Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD WILLIAM HOGAN
prezentate la 10 iunie 2021 [1]

Cauza C-71/20

Anklagemyndigheden
împotriva
VAS Shipping ApS (fostă Sirius Shipping ApS)

[cerere de decizie preliminară formulată de Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca)]

„Trimitere preliminară – Articolele 49 și 54 TFUE – Libertatea de stabilire – Obligație impusă în temeiul dreptului național resortisanților statelor terțe membri ai echipajelor navelor care arborează pavilionul statului membru în cauză de a obține un permis de muncă – Excepție pentru navele aflate în trafic internațional care nu intră în porturile statului membru de mai mult de 25 de ori pe an – Navă deținută de un resortisant al unui alt stat membru – Caracter nediscriminatoriu – Noțiunea de «restricție» – Motive imperative de interes general – Stabilitatea pieței muncii – Proporționalitate”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară din 10 februarie 2020, formulată de Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca), care a fost depusă la grefa Curții la 12 februarie 2020, privește interpretarea articolului 49 TFUE, referitor la libertatea de stabilire. Aceasta ridică problema, dificilă din punct de vedere conceptual, dacă legislația care reglementează piața muncii și care se aplică în mod general și nediferențiat poate fi considerată o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri penale inițiate de Anklagemyndigheden (Ministerul Public, Danemarca) împotriva societății daneze cu răspundere limitată VAS Shipping ApS (fostă Sirius Shipping ApS), deținută în proporție de 100 % de societatea suedeză Sirius Rederi AB. Având în vedere că legislația daneză prevede ca, în cazul în care o navă este deținută de coarmatori, să fie ales un armator administrator, VAS Shipping este armatorul administrator în raport cu patru societăți de transport maritim coarmatoare stabilite în Suedia. Cele patru societăți cu răspundere limitată suedeze de transport maritim coarmatoare au înmatriculat patru nave în Registrul naval internațional danez (denumit în continuare „registrul DIS”) în scopul desfășurării activităților lor în Danemarca.

3. În conformitate cu dispozițiile legislației daneze aplicabile la data faptelor, un resortisant al unei țări terțe trebuie să dispună de un permis de muncă pentru a se angaja în Danemarca, inclusiv pe o navă daneză care, în cadrul serviciilor sale regulate, face escală în mod regulat în porturile daneze. Orice persoană care angajează astfel de resortisanți străini care nu dețin un permis de muncă este pasibilă de amendă sau de pedeapsa cu închisoarea. Resortisanții țărilor terțe care lucrau pe nave daneze de

1 Limba originală: engleza.

transport de mărfuri aflate în trafic internațional și care intrau în porturile daneze de maximum 25 de ori în mod continuu în cursul anului anterior [2] erau scutiți de obligația de a deține un permis de muncă. Cu toate acestea, era necesară deținerea unui permis de muncă în cazul navelor care intrau în porturile daneze de mai mult de 25 de ori în cursul anului anterior.

4. VAS Shipping este acuzată de încălcarea articolului 59 alineatul (4) coroborat cu articolul 59 alineatul (5) și cu articolul 61 din Udlændingeloven (Legea privind străinii) [3], în perioada 22 august 2010-22 august 2011, întrucât a intrat în porturi daneze de mai mult de 25 de ori cu patru nave înmatriculate în registrul DIS, cu membri ai echipajului din țări terțe [4], care nu dețineau un permis de muncă sau care nu erau scutiți de obligația de a deține un astfel de permis în temeiul articolului 14 din Legea privind străinii. VAS Shipping a fost găsită vinovată de încălcarea în cauză de către instanța de prim grad de jurisdicție și a fost obligată la plata unei amenzi de 1 500 000 de coroane daneze (DKK).

5. Instanța în cauză a considerat că cerința privind deținerea unui permis de muncă constituie o restricție nediscriminatorie privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE coroborat cu articolul 54 TFUE, dar că restricția era justificată de obiectivul de a nu perturba piața forței de muncă daneză. VAS Shipping a formulat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere.

6. Prin intermediul cererii sale de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 49 TFUE, referitor la libertatea de stabilire, se opune unei reglementări a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care impune cetățenilor străini membri ai echipajului unei nave care arborează pavilionul acestui stat membru și care este deținută de un armator resortisant al unui alt stat membru al Uniunii să dețină un permis de muncă, excepție făcând situația în care nava face escală în porturile statului membru de pavilion de cel mult 25 de ori, numărul de escale fiind calculat în mod continuu pe parcursul anului anterior.

7. S-ar părea că părțile din litigiul principal erau de acord inițial cu privire la faptul că măsurile daneze în cauză constituiau o restricție în sensul articolului 49 TFUE. Ulterior, părțile par să se fi concentrat asupra aspectului dacă măsura putea fi justificată de motive imperative de interes general. Cu toate acestea, în observațiile sale scrise, Comisia a contestat ulterior această poziție.

8. Prin urmare, este necesar să se examineze în detaliu noțiunea de „restricți[e] privind libertatea de stabilire” prevăzută la articolul 49 TFUE și să se examineze modul în care această noțiune ar putea fi aplicată de instanța de trimitere în cadrul litigiului principal cu care este sesizată.

9. Înainte de a examina această chestiune, este necesar să se prezinte mai întâi textele legislative ale Uniunii și textele legislative naționale relevante, precum și situația de fapt din litigiul principal, astfel cum a fost prezentată de instanța de trimitere.

2 Indiferent de anul calendaristic.

3 Astfel cum a fost consolidată prin Legea nr. 1061 din 18 august 2010.

4 Țări din afara Uniunii Europene și a Spațiului Economic European (SEE).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

10. Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării, semnată la Montego Bay la 10 decembrie 1982 (denumită în continuare „Convenția de la Montego Bay”), a intrat în vigoare la 16 noiembrie 1994. Ea a fost aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 98/392/CE a Consiliului din 23 martie 1998 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Organizației Națiunilor Unite din 10 decembrie 1982 privind dreptul mării și a Acordului din 28 iulie 1994 privind punerea în aplicare a părții XI din aceasta (JO 1998, L 179, p. 1, Ediție specială, 04/vol. 4, p. 103).

11. Articolul 91 alineatul (1) din Convenția de la Montego Bay prevede:

„Fiecare stat stabilește condițiile necesare pentru acordarea naționalității sale navelor, condițiile de înmatriculare a navelor pe teritoriul său și condițiile pentru ca acestea să aibă dreptul de a-i arbora pavilionul. Navele au naționalitatea statului al căror pavilion au dreptul de a-l arbora. Trebuie să existe o legătură reală între stat și navă.”

12. Sub titlul „Regimul juridic al navelor”, articolul 92 din Convenția de la Montego Bay prevede la alineatul (1):

„Navele navighează sub pavilionul unui singur stat și sunt supuse […] jurisdicției exclusive a acestuia în marea liberă. […]”

13. Potrivit articolului 94 din Convenția de la Montego Bay, intitulat „Obligații ale statului de pavilion”:

„(1) Orice stat își exercită în mod efectiv jurisdicția și controlul în domeniile administrativ, tehnic și social asupra navelor care îi arborează pavilionul.

(2) În special, orice stat:

[…]

(b) își exercită jurisdicția, în conformitate cu dreptul său intern, asupra oricărei nave care îi arborează pavilionul, precum și asupra comandantului, ofițerilor și echipajului pentru problemele de ordin administrativ, tehnic și social cu privire la navă.”

B. Dreptul danez

1. Legea privind străinii

14. Articolul 13 din Legea privind străinii prevede:

„(1) Un resortisant străin trebuie să dețină un permis de muncă pentru a desfășura o activitate retribuită sau neretribuită, pentru a desfășura activități independente sau pentru a presta servicii în schimbul unei contraprestații sau în alt mod în Danemarca. De asemenea, este necesară deținerea unui permis de muncă pentru a lucra pe o navă sau o aeronavă daneză care, în activitatea sa obișnuită sau din alte motive, face escală în mod regulat în porturile sau aeroporturile daneze. Cu toate acestea, sunt prevăzute scutiri la articolul 14.

(2) Ministrul însărcinat cu refugiații, imigrația și integrarea adoptă prevederi mai detaliate referitoare la cerința deținerii unui permis de muncă pentru a lucra în apele teritoriale sau pe platoul continental.”

15. Articolul 14 din Legea privind străinii prevede:

„Sunt scutiți de obligația de a deține un permis de muncă:

(1) străinii care sunt resortisanți ai unei alte țări nordice în sensul articolului 1.

(2) străinii cărora li se aplică normele Uniunii în sensul articolelor 2 și 6.

(3) străinii care dețin un permis de ședere permanentă.

[…]

(2) Ministrul însărcinat cu refugiații, imigrația și integrarea poate stabili că și alți străini pot fi scutiți de obligația de a deține un permis de muncă.”

16. Articolul 59 din Legea privind străinii prevede:

„[…]

(4) Orice persoană care angajează un străin care nu deține permisul de muncă obligatoriu sau cu încălcarea condițiilor prevăzute pentru deținerea unui permis de muncă se pedepsește cu o amendă sau cu o pedeapsă cu închisoarea de până la doi ani.

(5) La stabilirea pedepsei în conformitate cu alineatul (4), împrejurarea că infracțiunea a fost săvârșită în mod intenționat ori ca urmare a unei neglijențe grave sau că s-a obținut ori s-a urmărit obținerea unui avantaj financiar prin fapta respectivă pentru persoana în cauză sau pentru alții ori că străinul nu are drept de ședere pe teritoriul țării constituie circumstanțe agravante.”

17. Articolul 61 din Legea privind străinii prevede:

„Societățile și alte persoane juridice răspund penal în conformitate cu normele prevăzute în capitolul 5 din Codul penal.”

2. Regulamentul privind străinii

18. La data faptelor care au determinat începerea urmăririi penale, articolul 33 din bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (Regulamentul nr. 270 din 22 martie 2010 privind accesul străinilor în Danemarca, denumit în continuare „Regulamentul privind străinii”) prevedea următoarele:

„Sunt scutiți de obligația de a deține un permis de muncă:

[…]

(4) personalul de pe o navă comercială daneză aflată în trafic internațional care este supus în acest scop obligației de a deține un permis de muncă conform articolului 13 alineatul (1) a doua teză din Legea privind străinii, în cazul în care numărul de escale ale navei în porturile daneze a fost de cel mult 25 pe parcursul anului anterior, indiferent de anul calendaristic.

[…]” [5]

3. Søloven (Legea privind transportul maritim comercial)

19. Articolul 103 din Søloven (Legea privind transportul maritim comercial; codificată ultima dată prin Legea nr. 1505 din 17 decembrie 2018) prevede:

„În cazul în care o navă se află în proprietatea mai multor coarmatori, va fi desemnat dintre ei un armator administrator.

(2) Poate fi numită armator administrator o persoană fizică, o societate pe acțiuni sau o societate cu răspundere limitată care întrunește condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (2) punctul 1 și, respectiv, 3.”

20. Articolul 104 din Legea privind transportul maritim comercial prevede:

„În raporturile cu terții, armatorul administrator are dreptul, în virtutea atribuțiilor sale, să încheie orice acte juridice pe care le implică în mod normal activitatea de armare maritimă. Prin urmare, armatorul administrator poate angaja și concedia comandantul și îi poate da instrucțiuni acestuia, poate încheia o asigurare obișnuită și poate primi sumele datorate societății armatoare. În lipsa unei autorizații speciale, armatorul administrator nu poate vinde sau ipoteca nava și nici nu poate afreta nava pentru o perioadă mai lungă de un an.”

