Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
GERARD HOGAN
της 10ης Ιουνίου 2021 [1]

Υπόθεση C-71/20

Anklagemyndigheden
κατά
VAS Shipping ApS (πρώην Sirius Shipping ApS)

[αίτηση του Østre Landsret (εφετείου της ανατολικής περιφέρειας, Δανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρα 49 και 54 ΣΛΕΕ – Ελευθερία εγκαταστάσεως – Εθνική ρύθμιση που επιβάλλει στα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη πληρώματος πλοίου που φέρει τη σημαία κράτους μέλους να διαθέτουν άδεια εργασίας – Εξαίρεση για πλοία διεθνών μεταφορών τα οποία δεν πραγματοποιούν άνω των 25 ελλιμενισμών ετησίως σε λιμένες του κράτους μέλους – Πλοίο που ανήκει σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους – Απουσία διακριτικής μεταχείρισης – Έννοια του "περιορισμού" – Επιτακτικοί σκοποί γενικού συμφέροντος – Σταθερότητα της αγοράς εργασίας – Αναλογικότητα»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Østre Landsret (εφετείο της ανατολικής περιφέρειας, Δανία), με ημερομηνία 10 Φεβρουαρίου 2020, η οποία κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 12 Φεβρουαρίου 2020, αφορά την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Εγείρει το εννοιολογικά δύσκολο ζήτημα εάν νομοθεσία που διέπει την εθνική αγορά εργασίας και εφαρμόζεται γενικώς και αδιακρίτως μπορεί να θεωρηθεί ως περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

2. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας που κίνησε η Anklagemyndigheden (εισαγγελική αρχή, Δανία) σε βάρος της δανικής εταιρίας περιορισμένης ευθύνης VAS Shipping ApS (πρώην Sirius Shipping ApS) η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στη σουηδική εταιρία Sirius Rederi AB. Δεδομένου ότι, κατά τη δανική νομοθεσία, οι συμπλοιοκτήτες ορίζουν τον διαχειριστή του ανήκοντος σε αυτούς πλοίου, η VAS Shipping είναι η διαχειρίστρια τεσσάρων συμπλοιοκτητριών ναυτιλιακών εταιριών, οι οποίες είναι εγκατεστημένες στη Σουηδία. Οι τέσσερις αυτές συμπλοιοκτήτριες ναυτιλιακές εταιρίες έχουν εγγράψει στο διεθνές νηολόγιο της Δανίας (στο εξής: DIS) τέσσερα πλοία για τη δραστηριότητά τους στη Δανία.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

3. Κατά τις διατάξεις της δανικής νομοθεσίας που ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο, οι υπήκοοι τρίτων κρατών πρέπει να διαθέτουν άδεια εργασίας, προκειμένου να εργαστούν στη Δανία, μεταξύ άλλων και προκειμένου να εργαστούν επί δανικού πλοίου το οποίο, στο πλαίσιο της συνήθους εκμεταλλεύσεώς του, ελλιμενίζεται ή σταθμεύει τακτικά σε δανικούς λιμένες. Όποιος προσλαμβάνει αλλοδαπό υπήκοο χωρίς την απαιτούμενη άδεια εργασίας τιμωρείται με πρόστιμο ή με ποινή στερητική της ελευθερίας. Οι υπήκοοι τρίτων κρατών που εργάζονται σε δανικά φορτηγά πλοία διεθνών μεταφορών τα οποία πραγματοποιούν μέχρι 25 ελλιμενισμούς ετησίως σε δανικούς λιμένες [2] εξαιρούνται από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας. Εντούτοις, απαιτείται άδεια εργασίας όταν τα πλοία αυτά είχαν πραγματοποιήσει άνω των 25 ελλιμενισμών σε δανικούς λιμένες κατά το προηγούμενο έτος.

4. Η VAS Shipping κατηγορείται για παράβαση του άρθρου 59, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με το άρθρο 59, παράγραφος 5, και το άρθρο 61 του Udlændingeloven (νόμου περί αλλοδαπών) [3] διότι, για το χρονικό διάστημα από τις 22 Αυγούστου 2010 έως τις 22 Αυγούστου 2011, επέτρεψε να ελλιμενιστούν σε δανικούς λιμένες πάνω από 25 φορές τέσσερα πλοία εγγεγραμμένα στο DIS, το πλήρωμα των οποίων περιλάμβανε υπηκόους τρίτων χωρών [4], χωρίς τα πρόσωπα αυτά να διαθέτουν άδεια εργασίας ή να εξαιρούνται από την υποχρέωση να διαθέτουν τέτοια άδεια δυνάμει του άρθρου 14 του νόμου περί αλλοδαπών. Το πρωτοβάθμιο δικαστήριο καταδίκασε τη VAS Shipping για το εν λόγω αδίκημα και της επέβαλε πρόστιμο ύψους 1 500 000 δανικών κορωνών (DKK).

