 104 van de scheepvaartwet (die recentelijk is geconsolideerd bij wet nr. 1505 van 17 december 2018) luiden:

„§ 103. Voor een schip met medereders wordt een beherende reder gekozen.

Lid 2. Een persoon, een naamloze vennootschap of een verantwoordelijke vennootschap kan worden gekozen als beherende reder, mits die partij voldoet aan de voorwaarden van respectievelijk § 1, lid 2 en § 1, lid 3.”

„§ 104. Ten aanzien van derden is de beherende reder op grond van deze hoedanigheid gerechtigd om alle rechtshandelingen te verrichten die normaal gesproken door een reder worden verricht. Derhalve kan de beherende reder de kapitein in dienst nemen, ontslaan en instructies geven, gebruikelijke verzekeringen afsluiten en aan de rederij betaalde gelden in ontvangst nemen. De beherende reder is gehouden het schip niet zonder bijzondere machtiging te verkopen of te bezwaren met een hypotheek dan wel langer dan een jaar te verhuren.”

- 14 De voorschriften betreffende het DIS ten tijde van de omstandigheden die aanleiding waren voor de vervolging, zijn vastgesteld in wet nr. 273 van 11 april 1997, zoals gewijzigd bij wet nr. 460 van 31 mei 2000, wet nr. 526 van 7 juni 2006 en wet nr. 214 van 24 maart 2009, en luiden als volgt:

„§ 10. In collectieve overeenkomsten inzake loon- en arbeidsvoorwaarden voor bemanningsleden op schepen die in dit register zijn ingeschreven, dient uitdrukkelijk te worden vermeld dat die overeenkomsten uitsluitend gelden voor een dergelijke betrekking.

Lid 2. Collectieve overeenkomsten als bedoeld in lid 1, die zijn gesloten door een Deense vakbond, gelden enkel voor ingezetenen van Denemarken [or. 7] of voor personen die krachtens het Unierecht of andere aangegane internationale verplichtingen op dezelfde wijze moeten worden behandeld als personen die geacht worden in Denemarken worden aangemerkt.

Lid 3. Collectieve overeenkomsten als bedoeld in lid 1, die zijn aangegaan door een buitenlandse vakbond, zijn alleen geldig voor leden van de betrokken vakbond of onderdanen van het land waarin de vakbond is gevestigd, mits zij geen lid zijn van een andere vakbond waarmee een overeenkomst als bedoeld in lid 1 is gesloten.

Lid 4. De lov om arbeidsretten (wet inzake het arbeidsgerechtigd) is tevens van toepassing op zaken waarin een buitenlandse vakbond partij is.”

- 15 Ten tijde van de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de vervolging, waren de visumvoorschriften van besluit nr. 270 van toepassing. §§ 13, 16 en 19 van dit besluit bevatten onder meer de volgende bewoordingen:

„§ 13. Vreemdelingen zorgen ervoor dat hun paspoort of een ander reisdocument vóór binnenkomst wordt voorzien van een stempel (visum), tenzij de betrokkene van de visumplicht vrijgesteld is krachtens § 14.”

„§ 16. Een voor alle Schengenlanden geldig visum kan worden afgegeven, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- 1) De betrokkene is in het bezit van een geldig paspoort of ander reisdocument waarmee hij het recht heeft om Denemarken en de andere Schengenlanden in te reizen. Indien het paspoort slechts geldig is voor reizen naar een of meer Schengenlanden, is de geldigheid van het visum beperkt tot dat land of die landen. Het is niet nodig om in het paspoort of een ander document te vermelden dat het paspoort niet geldig is voor terugreis naar het land van afgifte.
- 2) De betrokkene beschikt over voldoende middelen van bestaan voor de duur van het voorgenomen verblijf in de Schengenlanden en voor de terugreis naar het land van herkomst of verblijf, dan wel voor doorreis naar een derde land waar hij met zekerheid zal worden toegelaten, of hij verkeert in de mogelijkheid deze middelen legaal te verkrijgen.
- 3) Tenzij er specifieke redenen zijn om hiervan af te wijken, beschikt de betrokkene over een reisverzekering ter dekking van eventuele uitgaven voor repatriëring om medische redenen, dringende medische zorg en spoedbehandeling in een ziekenhuis of overlijden tijdens zijn voorgenomen verblijf. De reisverzekering biedt dekking in alle Schengenlanden en tijdens de gehele duur van het voorgenomen verblijf of de voorgenomen doorreis. Het bedrag van de minimumverzekeringsdekking is 30 000 EUR. Bij een aanvraag voor een visum voor meer dan twee binnenkomsten in de Schengenlanden dekt de reisverzekering uitsluitend de duur van de eerste voorgenomen binnenkomst en het eerste voorgenomen verblijf in de Schengenlanden. In dat geval ondertekent de betrokkene de verklaring op de visumaanvraag waaruit blijkt dat hij bekend is met de verplichting om een reisverzekering te hebben bij de toekomstige binnenkomst en het toekomstige verblijf in de Schengenlanden.