4. Normele aplicabile Registrului naval internațional danez (denumit în continuare „registrul DIS”)

21. Normele aplicabile registrului DIS la data faptelor care au determinat începerea urmăririi penale sunt prevăzute în Legea nr. 273 din 11 aprilie 1997, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 460 din 31 mai 2000, Legea nr. 526 din 7 iunie 2006 și Legea nr. 214 din 24 martie 2009. Articolul 10 din Legea nr. 273, cu modificările ulterioare, prevede:

„Contractele colective privind condițiile de salarizare și de muncă ale echipajelor navelor înscrise în acest registru precizează în mod expres că se aplică doar acestor tipuri de raporturi de muncă.

(2) Contractele colective menționate la alineatul (1) care sunt încheiate de un sindicat danez nu sunt aplicabile decât persoanelor cu reședința în Danemarca sau celor care, în temeiul dreptului Uniunii sau al altor obligații internaționale asumate, trebuie să fie tratate în același mod ca persoanele care sunt considerate persoane cu reședința în Danemarca.

[…]”

5 Instanța de trimitere a precizat de asemenea că „rezultă că articolul 14 alineatul 1 din [Legea privind străinii] prevede în mod expres o serie de categorii de străini scutiți de obligația prevăzută la articolul 13 alineatul 1 de a obține un permis de muncă. Prevederea respectivă a fost completată la data faptelor prin articolul 33 din Regulamentul privind străinii, care se referă de asemenea la diferite categorii de străini scutiți de obligația de a obține un permis de muncă, inclusiv categoria menționată la articolul 33 alineatul 1 punctul 4). Articolul 33 alineatul 1 punctul 4) din Regulamentul privind străinii] clarifică criteriul «în mod regulat» utilizat la articolul 13 alineatul 1 a doua teză din [Legea privind străinii], astfel încât un permis de muncă este necesar numai dacă o navă daneză intră în porturi daneze de mai mult de 25 de ori, numărul de escale fiind calculat în mod continuu pe parcursul anului anterior”.

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

22. VAS Shipping este acuzată că în perioada 22 august 2010-22 august 2011 a intrat în porturile daneze de mai mult de 25 de ori cu patru nave înmatriculate în registrul DIS având la bord membri ai echipajului din țări terțe care nu dispuneau de un permis de muncă sau nu erau scutiți de obligația de a deține un astfel de permis în temeiul articolului 14 din Legea privind străinii.

23. VAS Shipping are calitatea de armator administrator, în sensul articolului 103 din Legea privind transportul maritim comercial, în raport cu patru societăți de transport maritim (coarmatori). Coarmatorii sunt societăți suedeze cu răspundere limitată.

24. VAS Shipping, care este înregistrată în Danemarca, este deținută integral de societatea suedeză Sirius Rederi AB. VAS Shipping a fost înființată la 16 martie 2010 și este administrată de un director cu reședința în Suedia și de trei membri ai consiliului de administrație, dintre care doi au reședința în Danemarca. Conform informațiilor furnizate, toate ședințele Consiliului de administrație al societății au avut loc în Danemarca, iar toate adunările asociaților societăților de transport maritim coarmatoare au avut loc în Danemarca de când cele patru nave în cauză au fost înmatriculate în registrul DIS.

25. Cele patru societăți de transport maritim coarmatoare au decis să își desfășoare activitatea de transport maritim în Danemarca prin înmatricularea în registrul DIS a celor patru nave în discuție și prin numirea, în calitate de armator administrator a VAS Shipping ApS. În consecință, în temeiul articolului 104 din Legea privind transportul maritim comercial, VAS Shipping era mandatată să încheie orice act juridic care poate fi încheiat în mod obișnuit de o societate de transport maritim.

26. Potrivit instanței de trimitere, societățile de transport maritim coarmatoare își desfășoară activitatea economică în Danemarca prin intermediul celor patru nave în cauză și, prin urmare, înmatricularea lor în registrul DIS nu poate fi separată de exercitarea libertății de stabilire [6]. VAS Shipping a declarat că niciun marinar resortisant al unei țări terțe nu părăsește nava în niciun moment în timpul acostărilor în porturile daneze și că toate lucrările de la mal sunt efectuate de personal danez angajat de portul de escală [7].

27. La 4 mai 2018, Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense, Danemarca) a constatat că VAS Shipping a încălcat dispozițiile Legii privind străinii. A statuat de asemenea că dispozițiile Legii privind străinii conțineau o restricție privind libertatea de stabilire în temeiul articolului 49 TFUE coroborat cu articolul 54 TFUE, dar că restricția era justificată pentru motive imperative de interes general și nu depășea ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Potrivit acestei instanțe, normele Legii privind străinii aplicabile echipajelor străine erau justificate de obiectivul de a nu perturba piața forței de muncă daneză, deoarece angajații din țări terțe au un avantaj competitiv față de angajații danezi din punctul de vedere al nivelului salariilor. Obligația de a deține un permis de muncă reprezintă un mijloc eficient de asigurare a stabilității pieței forței de muncă și, prin urmare, de a evita perturbarea pieței naționale a forței de muncă. În consecință, Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense) a constatat legalitatea acestor restricții și a obligat VAS Shipping la plata unei amenzi de 1 500 000 DKK în temeiul articolului 59 alineatul (4) din Legea privind străinii coroborat cu articolul 59 alineatul (5) și al articolului 61 din aceasta [8].

6 Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame și alții (C-221/89, EU:C:1991:320).

7 Instanța de trimitere a arătat că situația de fapt, inclusiv aspectele dacă și câți resortisanți din țări terțe se aflau la bordul celor patru nave, perioada în care au fost prezenți și de câte ori navele în cauză au intrat în porturile daneze, reprezintă aspecte în litigiu.

8 La stabilirea sancțiunii, Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense) a constatat existența unor circumstanțe agravante, deoarece marinarii străini sunt plătiți mai puțin decât marinarii danezi, fiind obținut un câștig financiar. Aceasta a concluzionat că încălcarea a fost deliberată și a fost săvârșită cu implicarea mai multor nave, iar străinii în discuție nu aveau drept de ședere în Danemarca. Totuși, există o oarecare incertitudine cu privire la numărul de marinari aflați la bord și la numărul de intrări ale navelor în porturile daneze. Instanța a arătat de asemenea că durata procedurii a fost extrem de lungă ca urmare a complexității cauzei și a problemelor de drept al Uniunii ridicate în cauză, precum și a faptului că a existat o corespondență între diferite servicii, Ministerul Public și avocatul persoanei urmărite penal.

28. Instanța de trimitere arată că părțile nu contestă că obligația de a deține un permis de muncă prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Legea privind străinii coroborat cu articolul 33 punctul 4 din Regulamentul privind străinii poate constitui o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. Obiectivul asigurării stabilității pieței forței de muncă și, astfel, evitarea perturbării acesteia poate, în principiu, să justifice o restricție a libertății de circulație[9]. Instanța de trimitere arată că, într-o serie de hotărâri, Curtea s-a pronunțat asupra elementelor care, în temeiul TFUE, trebuie incluse într-o evaluare a proporționalității restricțiilor privind libertatea angajatorului de a-și selecta lucrătorii. Totuși, jurisprudența respectivă se referă în principal la relația cu normele aplicabile în materia serviciilor. În consecință, deciziile anterioare ale Curții nu oferă orientări utile pentru evaluarea raportului dintre normele daneze în cauză și articolul 49 TFUE din perspectiva libertății de stabilire. Instanța de trimitere consideră, prin urmare, că este necesar să se stabilească dacă articolul 49 TFUE se opune unor norme precum cele din legislația daneză, care impun obligația de a deține un permis de muncă pentru resortisanții țărilor terțe care lucrează pe nave care arborează pavilionul Danemarcei și sunt deținute în proprietate de armatori resortisanți ai unui alt stat membru al Uniunii.

29. În aceste condiții, Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 49 TFUE se opune reglementării unui stat membru care prevede că cetățenii străini membri ai echipajului unei nave care arborează pavilionul acelui stat membru și care este deținută în proprietate de un armator resortisant al unui alt stat membru al Uniunii Europene trebuie să dispună de un permis de muncă, excepție făcând situația în care numărul de escale ale navei în porturile statului membru respectiv nu este mai mare de 25 pe parcursul anului anterior?”

IV. Procedura în fața Curții

30. VAS Shipping, guvernele danez și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

31. În pofida afirmației instanței de trimitere potrivit căreia părțile nu contestă că cerința deținerii unui permis de muncă poate constitui o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE, Comisia a pus în discuție în observațiile sale aspectul dacă cerința prevăzută de legislația daneză care impune cetățenilor străini membri ai echipajului unei nave aflate sub pavilionul unui stat membru și care este deținută de un armator resortisant al unui alt stat membru al Uniunii să dispună de un permis de muncă, excepție făcând situația în care nava nu efectuează în porturile statului membru al cărui pavilion îl arborează mai mult de 25 escale pe parcursul anului anterior, constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

32. La 15 decembrie 2020, Curtea a decis, în temeiul articolului 61 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, să invite părțile sau persoanele interesate prevăzute la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, altele decât Comisia, să adopte o poziție în observațiile scrise cu privire la susținerea Comisiei potrivit căreia reglementarea daneză în discuție în litigiul principal nu constituie o „restricție” în sensul articolului 49 TFUE.

9 Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904).

33. VAS Shipping, precum și guvernele danez și neerlandez au prezentat observații suplimentare în această privință. În timp ce VAS Shipping își menține poziția potrivit căreia măsurile naționale în cauză constituie o restricție privind libertatea sa de stabilire, guvernele danez și neerlandez consideră în prezent că aceste măsuri nu constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE [10]. În acest context, ne putem îndrepta atenția asupra problemelor ridicate de această cauză.

V. Analiză

A. Existența unei restricții în sensul articolului 49 TFUE

1. Aplicabilitatea articolului 49 TFUE

34. În cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită interpretarea articolului 49 TFUE și a normelor privind libertatea de stabilire. Această instanță nu a solicitat interpretarea articolului 56 TFUE privind libera prestare a serviciilor și nici a oricărei alte dispoziții din Tratatul FUE. În plus, instanța de trimitere nu a solicitat, de exemplu, o interpretare a articolului 79 alineatul (5) TFUE, care prevede că articolul 79 TFUE „nu aduce atingere dreptului statelor membre de a stabili volumul admiterii pe teritoriul acestora a resortisanților unor țări terțe, provenind din țări terțe, în căutarea unui loc de muncă în calitate de lucrători salariați sau pentru a desfășura o activitate independentă”. Mai mult decât atât, părțile și persoanele interesate nu au prezentat observații în această privință, cu excepția guvernului neerlandez. În plus, nu a fost adresată nicio întrebare cu privire la drepturile marinarilor, de exemplu la dreptul lor de circulație în interiorul Uniunii și la drepturile și obligațiile acestora la trecerea frontierelor sale externe [11].

35. Articolul 49 TFUE impune eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru. Această dispoziție coroborată cu articolul 54 TFUE acordă beneficiul libertății de stabilire societăților constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Uniunii Europene [12].

36. Dat fiind că libertatea de stabilire vizează să permită unui resortisant din Uniune să participe, în mod stabil și continuu, la viața economică a unui alt stat membru decât statul său membru de origine și să beneficieze de aceasta, noțiunea de stabilire în sensul dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la libertatea de stabilire implică astfel exercitarea în mod efectiv a unei activități economice printr-o instalare stabilă în respectivul stat și pe o durată nedeterminată. Potrivit Curții, această libertate presupune stabilirea reală în statul membru gazdă și exercitarea unei activități economice efective pe teritoriul acestuia [13].