5. Το δικαστήριο αυτό έκρινε ότι η υποχρέωση λήψης άδειας εργασίας συνιστά μη εισάγοντα διακρίσεις περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως που κατοχυρώνεται από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ, πλην όμως ο περιορισμός αυτός δικαιολογείται για την αποτροπή υπονομεύσεως της δανικής αγοράς εργασίας. Η VAS Shipping άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

6. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, εάν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως, αντιτίθεται σε νομοθετική ρύθμιση κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει να διαθέτουν άδεια εργασίας τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη πληρώματος πλοίου που φέρει τη σημαία κράτους μέλους και ανήκει σε πλοιοκτήτη ο οποίος είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους, εφόσον το εν λόγω πλοίο έχει ελλιμενιστεί σε λιμένες του κράτους μέλους πάνω από συνολικά 25 φορές το προηγούμενο έτος.

7. Φαίνεται ότι οι διάδικοι της κύριας δίκης συμφώνησαν αρχικώς ότι τα επίμαχα δανικά μέτρα συνιστούσαν περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Εν συνεχεία, οι διάδικοι φαίνεται να επικεντρώθηκαν στο ζήτημα εάν το μέτρο μπορούσε να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Εντούτοις, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή μεταγενέστερα αμφισβήτησε τη θέση αυτή.

8. Επομένως, πρέπει να αναλυθεί λεπτομερώς η έννοια του «περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως» που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ και να εξεταστεί πώς το αιτούν δικαστήριο θα μπορούσε να εφαρμόσει την έννοια αυτή στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης που εκκρεμεί ενώπιόν του.

[2] Ανεξάρτητα από το ημερολογιακό έτος.

[3] Όπως κωδικοποιήθηκε με τον νόμο 1061 της 18ης Αυγούστου 2010.

[4] Χωρών εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ).

9. Πριν εξεταστεί το ερώτημα αυτό, πρέπει κατ' αρχάς να υπομνησθούν οι σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας της Ένωσης και της εθνικής νομοθεσίας, καθώς και τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, όπως αυτά εκτίθενται από το αιτούν δικαστήριο.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το διεθνές δίκαιο

10. Η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας, που υπεγράφη στο Montego Bay στις 10 Δεκεμβρίου 1982, (στο εξής: UNCLOS), ετέθη σε ισχύ στις 16 Νοεμβρίου 1994. Εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 98/392/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 1998 για τη σύναψη από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών, της 10ης Δεκεμβρίου 1982, για το δίκαιο της θάλασσας και της συμφωνίας, της 28ης Ιουλίου 1994, σχετικά με την εφαρμογή του μέρους XI της εν λόγω σύμβασης (ΕΕ 1998, L 179, σ. 1).

11. Το άρθρο 91, παράγραφος 1, της UNCLOS προβλέπει τα εξής:

«Κάθε κράτος καθορίζει τους όρους για τη χορήγηση της εθνικότητάς του σε πλοία, για τη νηολόγηση πλοίων στην επικράτειά του και για το δικαίωμα να φέρουν τη σημαία του. Τα πλοία έχουν την εθνικότητα του κράτους τη σημαία του οποίου δικαιούνται να φέρουν. Πρέπει να υπάρχει πραγματικός δεσμός ανάμεσα στο κράτος και στο πλοίο.»

12. Το άρθρο 92 της UNCLOS, που επιγράφεται «Καθεστώς των πλοίων», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα πλοία πλέουν με τη σημαία ενός μόνο κράτους και […] υπόκεινται στην αποκλειστική του δικαιοδοσία στην ανοικτή θάλασσα.»

13. Το άρθρο 94 της UNCLOS, που φέρει τον τίτλο «Υποχρεώσεις του κράτους της σημαίας», προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος θα ασκεί αποτελεσματικά τη δικαιοδοσία και τον έλεγχό του σε διοικητικά, τεχνικά και κοινωνικά θέματα πάνω στα πλοία που φέρουν τη σημαία του.