[...]"

§ 19. [...]

[...] [or. 8]

Lid 5. De Udlændingetjenesten (immigratiedienst, Denemarken) kan een vergunning voor hernieuwde binnenkomst afgeven aan een vreemdeling die rechtmatig in Denemarken verblijft.

Lid 6. Bij machtiging van de immigratiedienst is de politie bevoegd om, met name aan de grens, een visum voor verblijf van ten hoogste 15 dagen af te geven dat geldig is voor één binnenkomst of een visum voor doorreis op grond van lid 4, punt 1. Lid 4, punten 2 en 3, zijn van overeenkomstige toepassing. Een visum als bedoeld in lid 1 kan niet worden afgegeven indien de vreemdeling gesignaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem of indien hem de toegang tot Denemarken is ontzegd. Bij machtiging van de immigratiedienst is de politie bevoegd om in bijzondere gevallen een vergunning af te geven voor hernieuwde binnenkomst op grond van lid 5."

- 16 §§ 10 en 11 van cirkulære nr. 70 om udstedelse af visum ved grænser til visumplichtige sømænd i transit (circulaire nr. 70 inzake de afgifte aan de grens van visa aan visumplichtige zeevarenden) van 10 augustus 2010 bevatten de voorschriften inzake de afgifte van visa aan zeevarenden. De bepalingen luiden onder meer als volgt:

„§ 10. Indien een zeevarende van boord gaat van een schip dat een Deense haven is binnengevaren of dat naar verwachting een Deense haven zal binnenvaren, wordt met het oog op het overschrijden van een buitengrens van het Schengengebied, de volgende procedure gevolgd indien hem een visum moet worden afgegeven bij ontschepping:

- 1) De rederij of de cargadoor dient de politie binnen de politieregio waar de aanleghaven is gelegen, ervan in kennis te stellen dat de visumplichtige zeevarende van boord gaat in de aanleghaven en vervolgens een buitengrens van het Schengengebied zal overschrijden. [...]
- 2) De politie in de politieregio waar de aanleghaven is gelegen, dient zo spoedig mogelijk en voor zover mogelijk te controleren of de door de rederij of de cargadoor verstrekte informatie juist is en of voldaan is aan de voorwaarden van § 5. In het kader van dat onderzoek dient de politie de reisroute van de zeevarende binnen het Schengengebied te controleren.

[...]”

„§ 11. Indien een zeevarende van boord gaat van een schip dat een Deense haven is binnengevaren of dat naar verwachting een Deense haven zal binnenvaren, en aan boord gaat van een ander schip in een andere haven in het Schengengebied, wordt de volgende procedure gevolgd indien hem een visum moet worden afgegeven bij ontschepping:

- 1) De rederij of de cargadoor dient de politie binnen de politieregio waar de aanleghaven [is gelegen, ervan in kennis te stellen dat de visumplichtige zeevarende van boord gaat in de aanleghaven] om aan boord te gaan van een ander schip in een andere haven in het Schengengebied. [...]
- 2) De politie in de politieregio waar de aanleghaven is gelegen, dient zo spoedig mogelijk en voor zover mogelijk te controleren of de door de rederij of de cargadoor verstrekte informatie juist is en of voldaan is aan de voorwaarden van § 5. In het kader van dit onderzoek dient de politie de reisroute van de zeevarende binnen het Schengengebied te controleren.
- 3) De politie in de politieregio waar de aanleghaven is gelegen, dient telefonisch, per fax, e-mail of op een andere wijze, de met de grenscontrole belaste autoriteit in de haven waar de zeevarende aan boord zal gaan van het andere schip, te verzoeken om te controleren of het schip waar de zeevarende aan boord zal gaan, is binnengevaren of naar verwachting zal binnenvaren. De faxnummers en overige contactgegevens van de met de

grenscontrole belaste autoriteit aan de buitengrenzen van het Schengengebied, dienen op het intranet van de politie te worden vermeld en te worden bijgewerkt.

...” [or. 9]

E. Twijfels met betrekking tot het Unierecht en argumenten van partijen

Twijfels met betrekking tot het Unierecht

- 17 Volgens de eerste alinea van artikel 49 VWEU zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging ten aanzien van onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden (hoofdvestiging). Dit verbod geldt ook voor beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die gevestigd zijn op het grondgebied van een lidstaat (tweede vestiging). Volgens de tweede alinea van artikel 49 VWEU strekt de vrijheid van vestiging zich, onder voorbehoud van de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal, uit tot de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan, alsmede tot de oprichting en het beheer van ondernemingen – met name vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54 – onder de voorwaarden die in de wetgeving van het land van vestiging zijn vastgesteld voor de eigen onderdanen (zie bijvoorbeeld arresten van 9 maart 1999, Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, punt 19, en 14 december 2006, Denkavit Internationaal en Denkavit France, C-170/05, EU:C:2006:783, punt 20).
- 18 Krachtens de eerste alinea van artikel 54 VWEU geldt de vrijheid van vestiging voor vennootschappen die (i) in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en (ii) hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Europese Unie hebben.
- 19 Voor de toepassing van de bepalingen van het hoofdstuk over vestiging (en diensten) worden bovengenoemde vennootschappen gelijkgesteld met personen die onderdaan zijn van de lidstaten.
- 20 Een vennootschap die binnen de werkingssfeer van artikel 54 VWEU valt, kan dan ook agentschappen, filialen of dochterondernemingen oprichten en andere vormen van nevenvestigingen hebben in andere lidstaten, zonder dat de staat van herkomst of de staat van ontvangst gerechtigd is haar recht daartoe te beperken.
- 21 Het begrip „vestiging” in de zin van artikel 49 VWEU wordt in het Verdrag niet nader omschreven, maar volgens de rechtspraak van het Hof houdt dit begrip in dat voor onbepaalde tijd daadwerkelijk een economische activiteit wordt uitgeoefend door middel van een duurzame vestiging in een andere lidstaat (zie bijvoorbeeld arresten van 22 december 2008, Commissie/Oostenrijk, C-161/07, EU:C:2008:759, punt 27, en 25 juli 1991, Factortame e.a., C-221/89,

EU:C:1991:320, punt 20). In laatstgenoemd arrest heeft het Hof tevens geoordeeld dat de registratie van een schip niet noodzakelijk een vestiging in de zin van het Verdrag impliceert, met name wanneer het schip niet wordt gebruikt voor de uitoefening [or. 10] van een economische activiteit, of wanneer de aanvraag tot registratie wordt gedaan door of namens een persoon die niet in de betrokken lidstaat is gevestigd en evenmin voornemens is zich aldaar te vestigen. Het Hof heeft daaraan echter toegevoegd dat wanneer het schip een instrument is voor de uitoefening van een economische activiteit die gepaard gaat met een duurzame vestiging in de betrokken lidstaat, de registratie van dat vaartuig niet los kan worden gezien van de uitoefening van het recht van vrije vestiging (zie arrest van 25 juli 1991, Factortame e.a., C-221/89, EU:C:1991:320, punten 21 en 22).