10 La punctul 11 din observațiile sale inițiale, guvernul danez a arătat că, în general, cerința ca resortisanții țărilor terțe să dețină un permis de muncă în împrejurările din speță constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. Deși guvernul neerlandez a admis inițial, pe baza afirmației instanței de trimitere, că măsurile daneze în cauză constituiau o restricție privind libertatea de stabilire, acest guvern ridică însă problema, în observațiile sale inițiale, dacă articolul 49 TFUE este într-adevăr relevant, având în vedere că articolul 79 alineatul (5) TFUE autorizează Regatul Danemarcei să impună deținerea unui permis de muncă odată ce membrii echipajului intră pe piața daneză a muncii și să stabilească astfel numărul resortisanților țărilor terțe care lucrează pe teritoriul său.

11 A se vedea în această privință Hotărârea din 5 februarie 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Înrolarea marinarilor în portul Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76).

12 Hotărârea din 25 octombrie 2017, Polbud-Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punctul 32).

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punctele 53 și 54).

37. Curtea a stabilit că înmatricularea unei nave nu implică neapărat o stabilire în sensul Tratatului FUE, mai ales în cazul în care nava nu este utilizată în scopul unei activități economice sau în cazul în care cererea de înmatriculare se face de către o persoană sau în numele unei persoane care nu este stabilită și care nu se va stabili în statul în cauză. Cu toate acestea, în cazul în care nava reprezintă un instrument pentru exercitarea unei activități economice care presupune o unitate fixă pe teritoriul statului în cauză, înmatricularea sa nu poate fi separată de exercitarea libertății de stabilire [14].

38. Rezultă, așadar, din situația de fapt prezentată de instanța de trimitere că articolele 49 TFUE și 54 TFUE sunt aplicabile în speță. În această privință, cele patru societăți coarmatoare suedeze au înmatriculat patru nave în registrul DIS și au desemnat VAS Shipping, o societate stabilită în Danemarca și deținută integral de o societate suedeză, în calitate de armator administrator al navelor. În plus, cele patru nave în cauză sunt utilizate de cele patru societăți de transport maritim coarmatoare pentru desfășurarea unei activități economice.

39. În pofida afirmației cuprinse în cererea de decizie preliminară referitoare la existența unei restricții privind libertatea de stabilire [15], este necesar să se examineze în continuare dacă există o astfel de restricție. Vom prezenta mai întâi observațiile prezentate Curții, urmate de jurisprudența referitoare la noțiunea de restricție. În continuare, propunem examinarea acestei noțiuni în contextul prezentei cauze.

2. Noțiunea de „restricție”

a) Argumente

40. Propunem să rezumăm mai întâi observațiile Comisiei cu privire la acest aspect. Aceste observații au fost, astfel, cele care au dat naștere unei întrebări scrise din partea Curții și, prin urmare, observațiilor celorlalte părți și persoane interesate cu privire la acest aspect.

41. Comisia consideră că întrebarea care trebuie adresată pentru a aprecia dacă o măsură națională constituie o restricție privind libertatea de stabilire este dacă o obligație impusă noilor operatori în temeiul dreptului național – în speță deținerea de către resortisanții țărilor terțe a unui permis de muncă – creează obstacole în calea accesului pe piață și dacă i-ar priva pe aceștia de posibilitatea de a concura efectiv cu operatorii stabiliți [16]. Potrivit Comisiei, o măsură nu constituie în mod necesar o restricție în sensul articolului 49 TFUE pentru simplul motiv că avantajul economic și stimulentul oferit în vederea desfășurării unei activități economice sunt mai mici decât în cazul în care măsura nu s-ar aplica. În lipsa armonizării, statele membre au în principiu competența de a reglementa exercitarea activităților economice pe teritoriul lor și, în cazul în care o măsură nu este discriminatorie în drept sau în fapt, aceasta ar trebui considerată o restricție privind libertatea de stabilire numai în cazul în care afectează accesul pe piață [17]. În această privință, Comisia citează Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punctul 34), în care Curtea a precizat că, în lipsa armonizării, un stat membru poate impune, direct sau indirect, reglementări tehnice care îi sunt proprii și care nu se regăsesc în mod necesar în celelalte state membre. Potrivit Curții, „dificultățile care ar putea apărea

14 Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame și alții (C-221/89, EU:C:1991:320, punctele 21 și 22).

15 În cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței de trimitere un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. În acest scop, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebarea care îi este adresată sau, precum în speță, să furnizeze instanței naționale toate elementele de interpretare a articolului 49 TFUE în vederea soluționării litigiului cu care este sesizată. A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 septembrie 2000, Michaïlidis (C-441/98 și C-442/98, EU:C:2000:479, punctele 20 și 21).

16 A se vedea punctul 45 din observațiile Comisiei. La punctul 49 din observațiile sale, Comisia a arătat că trebuia să se stabilească dacă o obligație a unui *nou operator* de a respecta reglementările locale, în speță obligația impusă resortisanților țărilor terțe de a deține un permis de muncă, ar priva operatorii *nou-veniți* de posibilitatea de a concura în mod efectiv cu operatorii deja stabiliți.

17 A se vedea punctele 49 și 50 din observațiile Comisiei.

pentru aceste întreprinderi ca urmare a acestei situații nu afectează libertatea de stabilire […] În esență, aceste dificultăți nu sunt de natură diferită față de cele care pot rezulta din disparități între legislațiile naționale care reglementează, de exemplu, costurile legate de forța de muncă, costurile legate de securitatea socială sau sistemul fiscal".

42. În observațiile sale inițiale, VAS Shipping a arătat că, dat fiind că reglementarea daneză în cauză nu privește decât navele care arborează pavilionul danez, aceste norme îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății lor de stabilire garantate de Tratatul FUE. Aceasta arată că o măsură națională care impune, sub amenințarea aplicării unor sancțiuni penale, o limită maximă a numărului de escale care pot fi efectuate în fiecare an într-un port al respectivului stat membru de o navă care este înmatriculată în respectivul stat și care aparține unor coarmatori stabiliți într-un alt stat membru, echipajul fiind format din resortisanți ai unor țări terțe, nu poate fi disociată de condițiile de înmatriculare a unei nave în respectivul stat membru. Acest lucru este valabil în special atunci când reglementarea națională se aplică numai navelor înmatriculate în statul membru în cauză, în timp ce navele care nu sunt înmatriculate în statul respectiv pot face escală în porturile acestuia din urmă în mod liber și fără restricții, indiferent de naționalitatea membrilor echipajului.

43. VAS Shipping consideră că restricția impusă de articolul 13 alineatul (1) a doua teză din Legea privind străinii coroborat cu articolul 33 alineatul (1) punctul 4) din Regulamentul privind străinii este echivalentă cu restricția constatată de Curte în Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-299/02, EU:C:2004:620), întrucât aceste dispoziții implică faptul că armatorii stabiliți în Suedia care intenționează să își înmatriculeze nava în registrul DIS și să desfășoare o activitate de armare maritimă în Danemarca, făcând escală în porturile daneze de mai mult de 25 de ori pe an, nu au altă opțiune decât să își adapteze politica de angajare astfel încât să excludă din echipajul navei toți resortisanții țărilor din afara Uniunii Europene și a SEE. Acest lucru ar conduce la o schimbare radicală și substanțială a politicii lor de angajare, ceea ce ar implica un dezavantaj semnificativ și o ingerință de natură economică.

44. În observațiile sale inițiale și în răspunsul dat la întrebarea adresată de Curte, VAS Shipping susține că salariile nete pe care le plătește resortisanților țărilor terțe respectă normele stabilite de dreptul danez cu privire la o navă înmatriculată în registrul DIS și că acestea nu sunt inferioare celor stabilite prin contractul colectiv de muncă.

45. În răspunsul dat la întrebarea adresată de Curte, VAS Shipping arată că coarmatorii suedezi ai navelor în cauză își desfășoară activitatea în multe alte state membre, inclusiv în Suedia. În plus, VAS Shipping consideră că observațiile Comisiei cu privire la existența unei restricții și la justificarea acesteia se bazează pe o interpretare fundamental eronată a articolului 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii. Astfel, VAS Shipping subliniază că înmatricularea în registrul DIS sau în orice alt registru naval danez nu este relevantă în sensul regulii privind numărul de 25 de escale prevăzută la articolul 33 alineatul (1) punctul 4) din Regulamentul privind străinii. Potrivit acestei dispoziții, numai navele aflate în *trafic internațional* pot beneficia de regula privind numărul de 25 de escale, indiferent de înmatricularea lor în registrul DIS. O navă nu este calificată ca aflându-se în *trafic internațional* în virtutea înmatriculării sale în registrul DIS.

46. Potrivit VAS Shipping, o navă aflată în trafic internațional este definită printre altele prin faptul că traversează frontierele internaționale în mod regulat și, prin urmare, nu poate exista *de facto* un „loc de muncă în Danemarca" și nici nu poate exista o asimilare cu un loc de muncă la țărm în Danemarca. Dat fiind că nava este calificată ca aflându-se în trafic internațional, modelul de navigație nu este, prin definiție, exclusiv danez, astfel încât nu există niciun motiv pentru a considera că există o legătură stabilă sau durabilă cu Danemarca. Astfel, presupunând că navele rămân calificate ca operând în trafic internațional, legătura efectivă la fiecare escală ar fi temporară. În plus, regula privind numărul de 25 de escale nu se aplică traficului național.

47. VAS Shipping consideră că, în conformitate cu Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-299/02, EU:C:2004:620, punctele 19 și 32), noțiunea de „restricție privind libertatea de stabilire” nu se limitează la momentul înmatriculării unei nave, astfel cum susține Comisia. Obstacolele care afectează gestionarea curentă a unei nave pot constitui de asemenea o restricție.

48. În observațiile sale inițiale, guvernul danez consideră că întrebarea din prezenta cauză depășește simpla aplicare a articolului 49 TFUE și se referă la aspectul dacă statele membre pot impune resortisanților țărilor terțe obligația de a obține un permis de muncă atunci când lucrează în statul de origine pentru o perioadă lungă. Potrivit guvernului menționat, numărul și frecvența escalelor efectuate de o navă stabilită în Danemarca în porturile daneze prezintă o importanță considerabilă în evaluarea măsurii în care membrii echipajului navei lucrează în Danemarca. În cazul în care acest lucru se întâmplă rar, nu se poate presupune că are un impact semnificativ asupra pieței forței de muncă din Danemarca. În schimb, atunci când membrii echipajului navei îndeplinesc în mod regulat sarcini precum încărcarea și descărcarea mărfurilor în timpul escalelor în porturile daneze, faptul că membrii echipajului sunt resortisanți ai unor țări terțe este de natură să afecteze stabilitatea pieței forței de muncă daneze. Cerința privind deținerea unui permis de muncă rezultă mai degrabă din numărul de escale ale fiecărei nave în porturile daneze decât din numărul de zile în care fiecare resortisant al unei țări terțe membru al echipajului se află la bordul unei nave care face escală în porturile daneze. Astfel, numărul de escale ale navei cu membri ai echipajului dintr-o țară terță are incidență asupra momentului în care nava dobândește o legătură suficient de stabilă și de regulată cu piața daneză a muncii în sensul de loc de muncă și impune astfel obligația ca lucrătorii de pe nava respectivă să dispună de un permis de muncă în conformitate cu legislația daneză. În plus, verificarea numărului de escale efectuate în port de membrii echipajului care ar fi putut lucra pe diferite nave în cursul unui an ar necesita o înregistrare extinsă și inutilă. Acest guvern consideră că un prag minim de 25 de escale în port într-o perioadă de un an reprezintă o delimitare echilibrată a intervalului în care o navă face escală în porturile daneze într-un mod atât de regulat încât membrii echipajului său resortisanți ai unor țări terțe pot fi considerați ca având o legătură suficient de stabilă cu piața forței de muncă daneză și, prin urmare, ca fiind supuși obligației de a deține un permis de muncă.