2. Ειδικότερα, κάθε κράτος θα πρέπει:

[…]

β) να ενασκεί τη δικαιοδοσία του, δυνάμει του εσωτερικού του δικαίου, επί κάθε πλοίου που φέρει τη σημαία του καθώς επίσης και του πλοιάρχου, των αξιωματικών και του πληρώματος αυτού, αναφορικά με τα διοικητικά, τεχνικά και κοινωνικά θέματα που αφορούν το πλοίο.»

Β. Το δανικό δίκαιο

1. Ο νόμος περί αλλοδαπών

14. Το άρθρο 13 του νόμου περί αλλοδαπών προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε αλλοδαπός υπήκοος υποχρεούται να διαθέτει άδεια εργασίας προκειμένου να αναλάβει έμμισθη ή άμισθη θέση εργασίας, να απασχοληθεί ως ελεύθερος επαγγελματίας ή να παράσχει υπηρεσίες εξ επαχθούς ή μη αιτίας στη Δανία. Άδεια εργασίας απαιτείται επίσης για την εργασία επί δανικού πλοίου ή αεροσκάφους το οποίο, στο πλαίσιο της συνήθους ή μη εκμεταλλεύσεώς του, ελλιμενίζεται ή σταθμεύει τακτικά σε δανικούς λιμένες ή αερολιμένες. Οι σχετικές εξαιρέσεις απαριθμούνται στο άρθρο 14.

2. Ο Υπουργός Προσφύγων, Μεταναστών και Ενσωμάτωσης θεσπίζει λεπτομερέστερες διατάξεις όσον αφορά την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας για εργασία στα χωρικά ύδατα ή την υφαλοκρηπίδα.»

15. Το άρθρο 14 του νόμου περί αλλοδαπών προβλέπει τα εξής:

«Εξαιρούνται από την υποχρέωση άδειας εργασίας οι ακόλουθοι αλλοδαποί υπήκοοι:

1) Αλλοδαποί υπήκοοι οι οποίοι είναι υπήκοοι άλλης σκανδιναβικής χώρας κατά την έννοια του άρθρου 1.

2) Αλλοδαποί υπήκοοι οι οποίοι καλύπτονται από τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια των άρθρων 2 και 6.

3) Αλλοδαποί υπήκοοι οι οποίοι διαθέτουν μόνιμη άδεια παραμονής

[….]

2. Ο Υπουργός Προσφύγων, Μεταναστών και Ενσωμάτωσης δύναται να καθορίζει ότι και άλλοι αλλοδαποί υπήκοοι εξαιρούνται από την υποχρέωση άδειας εργασίας.»

16. Το άρθρο 59 του νόμου περί αλλοδαπών προβλέπει τα εξής:

«[…]

4. Όποιος προσλαμβάνει αλλοδαπό υπήκοο χωρίς την απαιτούμενη άδεια εργασίας ή κατά παράβαση των προβλεπομένων όρων για τη χορήγηση άδειας εργασίας, τιμωρείται με πρόστιμο ή με ποινή στερητική της ελευθερίας μέχρι δύο έτη.

5. Το γεγονός ότι η παράβαση τελέστηκε εκ προθέσεως ή λόγω βαρείας αμέλειας, ότι αποκτήθηκε ή έγινε απόπειρα να αποκτηθεί οικονομικό όφελος μέσω της παραβάσεως για τον αυτουργό ή για τρίτους, ή το γεγονός ότι ο αλλοδαπός υπήκοος δεν έχει δικαίωμα παραμονής στη Δανία, θεωρούνται επιβαρυντικές περιστάσεις κατά την επιμέτρηση της ποινής δυνάμει της παραγράφου 4.»

17. Το άρθρο 61 του νόμου περί αλλοδαπών προβλέπει τα εξής:

«Δυνάμει των διατάξεων του κεφαλαίου 5 του ποινικού κώδικα, ποινική ευθύνη μπορεί να καταλογιστεί και σε εταιρίες κ.λπ. (νομικά πρόσωπα).»