- 22 Tussen partijen is niet in geschil dat het werkvergunningsvereiste van § 13, lid 1, van de vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met § 33, lid 4, van besluit nr. 270, een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU kan vormen.
- 23 Het doel de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen en aldus verstoring daarvan te voorkomen, kan in beginsel beperkingen van het vrije verkeer rechtvaardigen (zie arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904).

Argumenten van de Anklagemyndighed

- 24 De voorschriften van § 13, lid 1, van de vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met § 33, lid 4, van besluit nr. 270, vormen een niet-discriminerende beperking van de vrijheid van vestiging, aangezien zij tot doel hebben de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen en aldus verstoring daarvan te voorkomen.
- 25 De Deense voorschriften zijn evenredig, dat wil zeggen dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het daarmee nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. De Anklagemyndighed stelt zich dan ook op het standpunt dat de beperking van de vrijheid van vestiging verenigbaar is met het Unierecht.

Argumenten van VAS Shipping ApS

- 26 Het werkvergunningsvereiste is niet noodzakelijk om te voldoen aan een dwingende reden van algemeen belang, waaronder het doel de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen en aldus verstoring daarvan te voorkomen. Sirius Shipping ApS is dan ook van mening dat de in deze zaak aan de orde zijnde Deense voorschriften in strijd zijn met het Unierecht.
- 27 De voorschriften zijn niet geschikt om de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen. De reden hiervoor is onder meer dat (1) de voorschriften niet van toepassing zijn op schepen die in andere scheepsregisters zijn geregistreerd, (2) de

bemanning altijd moet beschikken over een werkvergunning om te mogen werken in het havengebied [**or. 11**] of elders op het Deense landgebied, (3) de voorschriften niet voorkomen dat derdelanders vaker dan 25 keer een Deense haven binnenvaren, omdat enkel het aantal keer dat het betrokken schip een Deense haven binnenvaart bepalend is, en (4) de Deense visumvoorschriften daadwerkelijk in overeenstemming zijn met bovenvermelde doel de stabiliteit van de arbeidsmarkt te waarborgen.

- 28 Enerzijds hebben de Deense voorschriften een beperkt toepassingsgebied en anderzijds zijn ze zeer beperkend voor scheepseigenaren, die verplicht zijn om hun arbeidsvoorwaardenbeleid aan te passen.

F. Achtergrond van de prejudiciële vraag van de Østre Landsret

- 29 In een aantal arresten heeft het Hof vastgesteld welke factoren op grond van het VWEU in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van beperkingen van de vrijheid van werkgevers om hun arbeidskrachten te kiezen.
- 30 Die rechtspraak heeft echter voornamelijk betrekking op het verband met voorschriften voor diensten. Eerdere arresten van het Hof vormen dan ook geen betrouwbare leidraad voor de beoordeling van het verband tussen de aan de orde zijnde Deense voorschriften en artikel 49 VWEU over de vrijheid van vestiging.
- 31 De Østre Landsret is daarom van oordeel dat een beslissing over de vraag of artikel 49 VWEU in de weg staat aan voorschriften als de Deense, waarbij een werkvergunningsvereiste wordt opgelegd voor derdelanders die werken op schepen die de Deense vlag voeren en die eigendom zijn van onderdanen van andere lidstaten van de Unie, noodzakelijk is voor het wijzen van zijn vonnis in de onderhavige zaak.
- 32 Derhalve heeft de Østre Landsret besloten om de behandeling van de strafrechtelijke beroepsprocedure te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU.
- 33 Gelet op het voorgaande wordt het Hof verzocht om onderstaande vraag te beantwoorden.

Hierbij is het volgende besloten: [**or. 12**]

De Østre Landsret verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om de volgende vraag te beantwoorden:

Staat artikel 49 VWEU in de weg aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan bemanningsleden uit derde landen die werken op een schip dat de Deense vlag voert en dat eigendom is van een reder die onderdaan is van een andere lidstaat van de Unie, moeten beschikken over een werkvergunning, tenzij

het schip ten hoogste 25 keer een haven van de betrokken lidstaat binnenvaart, berekend over het gehele voorgaande jaar?

(ondertekeningen)

[...]

WERKDOCUMENT