49. Guvernul danez, în răspunsul dat la întrebarea adresată de Curte, este de acord cu poziția adoptată de Comisie la punctul 41 din prezentele concluzii. În plus, acesta consideră că Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 12), ar putea fi interpretată în sensul că, pentru a se constata existența unei restricții privind libertatea de stabilire, trebuie să existe un *obstacol important* în calea desfășurării activităților care să afecteze accesul pe piață. Astfel, potrivit acestui guvern, dat fiind că statele membre sunt, în principiu, competente să reglementeze exercitarea unei activități economice pe teritoriul lor, dacă o măsură nu este discriminatorie în drept sau în fapt, aceasta ar trebui considerată un obstacol în calea libertății de stabilire numai dacă afectează accesul pe piață. Guvernul danez consideră că Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188), referitoare la tarifele maxime practicate de avocați, demonstrează că o reglementare națională care nu afectează posibilitatea de a concura nu constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. Potrivit guvernului danez, în cazul în care un operator *a avut*[18] acces la piață, acesta trebuie să funcționeze în aceleași condiții ca și ceilalți operatori. Odată ce un operator a avut acces la piață, acesta poate fi protejat numai împotriva discriminării directe și indirecte[19]. Prin urmare, guvernul menționat consideră că măsura națională în discuție în litigiul principal nu împiedică noii operatori să concureze efectiv cu societățile daneze din domeniul transportului maritim și că aceasta nu constituie o restricție în sensul articolului 49 TFUE.

18 Această subliniere a fost adăugată de guvernul danez.

19 A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 februarie 2014, Airport Shuttle Express și alții (C-162/12 și C-163/12, EU:C:2014:74, punctul 47).

50. Guvernul neerlandez, în răspunsul dat la întrebarea adresată de Curte, împărtășește de asemenea poziția Comisiei cu privire la existența unei restricții în sensul articolului 49 TFUE. În observațiile sale inițiale, guvernul neerlandez a considerat că, în temeiul articolului 79 alineatul (5) TFUE, Danemarca are dreptul să impună obligația deținerii unui permis de muncă din momentul în care membrii echipajului intră pe piața muncii daneze – și anume, atunci când sosesc în mod regulat în porturile daneze – controlând numărul de resortisanți ai țărilor terțe de pe teritoriul său. Dat fiind că cerința deținerii unui permis de muncă pentru activitatea în cauză este reglementată de dreptul național, guvernul neerlandez ridică problema dacă o examinare în raport cu articolul 49 TFUE este oportună.

b) Observații preliminare

51. Dorim să subliniem de la bun început că prezenta cauză nu privește dreptul fiscal, căruia i se aplică în mod clar norme oarecum diferite privind noțiunea „restricție privind libertatea de stabilire” în sensul articolului 49 TFUE. Ne referim la această linie jurisprudențială, astfel cum a arătat Comisia în observațiile sale [20], potrivit căreia, uneori, Curtea nu face referire la criteriul stabilit în Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32), și în Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 11), ci compară mai degrabă efectele măsurilor asupra operatorilor naționali și străini. Cu toate acestea, majoritatea măsurilor fiscale constau (cel puțin într-un anumit sens) în restricții privind stabilirea, deoarece, prin definiție, existența chiar și a unei măsuri fiscale general aplicabile are un impact asupra capacității unei întreprinderi de a desfășura activități comerciale în statul membru respectiv. Prin urmare, în acest sens, cauzele care privesc aspecte fiscale pot fi considerate *sui generis* în ceea ce privește libertatea de stabilire.

52. Deși în domeniul libertății de stabilire nu există în prezent niciun echivalent al abordării bazate pe principiul „caracterului rezonabil” adoptate de Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905) [21], în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor – care face distincție între normele care afectează mărfurile înseși și cele care afectează modalitățile de vânzare a acestora [22] –, anumite distincții referitoare la noțiunea de „restricție” pot fi totuși identificate în jurisprudența Curții referitoare la libertatea de stabilire, în funcție de natura normelor în cauză.

20 A se vedea punctul 37.

21 La punctele 16 și 17 din hotărârea respectivă, Curtea a stabilit că aplicarea, în cazul produselor provenite din alte state membre, a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu constituie un obstacol în calea comerțului dintre statele membre atât timp cât aceste dispoziții se aplică tuturor agenților economici vizați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și dacă afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea atât a produselor naționale, cât și a celor provenite din alte state membre. În astfel de împrejurări, se consideră că normele privind vânzarea de produse dintr-un alt stat membru nu împiedică accesul acestora pe piață și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE. Abordarea privind caracterul rezonabil, dezvoltată în domeniul liberei circulații a mărfurilor, nu este însă imuabilă și există câteva excepții rare în jurisprudență care atenuează această abordare. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325). În cauza respectivă, Curtea a constatat că, deși reglementarea națională relevantă viza o metodă de promovare a vânzărilor (și, prin urmare, o modalitate de vânzare), ea a afectat totuși conținutul real al produselor. Cu toate acestea, în domeniul liberei prestări a serviciilor, Curtea nu a adoptat o abordare similară bazată pe principiul caracterului rezonabil, potrivit căreia se consideră, în principiu, că un anumit tip sau categorie de măsuri naționale nu împiedică accesul pe piață. Prin urmare, a fost adoptată în mod consecvent o abordare de la caz la caz, mai degrabă, decât o abordare mai formalistă, care identifică sau desemnează anumite categorii de măsuri. A se vedea Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punctele 33-38). În această din urmă hotărâre, Curtea a arătat că motivul pentru care o reglementare ce impune anumite modalități de vânzare cu privire la mărfuri nu intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE este că aceasta nu împiedică accesul produselor importate pe piața unui stat membru sau nu îl îngreunează mai mult decât pe cel al produselor naționale. Cu toate acestea, în cauza respectivă, interdicția privind efectuarea de apeluri telefonice nesolicitate către potențiali clienți dintr-un alt stat membru impusă intermediarilor financiari care ofereau contracte *futures* de mărfuri în afara pieței a fost considerată o restricție privind libera prestare a serviciilor. În pofida faptului că putem considera că apelurile telefonice nesolicitate reprezintă o metodă/modalitate de vânzare de mare importanță, Curtea a constatat că nu se poate face nicio analogie cu Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), întrucât interdicția de a efectua apeluri telefonice nesolicitate afecta în mod direct accesul pe piața serviciilor.

22 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 14 septembrie 2006, Alfa Vita Vassilopoulos și Carrefour-Marinopoulos (C-158/04 și C-159/04, EU:C:2006:562, punctele 17 și 18).

53. În această privință, Curtea a precizat că, în stadiul actual de armonizare a dreptului fiscal al Uniunii, statele membre beneficiază de un anumit grad de autonomie. Autonomia fiscală implică, de exemplu, că statele membre au libertatea de a determina condițiile și nivelul impozitării diferitor forme de stabilire a societăților naționale care își desfășoară activitatea în străinătate, cu condiția de a le acorda acestora un tratament care să nu fie *discriminatoriu* în raport cu formele de stabilire naționale comparabile [23].

c) Măsuri care îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire

54. În alte domenii decât cel fiscal, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 TFUE se opune oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către cetățenii Uniunii a libertății de stabilire garantate de Tratatul FUE [24].

55. Ceea ce este pus în discuție în special de către Comisie și guvernul danez este domeniul de aplicare al sintagmei „măsuri care îngreunează sau fac mai puțin atractivă” exercitarea libertății de stabilire și aplicarea sa practică în cadrul prezentei proceduri.

56. Trebuie subliniat de la bun început că o reglementare a unui stat membru nu constituie o restricție în sensul Tratatului FUE *numai* pentru că alte state membre aplică norme mai puțin stricte sau mai avantajoase din punct de vedere economic pe teritoriul lor [25]. În plus, în lipsa unei armonizări a activităților în discuție în litigiul principal, statele membre rămân, în principiu, competente să definească exercitarea acestor activități. Cu toate acestea, atunci când își exercită competențele în acest domeniu, statele membre trebuie să respecte libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE [26].

23 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, punctele 51 și 53), precum și Hotărârea din 14 aprilie 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, punctul 29). În Concluziile prezentate în cauza Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, punctele 43 și 44), avocata generală Kokott a amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, trebuie să fie considerate restricții privind libertatea de stabilire toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți și că, în principiu, aceasta include discriminarea, dar și restricțiile nediscriminatorii. Impozitele și taxele reprezintă însă prin ele însele o sarcină și, astfel, reduc atractivitatea unui loc de desfășurare a activității într-un alt stat membru. Potrivit avocatei generale Kokott, o evaluare pe baza restricțiilor nediscriminatorii ar supune, prin urmare, dreptului Uniunii toate faptele generatoare de impozite, punând astfel serios în discuție suveranitatea statelor membre în materie fiscală. Ea a arătat că Curtea a statuat deja în repetate rânduri că normele naționale privind condițiile și nivelul de impozitare fac obiectul autonomiei fiscale, cu condiția ca situațiile transfrontaliere să nu facă obiectul unui tratament discriminatoriu în raport cu tratamentul aplicat situațiilor interne. A se vedea de asemenea prin analogie Concluziile noastre prezentate în cauza Société Générale (C-565/18, EU:C:2019:1029, punctele 34-36), referitoare la libera circulație a capitalurilor.

24 A se vedea Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32), și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 37). A se vedea mai recent Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 30 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Belgia (Contabili) (C-384/18, EU:C:2020:124, punctul 75 și jurisprudența citată). Ne vom referi la această linie jurisprudențială folosind sintagma „criteriul Kraus”.

25 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, punctul 63 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 aprilie 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, punctele 31 și 32). În această cauză, Curtea a statuat că libertatea de stabilire nu poate fi înțeleasă în sensul că un stat membru este obligat să își modifice normele în funcție de cele ale unui alt stat membru în scopul de a garanta în toate situațiile că orice neconcordanță rezultată din reglementările naționale va fi ștearsă.

26 Hotărârea din 22 octombrie 2009, Comisia/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 27 și jurisprudența citată).

57. Curtea a statuat că noțiunea de „restricție” în sensul articolului 49 TFUE privește, *în special*, măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție [27], *afectează accesul pe piață* [28]. Întrebarea care trebuie adresată în prezenta cauză, în special având în vedere observațiile guvernului danez și ale Comisiei [29], este dacă numai măsurile care îngreunează sau împiedică *accesul inițial sau accesul noilor operatori* pe piață sau care sunt discriminatorii constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

58. O restricție vădită privind libertatea de stabilire – și chiar privind accesul pe orice piață – o reprezintă cerințele prevăzute de dreptul național pentru obținerea unei autorizații în vederea stabilirii într-un stat membru sau a desfășurării unei anumite activități. În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că o reglementare națională care condiționează stabilirea unei întreprinderi dintr-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații prealabile constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE, întrucât poate afecta exercitarea de către această întreprindere a libertății de stabilire prin faptul că o împiedică să își desfășoare în mod liber activitățile prin intermediul unei unități stabile [30]. Amintim că astfel de cerințe pot afecta în egală măsură resortisanții sau persoanele juridice din statul membru de stabilire. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, Curtea nu a impus existența vreunei forme de discriminare pentru a constata o restricție în acest sens [31].

59. Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), citată de Comisie și de guvernul danez, este elocventă în ceea ce privește noțiunea de restricție în domeniul libertății de stabilire [32].

60. În această cauză, Curtea a statuat că interdicția de a remunera conturile de depozit la vedere [33], prevăzută de legislația franceză, constituia, pentru societăți din alte state membre, un *obstacol important* în calea desfășurării activităților lor prin intermediul unei filiale în Franța și *afecta astfel accesul acestora pe piață*. Potrivit Curții, interdicția împiedica filialele societăților străine să atragă

27 Pentru o măsură prin care s-a realizat o discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2015, Comisia/Letonia (C-151/14, EU:C:2015:577), în care Curtea a statuat că, prin impunerea unei condiții de cetățenie pentru accesul la profesia de notar, Republica Letonia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 TFUE.

28 Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 12).

29 Observăm că pare să existe o anumită contradicție între poziția adoptată de Comisie în observațiile sale din prezenta cauză și declarațiile sale din Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Protecția investițiilor în interiorul UE [COM(2018) 547 final]. În secțiunea intitulată „Legislația UE protejează toate investițiile transfrontaliere UE pe durata întregului lor ciclu de viață”, Comisia, după subsecțiunea intitulată „Accesul la piață”, a precizat în subsecțiunea „Operarea pe piață” că, „odată ce investitorii din UE încep să desfășoare o activitate comercială într-un alt stat membru sau încep să efectueze un alt tip de investiție, dreptul Uniunii, astfel cum este interpretat de [Curte] […], continuă să se aplice. Acesta îi protejează, în general, împotriva măsurilor publice care ar *priva investitorii de utilizarea proprietății lor sau care ar limita activitatea comercială în care aceștia sunt implicați, inclusiv în cazul în care astfel de măsuri se aplică în mod egal operatorilor naționali*”. Sublinierea noastră.

30 Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 54, precum și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 decembrie 2010, Comisia/Franța (C-89/09, EU:C:2010:772, punctele 44-49), Hotărârea din 26 septembrie 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punctele 25-32), precum și Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctele 30-36). A se vedea de asemenea capitolul III, intitulat „Libertatea de stabilire pentru prestatori”, din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

31 A se vedea Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 62-71), în care Curtea a constatat existența unei restricții privind libertatea de stabilire în pofida faptului că Comisia nu a putut dovedi că reglementarea spaniolă în cauză era discriminatorie în drept sau în fapt. În Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 60), Curtea a statuat că „o reglementare națională […] care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială, pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei [activități profesionale] fără autorizația impusă de reglementarea menționată, poate avea consecințe negative în ceea ce privește cifra de afaceri și continuarea activității profesionale, în special sub aspectul relației cu clienții care beneficiază de serviciile în cauză. Prin urmare, această reglementare este susceptibilă să împiedice sau să descurajeze persoane din alte state membre care doresc să se stabilească în [alt stat membru]” și constituie astfel o restricție privind libertatea de stabilire. A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 septembrie 2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, punctul 38), referitoare la obligația de a obține o concesiune pentru desfășurarea unei activități.

32 A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187), în care jurisprudența existentă referitoare la noțiunea de restricție privind libertatea de stabilire este examinată pe larg. La punctul 78 din concluziile sale, avocatul general Tizzano a considerat în special că „trebuie să se stabilească dacă [măsura franceză] plasează aceste filiale într-o *poziție* de facto *mai puțin favorabilă* în raport cu concurenții stabiliți în mod tradițional și care își desfășoară activitatea pe piața franceză sau […] dacă, în orice caz, aceasta constituie un *obstacol direct în calea accesului* pe piața bancară, având în vedere *efectele* sale”.

33 În practică, aceasta a constat în interdicția de a plăti dobânzi pentru anumite conturi de depozit deținute la bănci.

capital de la public, *privându-le de posibilitatea de a concura mai eficace*, prin plata unei remunerații pentru conturile de depozit la vedere, cu instituțiile de credit stabilite în mod tradițional în statul membru de stabilire, care dispun de o rețea extinsă de sucursale și, prin urmare, de posibilități mai mari decât respectivele filiale de a atrage capital de la public. Prin urmare, interdicția constituia o restricție în sensul articolului 49 TFUE, întrucât priva instituțiile de credit dintr-un alt stat membru care doreau să intre pe piața unui stat membru de posibilitatea de a concura prin intermediul ratei remunerației plătite pentru conturile la vedere, care constituia una dintre cele mai eficiente metode în acest scop [34]. Această măsură a fost condamnată deoarece în practică a funcționat efectiv într-un mod dezavantajos pentru noii operatori din alte state membre.

61. Considerăm că, întemeindu-se pe jurisprudența sa consacrată [35], Curtea a examinat dacă normele naționale în cauză împiedicau sau îngreunau stabilirea în statul membru în cauză. Se va constata în mod necesar existența unui astfel de impediment atunci când o întreprindere nu poate concura efectiv cu operatorii tradiționali din cauza măsurilor impuse de statul membru în cauză care creează un obstacol serios în calea accesului pe piață [36].

62. Cu toate acestea, în opinia noastră, din jurisprudența Curții reiese că, chiar și în lipsa unei discriminări de fapt sau de drept, noțiunea de restricție nu se limitează la măsurile care împiedică accesul pe piață al noilor operatori. Prin urmare, ne permitem să nu fim de acord, în special, cu observațiile guvernului danez și ale Comisiei în această privință. Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), reprezintă o aplicare specifică, întemeiată pe împrejurările cauzei respective [37], a criteriului amplu pentru noțiunea de restricție, menționat la punctul 53 din prezentele concluzii și enunțat cel mai clar de Curte în Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32). Nu vedem însă niciun motiv convingător pentru a ne îndepărta de acest criteriu.

34 A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctele 13-16). Această hotărâre amintește mai degrabă de jurisprudența Curții referitoare la publicitatea pentru produse. A se vedea Hotărârea din 9 iulie 1997, De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1997:344, punctele 42-44). Astfel, deși normele care limitează publicitatea pentru produse constituie modalități de vânzare și intră, așadar, sub incidența abordării bazate pe principiul caracterului rezonabil în ceea ce privește bunurile, acestea au adesea un efect disparat asupra importurilor, întrucât împiedică sau îngreunează pătrunderea respectivelor produse pe piața unui alt stat membru. Prin urmare, acestea sunt, în opinia noastră, discriminatorii *de facto*.

35 A se vedea Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 11), care prevede că „trebuie să fie considerate restricții privind libertatea de stabilire toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea [libertății de stabilire]”.

36 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 12 decembrie 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punctele 56 și 57), referitoare la norme naționale care interziceau întreprinderilor care furnizau servicii de certificare să deroge de la tarifele minime prevăzute de lege. Curtea a statuat că aceste norme puteau face mai puțin atractivă exercitarea, de către întreprinderile cu sediul în alte state membre, a libertății de stabilire pe piața serviciilor menționate. Potrivit Curții, această interdicție lipsea întreprinderile stabilite în alt stat membru și care îndeplineau condițiile prevăzute de reglementarea națională de posibilitatea de a exercita, prin stabilirea unor onorarii inferioare celor fixate de legiuitorul național, o concurență mai eficace în raport cu întreprinderile care au sediu permanent în statul membru în cauză și care dispun, pentru acest motiv, de facilități mai mari pentru a-și câștiga o clientelă decât întreprinderile care au sediul în alt stat membru. A se vedea de asemenea articolul 15 alineatul (2) litera (g) și articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123, precum și Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562).

37 Și poate cea mai frecventă și mai evidentă aplicare a acestui criteriu în alte cauze decât cele referitoare la cerințe de autorizare prealabilă sau la măsuri discriminatorii.

63. Astfel, în timp ce Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), se referă în mod specific la accesul unui nou operator pe piața unui stat membru [38], noțiunea de „restricție” este o noțiune dinamică ce nu se limitează la intrarea inițială pe piața unui stat membru și se referă inclusiv la desfășurarea efectivă a unei activități [39]. În Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32), Curtea a consacrat un criteriu unic, amplu și dinamic pentru noțiunea de „restricție”, care cuprinde toate aspectele și etapele [40] de stabilire într-un alt stat membru [41].

64. Considerăm că Curtea ar trebui, așadar, să dea dovadă de prudență în a da curs invitației [42] de a aplica cele două criterii în esență diferite [43] în ceea ce privește noțiunea de„restricție”, în funcție de etapa de stabilire în cauză. În această privință, considerăm că linia de demarcație dintre accesul inițial pe piață, desfășurarea unei activități pe piață și extinderea pe piață este neclară din punct de vedere conceptual și orice încercare de a o trasa va fi dificilă în practică – toate pot intra sub incidența termenilor generici „acces pe piață” sau, și mai bine, a termenului „stabilire” [44].

65. În plus, existența unui obstacol în calea concurenței efective nu este un criteriu necesar în sensul articolului 49 TFUE. Astfel, în Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții (C-563/17, EU:C:2019:144, punctele 55-62), Curtea a statuat că obligația de menținere a sediului principal pe teritoriul statului membru în cauză constituie o restricție privind libertatea de stabilire a unei societăți constituite în conformitate cu legislația unui stat membru. În această cauză, Curtea, în loc să constate o limitare a posibilității de a concura (mai) eficient, a considerat că libertatea de stabilire include dreptul de a transfera sediul principal al societății într-un alt stat membru, ceea ce impune, în cazul în care acest transfer implică transformarea societății într-o societate care intră sub incidența dreptului acestui din urmă stat membru și pierderea naționalității sale de origine, îndeplinirea condițiilor de constituire definite de legislația acestui stat membru de relocare.

38 A se vedea punctul 14 din această hotărâre. A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 45), referitoare tocmai la accesul inițial pe piață al unui nou operator.

39 În Hotărârea din 21 aprilie 2005, Comisia/Grecia (C-140/03, EU:C:2005:242, punctul 28), Curtea a statuat că o măsură care interzice opticienilor licențiați *să exploateze mai mult de un magazin de optică* constituie o restricție privind libertatea de stabilire a persoanelor fizice în sensul articolului 49 TFUE. Subliniem că măsura nediscriminatorie în discuție nu privea o cerință de autorizare, întrucât era vorba despre o simplă interdicție. În plus, dintr-o analiză specifică rezultă că măsura nu privea în mod necesar accesul inițial pe piață, ci mai degrabă gradul de extindere pe piață.

40 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punctele 54 și 55), care avea ca obiect posibilitatea de a efectua concedieri colective și de a reduce activitățile. Curtea a evidențiat faptul că reglementarea națională în cauză, care limita posibilitatea de a efectua concedieri colective, constituia o ingerință semnificativă în anumite libertăți de care beneficiază, în general, operatorii economici. Curtea a statuat astfel că exercitarea libertății de stabilire implică libertatea de a angaja lucrători în statul membru gazdă, libertatea de a determina natura și amploarea activității economice care va fi desfășurată în statul membru gazdă și, prin urmare, *libertatea de a reduce volumul acestei activități sau de a renunța la aceasta și la sediu*. Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 53). În ceea ce privește amploarea activității economice, în Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-514/03, EU:C:2006:63, punctul 48), Curtea a constatat că cerința prevăzută de dreptul spaniol în ceea ce privește numărul minim de angajați ai întreprinderilor de securitate constituia un obstacol în calea libertății de stabilire din moment ce făcea *mai oneroasă* înființarea unor sedii secundare sau a unor filiale în Spania.

41 În Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth (C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 62), Curtea a statuat că o reglementare națională în temeiul căreia drepturile de uzufruct constituite anterior asupra unor terenuri agricole și ale căror titulari nu au calitatea de rudă apropiată a proprietarului acestor terenuri se sting de plin drept și, în consecință, sunt radiate din cărțile funciare constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor. Din cuprinsul punctului 54 și următoarele din această hotărâre reiese că raționamentul expus se aplică și libertății de stabilire. În plus, deși Curtea a constatat, în cele din urmă, că măsura în cauză era, de asemenea, indirect discriminatorie, aceasta a servit mai degrabă la limitarea domeniului de aplicare al posibilelor justificări ale măsurii, decât la repunerea în discuție a faptului că aceasta constituia o restricție în lipsa unei astfel de discriminări.

42 Adresate foarte clar de guvernul danez și, într-o măsură mai mică, de Comisie.

43 În conformitate cu interpretarea noastră a observațiilor prezentate, primul criteriu ar aplica jurisprudența constantă a Curții, astfel cum a fost stabilită în Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32), în cazul accesului inițial pe piață (oricare ar fi acesta), iar al doilea criteriu al nediscriminării de drept și de fapt s-ar aplica odată ce accesul inițial la piață este realizat.

44 Astfel, de exemplu, în Hotărârea din 7 martie 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punctele 34 și 35), Curtea a statuat că o măsură care impunea societăților de asigurare să solicite și să obțină o autorizație pentru a introduce majorări tarifare constituia o restricție privind libertatea de stabilire, întrucât obliga întreprinderile cu sediul social într-un alt stat membru, care încercau să se conformeze măsurii respective, nu numai „să își modifice condițiile și tarifele pentru a răspunde cerințelor impuse de acest sistem, [ci și] să își determine poziționarea tarifară și, prin urmare, strategia comercială, la momentul stabilirii inițiale a primelor, cu riscul ca majorările tarifare ulterioare să fie insuficiente pentru a acoperi cheltuielile pe care vor trebui să le suporte”.

66. Pe de altă parte, în pofida trimiterii din Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 12), la faptul că măsura națională care interzicea remunerarea conturilor de depozit la vedere constituia un „obstacol important” în calea desfășurării activităților [45], Curtea a evitat, în opinia noastră, să adopte o abordare *de minimis* în domeniul liberei circulații, potrivit căreia o restricție ar trebui să producă un anumit impact sau să atingă un anumit prag pentru a fi relevantă.

67. Cu toate acestea, trebuie subliniat că o măsură nu va constitui o restricție privind libertatea de stabilire atunci când efectele sale asupra acestei libertăți [46] sunt prea aleatorii, indirecte, vagi, îndepărtate sau ipotetice [47]. Mai mult decât atât, trebuie amintit că libertatea de stabilire nu se aplică unor situații pur interne [48].

d) Aplicarea jurisprudenței privind restricțiile în prezenta cauză

1) Observații preliminare

68. Din dosarul prezentat Curții pare să reiasă, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Legea privind străinii coroborat cu articolul 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii, dacă o navă comercială daneză – și, prin urmare, o navă comercială înmatriculată într-un registru naval danez [49] – aflată în trafic internațional face mai mult de 25 de escale într-un port în Danemarca, număr de escale calculat în mod continuu în anul anterior, personalul din țări terțe aflat la bord nu mai este scutit de obligația de a deține un permis de muncă. În această privință, faptul că membrii individuali din țări terțe ai echipajului nu s-au aflat pe o astfel de navă în timpul celor 25 de escale în port pare lipsit de relevanță. Astfel, norma pare să se axeze pe intrarea în porturile daneze a unor nave aflate în trafic internațional, înmatriculate în Danemarca, ai căror membri ai echipajului sunt resortisanți ai unor țări terțe care nu

45 În această privință, era cert că preluarea depozitelor de la public și acordarea de credite reprezentau *activitățile de bază* ale instituțiilor de credit. Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punctul 16).

46 În plus, trebuie subliniat că, pentru ca o măsură să intre în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE, aceasta trebuie să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Considerăm că pragul aplicat de Curte pentru a constata un astfel de efect este scăzut, dar nu inexistent. În plus, trebuie să se constate că, în pofida faptului că, în multe trimiteri preliminare, reiese în mod evident din situația de fapt dintr-o anumită cauză că nu există niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre – întrucât este vorba despre o problemă pur internă, în care toate aspectele cauzei sunt limitate la interiorul unui singur stat membru –, pentru a ajuta instanța de trimitere, Curtea va răspunde adesea la întrebarea adresată în ipoteza în care ar fi afectate schimburile comerciale dintre statele membre. A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctele 39 și 40). În această hotărâre, în pofida faptului că toate aspectele cauzelor principale erau limitate la teritoriul Spaniei, Curtea a considerat că „nu poate fi nicidecum exclus ca resortisanți stabiliți în alte state membre decât Regatul Spaniei să fi fost sau să fie interesați să exploateze farmacii în comunitatea autonomă Asturias”. În schimb, a se vedea Hotărârea din 13 februarie 2014, Airport Shuttle Express și alții (C-162/12 și C-163/12, EU:C:2014:74, punctele 43-49), în care Curtea a refuzat să aplice articolul 49 TFUE în cazul activităților care nu prezentau niciun factor de legătură cu oricare dintre situațiile vizate de dreptul Uniunii și ale căror elemente pertinente se limitau în întregime la interiorul unui singur stat membru, întrucât niciun element nu indica modul în care o astfel de decizie putea afecta operatorii economici proveniți din alte state membre.

47 În domeniul liberei circulații a lucrătorilor și, respectiv, al libertății de stabilire, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 27 ianuarie 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punctul 25), și, respectiv, Hotărârea din 20 iunie 1996, Semeraro Casa Uno și alții (C-418/93-C-421/93, C-460/93-C-462/93, C-464/93, C-9/94-C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 și C-332/94, EU:C:1996:242, punctul 32). A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 iulie 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punctele 79-81), referitoare la libera prestare a serviciilor. Având în vedere, de exemplu, această hotărâre, poate fi foarte posibil într-un caz specific, după examinarea criteriilor propuse de guvernul danez și de Comisie și în lipsa oricăror alte împrejurări relevante, să se considere că efectul unei măsuri naționale contestate este prea incert și prea indirect pentru ca o astfel de măsură să poată fi considerată ca fiind de natură să împiedice schimburile comerciale în interiorul Uniunii. Criteriul privind existența unei restricții rămâne totuși, în opinia noastră, criteriul stabilit, de exemplu, în Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punctul 32). În ceea ce privește serviciile, reiese din articolul 15 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2006/123 că sunt considerate restricții tarifele obligatorii minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul. Cu toate acestea, în Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 53), Curtea a constatat că măsurile naționale care obligă avocații să respecte onorariile maxime nu constituiau o restricție, din moment ce nu s-a demonstrat că măsurile în cauză au adus atingere accesului, în condiții de concurență normale și eficace, pe piața italiană a serviciilor în cauză. Curtea a observat în special că regimul italian al onorariilor se caracterizează printr-o flexibilitate care pare să permită o remunerare corectă a oricărui tip de prestații furnizate de avocați.

48 În opinia noastră, în Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296), nu a fost constatată nicio restricție privind libertatea de stabilire, întrucât era vorba despre o cauză pur internă a unui stat membru, iar restricția invocată era prea indirectă sau îndepărtată.

49 Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, această noțiune pare să includă Registrul DIS, dar nu se limitează la acesta.

dețin un permis de muncă danez, ceea ce determină aplicarea sancțiunilor penale [50]. În această privință, în cererea sa de decizie preliminară, instanța de trimitere a arătat că, potrivit Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense), „din perspectiva aplicării normelor în discuție, relevantă era doar intrarea navelor în port".

69. În plus, deși VAS Shipping a dezvoltat foarte mult observațiile sale prezentate Curții pentru a demonstra că salariile nete plătite la bordul celor patru nave în cauză nu sunt inferioare celor plătite în conformitate cu contractele colective privind remunerarea și condițiile de muncă pentru navele înmatriculate în registrul DIS [51], considerăm că nu există, în opinia noastră și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, nicio *legătură directă* între nivelurile salariale și cerința ca resortisanții țărilor terțe să dețină un permis de muncă în anumite împrejurări în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Legea privind străinii coroborat cu articolul 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii [52].

70. Or, din niciun element al dosarului prezentat Curții nu reiese că societăți maritime precum VAS Shipping ar fi obligate să recurgă la o anumită forță de muncă [53]. Cu toate acestea, măsurile în cauză au avut ca efect faptul că aceste societăți erau obligate, în anumite împrejurări, să se abțină de la contractarea sau de la angajarea ca membri ai echipajului a unor resortisanți din țări terțe care nu dețineau un permis de muncă. În opinia noastră, o astfel de cerință ar putea crește costurile de funcționare, în special ca urmare a sarcinii administrative pe care ar impune-o.

71. În sfârșit, sintagma „aflate în trafic internațional" figurează la articolul 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii. Cu toate acestea, nu se furnizează nicio explicație cu privire la semnificația sa în dosarul prezentat Curții. Nu putem decât să presupunem, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că aceasta se referă într-o oarecare măsură la noțiunea menționată la articolul 3 alineatul (1) litera (e) din modelul OCDE de convenție fiscală cu privire la impozitele pe venit și pe capital [54], care prevede că „expresia «transport internațional» înseamnă orice transport efectuat cu o navă […] cu excepția cazului când nava […] este exploatată numai între locuri din celălalt stat contractant […], iar întreprinderea care exploatează nava […] nu este o întreprindere din respectivul stat" [55].

50 În plus, normele nu se referă la îmbarcarea și debarcarea membrilor echipajului din țări terțe în porturile daneze și nici la activitatea desfășurată de aceștia în porturile daneze sau în orice altă parte pe teritoriul danez. În această privință, instanța de trimitere a amintit de asemenea, în cererea sa de decizie preliminară, normele în materie de vize prevăzute de Regulamentul privind străinii.

51 Acest lucru poate rezulta din faptul că instanța de trimitere a constatat în cererea sa de decizie preliminară că Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense) a reținut că, „în prezenta cauză, există circumstanțe agravante importante pentru individualizarea pedepsei. Marinarii străini sunt plătiți mai puțin decât marinarii danezi, aspect care determină obținerea unui câștig financiar. Se poate concluziona că încălcarea a fost deliberată și a fost săvârșită cu implicarea mai multor nave, iar străinii în discuție nu aveau drept de reședință în Danemarca".

52 Aceasta pare să fie situația în pofida faptului că instanța de trimitere a menționat în cererea sa de decizie preliminară că Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense), după ce a constatat că măsurile în cauză constituie o restricție în sensul articolului 49 TFUE, că, „având în vedere contextul în care au fost adoptate normele conținute de [Legea privind străinii] aplicabile echipajelor străine, este justificat motivul protejării pieței forței de muncă daneze, deoarece angajații [din țări terțe] au un avantaj competitiv față de angajații danezi din punctul de vedere al nivelului salariilor și poate fi considerată […] justificată de motive imperative de interes general, care nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acelui obiectiv. Obligația deținerii unui permis de muncă reprezintă un mijloc eficient de asigurare a stabilității pieței muncii și, prin urmare, de evitare a perturbării pieței naționale a muncii".

53 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, o reglementare a unui stat membru care obligă întreprinderile ce provin din alte state membre care doresc să se stabilească în acest stat membru pentru a desfășura acolo activități portuare să recurgă doar la muncitori portuari recunoscuți ca atare în conformitate cu această reglementare împiedică o astfel de întreprindere să recurgă la propriul personal sau să recruteze alți muncitori nerecunoscuți și, prin urmare, poate să împiedice sau să facă mai puțin atractivă stabilirea acestei întreprinderi în statul membru în cauză. Hotărârea din 11 februarie 2021, Katoen Natie Bulk Terminals și General Services Antwerp (C-407/19 și C-471/19, EU:C:2021:107, punctele 59 și 60). A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 decembrie 2014, Comisia/Spania (C-576/13, nepublicată, EU:C:2014:2430, punctele 37 și 38).

54 Versiunea din 21 noiembrie 2017. Această convenție oferă un model pentru acordurile de evitare a dublei impuneri încheiate între state.

55 Potrivit articolului 8 alineatul 1 din modelul de convenție, „profiturile unei întreprinderi a unui stat contractant obținute din exploatarea […] în trafic internațional a navelor sunt impozabile numai în statul respectiv". În plus, articolul 15 alineatul 3 din modelul de convenție prevede că „[…] remunerația obținută de un rezident al unui stat contractant pentru o activitate salariată, în calitate de membru al echipajului obișnuit al unei nave […], exercitată la bordul unei nave […] exploatate în trafic internațional, alta decât la bordul unei nave […] exploatate exclusiv pe teritoriul celuilalt stat contractant, este impozabilă numai în primul stat".

2) Analiză

72. Trebuie remarcat că VAS Shipping nu a susținut că măsurile în cauză sunt direct sau indirect discriminatorii în vreun mod. În această privință, măsurile menționate par să se aplice indiferent, de exemplu, de naționalitatea armatorilor sau a armatorului administrator al navelor. Dimpotrivă, VAS Shipping consideră că efectul măsurilor în cauză este acela că societățile coarmatoare suedeze care intenționează să își înmatriculeze navele în registrul DIS și să desfășoare activități de transport maritim în Danemarca, inclusiv să facă escală în porturile daneze de peste 25 de ori în cursul unui an, nu au altă opțiune decât să își ajusteze politica de ocupare a forței de muncă.

73. VAS Shipping nu repune în discuție procesul de înmatriculare *în sine* în ceea ce privește includerea celor patru nave în cauză în registrul DIS.

74. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când își exercită competența de a stabili condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca o navă să fie înscrisă în registrele lor și să i se acorde dreptul de a le arbora pavilionul, statele membre trebuie să respecte normele dreptului Uniunii[56]. În această privință, în Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame și alții (C-221/89, EU:C:1991:320, punctul 23), Curtea a precizat că condițiile prevăzute pentru înmatricularea navelor nu trebuie să constituie un obstacol în calea libertății de stabilire. În această cauză, Curtea a statuat că o condiție care prevede că proprietarii sau navlositorii unei nave trebuie, în cazul în care sunt persoane fizice, să aibă o anumită cetățenie sau, în cazul în care sunt societăți, acționarii și directorii trebuie să aibă această cetățenie, este contrară articolului 49 TFUE.

75. VAS Shipping consideră însă că măsurile în cauză nu pot fi disociate de condițiile referitoare la înmatricularea unei nave într-un registru maritim al unui stat membru și de continuarea exploatării navei în statul respectiv. Acest lucru este deosebit de evident, potrivit VAS Shipping, întrucât măsurile respective se referă numai la navele înmatriculate într-un registru maritim al statului membru în cauză, în timp ce navele înregistrate în alt stat membru pot face escală în mod liber în porturile daneze, aspectul dacă echipajul acestora include resortisanți ai unor țări terțe fiind irelevant. VAS Shipping consideră astfel că măsurile în cauză constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE.

56 Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame și alții (C-221/89, EU:C:1991:320, punctul 17), precum și Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Comisia/Grecia (C-62/96, EU:C:1997:565, punctul 22). A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 martie 1996, Comisia/Franța (C-334/94, EU:C:1996:90, punctul 17). În observațiile sale, VAS Shipping a încercat să se întemeieze pe Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-299/02, EU:C:2004:620, punctul 19). În această hotărâre, Curtea a statuat, printre altele, că normele neerlandeze care impuneau, înainte ca o navă să poată fi înmatriculată, ca acționarii, directorii și reprezentanții locali ai unui armator din Uniune să fie resortisanți ai Uniunii sau ai SEE, erau contrare articolelor 49 și 52 TFUE. Potrivit Curții, „în cazul în care societățile maritime care doresc să își înmatriculeze navele în Țările de Jos nu îndeplinesc condițiile în cauză, singura lor cale de acțiune constă în modificarea structurii capitalului social sau a consiliului de administrație, iar astfel de modificări pot duce la perturbări grave în cadrul unei societăți și, de asemenea, pot necesita îndeplinirea a numeroase formalități care au consecințe financiare. De asemenea, armatorii trebuie să își adapteze politicile de recrutare pentru a se asigura că reprezentanții lor locali nu sunt resortisanți ai unui stat care nu este stat membru al Comunității sau al SEE”. Având în vedere că nu a fost adresată nicio întrebare cu privire la înmatricularea celor patru nave în Registrul DIS, cauza în discuție nu prezintă o relevanță deosebită în această privință pentru prezenta cauză. Cu toate acestea, trebuie să se constate că domeniul de aplicare al acestei hotărâri se întindea dincolo de înmatricularea navelor și privea aspecte legate de gestionarea navei. În această privință, Curtea a precizat de asemenea că resortisanții Uniunii care doresc să își desfășoare activitatea sub forma unei societăți maritime cu un administrator resortisant sau rezident al unei țări terțe erau împiedicați să facă acest lucru și că măsurile constituiau astfel o restricție privind libertatea de stabilire. În opinia noastră, nu se poate face nicio paralelă între această hotărâre și prezenta cauză. Măsurile naționale în discuție în prezenta cauză nu impun o cerință privind cetățenia, ci doar impun resortisanților țărilor terțe să dețină un permis de muncă în anumite împrejurări și impun sancțiuni angajatorilor lor în cazul în care aceste cerințe nu sunt îndeplinite.

76. În opinia noastră și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, înmatricularea unei nave în registrul DIS garantează că respectiva navă dobândește cetățenia daneză și arborează doar pavilionul danez. Prin urmare, nava și echipajul acesteia sunt supuse jurisdicției daneze [57], în special în domeniul dreptului muncii și al condițiilor sociale, inclusiv normelor aplicabile contractelor și angajării resortisanților țărilor terțe.

77. Astfel, în Hotărârea din 25 februarie 2016, Stroumpoulis și alții (C-292/14, EU:C:2016:116, punctul 65), Curtea a amintit că, în conformitate cu articolul 94 alineatele 1 și 2 litera (b) din CNUDM, orice stat își exercită în mod efectiv jurisdicția și controlul pentru problemele de ordin administrativ, tehnic și social cu privire la navele care îi arborează pavilionul și că orice stat își exercită jurisdicția, în conformitate cu dreptul său intern, asupra oricărei nave care îi arborează pavilionul, precum și asupra comandantului, ofițerilor și echipajului, pentru problemele de ordin administrativ, tehnic și social cu privire la navă.

78. În alte contexte, Curtea a urmat, bineînțeles, preceptele obișnuite ale dreptului internațional public și a considerat dreptul statului de pavilion ca fiind decisiv. Astfel, de exemplu, în Hotărârea din 5 februarie 2004, DFDS Torline (C-18/02, EU:C:2004:74, punctul 44), Curtea a statuat că, în cazul în care s-a produs o faptă culpabilă la bordul unei nave daneze care a fost înmatriculată (precum navele în discuție în prezenta cauză) în registrul DIS, atunci „statul de pavilion trebuie în mod necesar să fie considerat locul unde s-a produs fapta prejudiciabilă”, în sensul articolului 5 alineatul (3) din Convenția de la Bruxelles – care a precedat Regulamentul Bruxelles [58]. Același raționament este aplicabil de asemenea prin analogie în ceea ce privește contractele de muncă și permisele de muncă, în măsura în care dreptul danez urmează pavilionul.

79. În plus, se pare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că se consideră că membrii echipajului din țări terțe intră pe piața daneză a muncii și, prin urmare, au nevoie de un permis de muncă în urma angajării lor la bordul celor patru nave în cauză, în cazul în care aceste nave fac escală în mod regulat în porturile daneze [59].

80. În lipsa armonizării și în conformitate cu articolul 79 alineatul (5) TFUE, statele membre își păstrează competența de a stabili volumele admiterii pe teritoriul lor a resortisanților țărilor terțe care vin din țări terțe în căutarea unui loc de muncă.

81. Prin urmare, considerăm că, în temeiul articolului 79 alineatul (5) TFUE, Danemarca este îndreptățită în principiu să impună membrilor echipajului din țări terțe angajați pe nave aflate sub pavilionul danez și sub jurisdicția sa, care, în cadrul unor servicii regulate sau în alt mod, fac escală în mod regulat în porturile daneze, să dețină un permis de muncă. Astfel, acești membri ai echipajului par, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, să intre la acel moment pe piața forței de

57 Nu reiese din niciun element din dosarul prezentat Curții, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că Regulamentul (CEE) nr 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim) (JO 1992, L 364, p. 7, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 83) ar fi aplicabil în speță. A se vedea în special articolul 3 din aceasta, care conține norme referitoare la echipaj și la responsabilitate.

58 Regulamentul (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (JO 2012, L 351, p. 1).

59 În schimb, niciun element din dosarul prezentat Curții nu indică faptul că prezenta cauză privește, de exemplu, detașarea lucrătorilor de către o întreprindere stabilită într-un stat membru în alt stat membru. A se vedea de exemplu Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29). În orice caz, potrivit unei jurisprudențe constante în ceea ce privește, de exemplu, detașarea lucrătorilor resortisanți ai unei țări terțe de către o întreprindere prestatoare de servicii stabilită într-un stat membru al Uniunii, o reglementare națională care condiționează exercitarea unor prestări de servicii pe teritoriul național de către o întreprindere stabilită în alt stat membru de eliberarea unei autorizații administrative constituie o restricție privind această libertate în sensul articolului 56 TFUE. A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 45 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctele 42-45). În plus, astfel de restricții sunt dificil de justificat pentru a evita perturbări pe piața muncii, întrucât lucrătorii detașați *nu au acces la piața muncii din statul membru în care sunt detașați* și există mijloace mai puțin restrictive pentru a garanta că acești lucrători sunt utilizați pentru furnizarea serviciului în cauză.

muncă daneză [60]. Cu toate acestea, simplul fapt că acești resortisanți ai unor țări terțe lucrează pe o navă înmatriculată în Danemarca și care arborează pavilionul danez este, *în sine*, suficient pentru a da naștere dreptului – în principiu, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere – a acestui stat membru de a impune aplicarea în privința acestor lucrători a normelor generale de drept al muncii și a standardelor de muncă aplicabile în Danemarca, precum și a cerinței de a deține un permis de muncă. Acest lucru ar fi valabil și în cazul în care acești resortisanți ai unor țări terțe nu ar fi navigat niciodată în Kattegat sau nu ar fi văzut vreodată Øresund pe durata angajării lor pe această navă înmatriculată în Danemarca.

82. Deși articolul 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii, care a impus regula celor 25 de escale în trafic internațional, este conceput ca o excepție de la cerința prevăzută la articolul 13 alineatul 1 din Legea privind străinii ca anumiți membri ai echipajului să dețină un permis de muncă, ar putea fi de asemenea interpretat în sensul că clarifică domeniul de aplicare al dispoziției anterioare, inclusiv, în special, a sintagmei „face escală în mod regulat în porturile daneze”, care figurează în această din urmă dispoziție. Revine însă instanței de trimitere sarcina de a verifica acest aspect. Cu toate acestea, nu reiese din niciun element al dosarului prezentat Curții, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că dispozițiile articolului 13 alineatul 1 din Legea privind străinii sau ale articolului 33 alineatul (1) punctul 4 din Regulamentul privind străinii au ca efect impunerea unei alte limitări decât însăși cerința privind deținerea unui permis de muncă, care ar constitui un obstacol în calea libertății de stabilire [61].

83. În această privință, deși VAS Shipping arată că coarmatorii suedezi ai navelor în cauză își desfășoară activitatea în multe alte state membre (inclusiv Suedia), aceasta nu a indicat în observațiile sale prezentate Curții legătura dintre această împrejurare și cerința ca membrii echipajului din țări terțe aflați la bordul navelor în cauză să dețină un permis de muncă danez. Astfel, din niciun element al dosarului prezentat Curții nu reiese că membrii echipajului în cauză ar fi supuși unei cerințe de a deține un permis de muncă într-un alt stat membru în timp ce lucrează pe navele în cauză. Dat fiind că, astfel cum am arătat deja, articolul 79 alineatul (5) TFUE prevede în mod expres că statele membre își păstrează dreptul de a controla volumul admiterii resortisanților țărilor terțe în scopul ocupării unui loc de muncă, simplul fapt că există o cerință, impusă de dreptul național, ca un resortisant al unei țări terțe să dețină un permis de muncă pentru a lucra pe o navă care arborează pavilionul statului membru respectiv sau că angajarea unei astfel de persoană fără permis de muncă reprezintă o infracțiune nu constituie, *în sine*, o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE.

84. În opinia noastră, deși criteriul Kraus are un domeniu de aplicare foarte larg, efectul asupra libertății de stabilire al cerinței prevăzute de dreptul național ca resortisanții țărilor terțe să dețină un permis de muncă este, în sine, prea indirect pentru a constitui o restricție privind această libertate. Prin urmare, nu considerăm că măsurile în cauză, care par, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, să atenueze sau să flexibilizeze aceste norme naționale, constituie o restricție privind libertatea de stabilire în condițiile în care nu există niciun element în dosarul prezentat Curții din care să rezulte că, în special, regula privind cele 25 de escale ar avea vreun efect restrictiv suplimentar în ceea ce privește stabilirea.

60 VAS Shipping și guvernul danez sunt în dezacord cu privire la această chestiune de fapt și, prin urmare, aceasta trebuie soluționată în cele din urmă de instanța de trimitere.

61 În opinia noastră, regula privind cele 25 de escale care se aplică navelor este oarecum arbitrară și instanța de trimitere nu a furnizat nicio explicație cu privire la obiectivul său specific în contextul normelor daneze privind permisul de muncă și traficul internațional. Aceasta poate avea doar scopul de a defini și a clarifica noțiunea de moment în care poate considera că o navă daneză „face escală în mod regulat în porturile daneze” în sensul articolului 13 alineatul 1 din Legea privind străinii. Observăm totuși, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că poate fi mai ușor pentru un stat membru să monitorizeze navele sub pavilionul său aflate în trafic internațional care intră în port în mai multe rânduri în cursul unui an și care angajează resortisanți ai unor țări terțe decât să monitorizeze astfel de membri ai echipajului în mod individual în mod permanent sau chiar atunci când ajung în port pentru a se asigura că dețin un permis de muncă. Considerăm de asemenea, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că astfel de norme pot fi mai puțin împovărătoare pentru armatorii și pentru administratorii unor astfel de nave decât cerința ca toți acești membri ai echipajului să dețină un permis de muncă. Astfel, regula privind cele 25 de escale este concepută ca o excepție de la articolul 13 alineatul 1 din Legea privind străinii (sau poate reprezenta un instrument interpretativ pentru sintagma „face escală în mod regulat în porturile daneze”).

3) Justificarea

85. Cu toate acestea, în ipoteza în care Curtea ar considera că măsurile în cauză constituie o restricție privind libertatea de stabilire, este necesar să se examineze dacă acestea pot fi justificate. În continuare, propunem să examinăm separat dacă o astfel de măsură ar putea fi justificată.

86. În lipsa unor măsuri de armonizare la nivelul Uniunii, libertatea de stabilire poate fi restrânsă prin reglementări naționale justificate de motivele enunțate la articolul 52 alineatul (1) TFUE sau de motive imperative de interes general. Astfel, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) TFUE, atunci când o restricție rezultă dintr-o măsură discriminatorie pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, aceasta poate fi justificată de motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. În lipsa unei astfel de discriminări, restricția poate fi justificată și de motive imperative de interes general. În acest context, revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure protecția obiectivelor prevăzute la articolul 52 alineatul (1) TFUE și a interesului general, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Cu toate acestea, ele nu pot face acest lucru decât în limitele stabilite de tratat și, în special, trebuie să respecte principiul proporționalității, care impune ca măsurile adoptate să fie de natură să asigure realizarea obiectivului pe care îl urmăresc și să nu depășească ceea ce este necesar în acest scop [62].

87. În ceea ce privește obiectivul urmărit de măsurile în cauză, există o anumită controversă cu privire la acest aspect. Potrivit VAS Shipping, nu este posibil să se identifice obiectivul privind limita de 25 de escale. Aceasta precizează că norma a fost introdusă la cererea Federației Armatorilor din Danemarca pentru a spori competitivitatea navelor daneze. Deși reglementarea pare să urmeze această poziție, nu este posibil în mod obiectiv să se stabilească obiectivul normei în cauză. Dacă obiectivul este de a asigura competitivitatea navelor daneze, VAS Shipping arată că motivele economice nu sunt motive legitime (relevante). Guvernele danez și neerlandez, precum și Comisia consideră însă că măsurile în cauză sunt motivate de dorința de a evita perturbări pe piața muncii.

88. Astfel, reiese cu claritate din Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 48), precum și din Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 51), că dorința de a evita perturbări pe piața muncii constituie un motiv imperativ de interes general.

89. Deși instanța de trimitere a făcut trimitere la această jurisprudență la punctul 23 din cererea sa de decizie preliminară, ea însăși nu indică în mod clar [63] obiectivele măsurilor în cauză. Prin urmare, acesta este un aspect care trebuie verificat și apreciat de instanța de trimitere.

90. În ceea ce privește caracterul adecvat și proporțional al măsurilor de asigurare a pretinsului obiectiv de evitare a perturbărilor pe piața muncii, VAS Shipping susține că, având în vedere că limita de 25 de escale pe an se aplică numai navelor înmatriculate în registrul DIS, în timp ce navele înmatriculate în alte state pot intra în mod regulat în porturile daneze fără restricții, indiferent dacă echipajul lor este sau nu compus din resortisanți ai țărilor terțe, este foarte dificil să se verifice dacă norma este adecvată pentru a proteja piața forței de muncă daneză. Derogarea pentru resortisanții țărilor terțe în cazul în care numărul de escale este mai mic de 25 scutește acești resortisanți de obligația de a deține un permis de muncă numai în ceea ce privește desfășurarea unei activități pe nave. Cerința privind deținerea unui permis de muncă continuă să se aplice angajaților în cauză care pot lucra în zona de docuri, în zona portuară și, în general, pe uscat, precum și pe alte nave daneze.

62 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-299/02, EU:C:2004:620, punctele 17 și 18, precum și jurisprudența citată).

63 Instanța de trimitere a arătat totuși că, potrivit Retten i Odense (Tribunalul Municipal din Odense), măsurile în cauză au fost introduse pentru a proteja piața daneză a forței de muncă.

91. VAS Shipping susține, de asemenea, că regula privind deținerea unui permis de muncă atunci când numărul de escale este mai mare de 25 este, prin urmare, inutilă, întrucât pretinsul obiectiv de asigurare a stabilității și de evitare a perturbării pieței muncii este deja îndeplinit pe deplin de normele generale în materie de vize, permise de ședere și permise de muncă. Angajații în cauză nu pot părăsi nava și nu pot rămâne în Danemarca sau, în special, nu pot desfășura acolo o activitate salariată. Există, așadar, instrumente mai adecvate pentru a proteja piața forței de muncă. VAS Shipping consideră că măsura națională este disproporționată. Curtea a considerat că restricțiile menite să protejeze piața națională a forței de muncă împotriva concurenței salariale depășesc ceea ce este necesar în cazul în care nivelul remunerației în statul membru urmărit să fie asigurat prin restricții nu are nicio legătură cu costul vieții existent în țara în care se aplică restricțiile [64].

92. În opinia noastră și în lumina articolului 79 alineatul (5) TFUE, cerința prevăzută de dreptul național al unui stat membru ca resortisanții țărilor terțe care intră pe piața forței de muncă să dețină un permis de muncă pentru a preveni perturbarea pieței respective reprezintă o măsură adecvată și proporțională. Subliniem din nou că, lucrând pe o navă care arborează pavilionul unui stat membru, resortisanții țărilor terțe intră sub jurisdicția statului membru în cauză și, prin urmare, sunt supuși în principiu normelor sale privind dreptul muncii și permisul de muncă, astfel cum se prevede la articolul 79 alineatul (5) TFUE. În această privință, nu prezintă importanță faptul că navele care arborează pavilionul unui alt stat nu sunt supuse regulii privind cele 25 de escale, întrucât acest lucru se datorează pur și simplu faptului că nu fac obiectul legislației daneze în materie.

93. În plus, un membru al echipajului dintr-o țară terță nu trebuie să debarce de pe nava în cauză sau să lucreze pe *terra firma* în statul membru în cauză pentru a se supune normelor statului de pavilion. În plus, deși regula privind cele 25 de escale se aplică la intrarea navei (spre deosebire de membrii individuali ai echipajului) în porturile daneze și chiar dacă instanța de trimitere nu a oferit nicio explicație reală cu privire la scopul acesteia, aceasta pare pur și simplu să atenueze [65] caracterul strict al reglementării [66] potrivit căreia resortisanții țărilor terțe ar trebui să dețină un permis de muncă și care, în opinia noastră, constituie în sine o normă adecvată și proporțională.

94. Altfel spus, în temeiul articolului 79 alineatul (5) TFUE, Danemarca era îndreptățită să impună obligația de a deține un permis de muncă resortisanților țărilor terțe care sunt angajați pe nave care arborează pavilionul danez. Instituirea unei excepții de la această regulă prin dispoziția privind cele 25 de escale nu poate afecta dreptul Danemarcei – numai în virtutea înmatriculării în Danemarca a navelor – de a impune o cerință de această natură. Pentru motivele deja expuse, această măsură nu constituie o „restricție” privind exercitarea libertății de stabilire în sensul articolului 49 TFUE, iar dacă (contrar opiniei noastre) constituie o astfel de restricție, aceasta este susceptibilă de o justificare autonomă ca mijloc adecvat și proporțional de protecție a pieței forței de muncă daneze, justificare permisă de articolul 79 alineatul (5) TFUE.

VI. Concluzie

95. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem, prin urmare, Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca) după cum urmează:

Articolul 49 TFUE, interpretat în lumina articolului 79 alineatul (5) TFUE, nu se opune reglementării unui stat membru care prevede că cetățenii străini membri ai echipajului unei nave care arborează pavilionul acelui stat membru și care este deținută în proprietate de un armator resortisant al unui alt

64 VAS Shipping citează în acest sens Hotărârea din 18 septembrie 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, punctul 34).

65 Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere.

66 Prin impunerea unei legături mai importante sau mai strânse între membrii echipajului din țări terțe și navele pe care aceștia lucrează pe piața forței de muncă din Danemarca.

stat membru al Uniunii Europene trebuie să dispună de un permis de muncă, excepție făcând situația în care numărul de escale ale navei în porturile statului membru respectiv nu este mai mare de 25 pe parcursul anului anterior.