2. Η κανονιστική πράξη περί αλλοδαπών

18. Κατά τον χρόνο που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά στα οποία στηρίζεται η άσκηση της ποινικής διώξεως, το άρθρο 33 της bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (κανονιστικής πράξεως αριθ. 270 της 22ας Μαρτίου 2010, περί της προσβάσεως των αλλοδαπών στη Δανία, στο εξής: κανονιστική πράξη περί αλλοδαπών), όριζε τα εξής:

«Εξαιρούνται από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας οι ακόλουθοι αλλοδαποί υπήκοοι:

[…]

4) Προσωπικό που εργάζεται σε δανικά φορτηγά πλοία διεθνών μεταφορών τα οποία πραγματοποιούν, σε δανικούς λιμένες, μέχρι 25 ελλιμενισμούς ετησίως, οι οποίοι υπολογίζονται συνεχόμενα από το προηγούμενο έτος, ανεξάρτητα από το ημερολογιακό έτος, εφόσον απαιτείται άδεια εργασίας προς τούτο δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του νόμου περί αλλοδαπών.

[…]» [5]

3. Ο Søloven (νόμος περί ναυτιλίας)

19. Το άρθρο 103 του Søloven (νόμου περί ναυτιλίας, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον νόμο 1505 της 17ης Δεκεμβρίου 2018) προβλέπει τα εξής:

«Οι συμπλοιοκτήτες ορίζουν τον διαχειριστή του ανήκοντος σε αυτούς πλοίου.

2. Ως διαχειριστής μπορεί να οριστεί κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ανώνυμη εταιρία ή εταιρία περιορισμένης ευθύνης εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 3, αντιστοίχως.»

20. Το άρθρο 104 του νόμου περί ναυτιλίας προβλέπει τα εξής:

«Ο διαχειριστής δύναται, υπό την ιδιότητά του αυτή, να συνάπτει με τρίτα μέρη οποιαδήποτε νόμιμη δικαιοπραξία είθισται να συνάπτουν οι ναυτιλιακές εταιρίες. Ως εκ τούτου, ο διαχειριστής δύναται να διορίζει, να απολύει τον πλοίαρχο και να του δίνει εντολές, να συνάπτει τις συνήθεις

[5] Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε επίσης ότι «όπως καθίσταται σαφές, το άρθρο 14, παράγραφος 1, του [νόμου περί αλλοδαπών] απαριθμεί διάφορες κατηγορίες αλλοδαπών οι οποίοι εξαιρούνται από την προβλεπόμενη από το άρθρο 13, παράγραφος 1, υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας. Κατά τον κρίσιμο χρόνο, η διάταξη εφαρμοζόταν σε συνδυασμό με το άρθρο 33 της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών, η οποία απαριθμεί επίσης διάφορες κατηγορίες αλλοδαπών που εξαιρούνται από την υποχρέωση άδειας εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της κατηγορίας που αναφέρεται στο άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4. Το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών αποσαφηνίζει το κριτήριο που εκφράζεται με τον όρο «τακτικά» στο άρθρο 13, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του νόμου περί αλλοδαπών, υπό την έννοια ότι άδεια εργασίας απαιτείται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία τα δανικά πλοία καταπλέουν σε δανικούς λιμένες περισσότερες από 25 φορές, υπολογιζόμενες συνεχόμενα από το προηγούμενο έτος».

ασφαλιστικές συμβάσεις και να εισπράττει τις απαιτήσεις της ναυτιλιακής εταιρίας. Ο διαχειριστής δεν δύναται να πωλεί ή να ενεχυριάζει τα πλοία ή να ναυλώνει τα πλοία για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του ενός έτους, χωρίς ειδική πληρεξουσιότητα.»

4. Οι κανόνες που διέπουν το διεθνές νηολόγιο της Δανίας (DIS)

21. Κατά τον χρόνο που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά στα οποία θεμελιώνεται η ποινική δίωξη, οι κανόνες που ρύθμιζαν το διεθνές νηολόγιο της Δανίας καθορίζονταν στον νόμο 273 της 11ης Απριλίου 1997, όπως αυτός τροποποιήθηκε από τον νόμο 460 της 31ης Μαΐου 2000, τον νόμο 526 της 7ης Ιουνίου 2006 και τον νόμο 214 της 24ης Μαρτίου 2009. Το άρθρο 10 του νόμου 273, όπως τροποποιήθηκε, προβλέπει τα εξής:

«Οι συλλογικές συμβάσεις για τις αποδοχές και τους όρους εργασίας των πληρωμάτων των πλοίων που εγγράφονται στο παρόν νηολόγιο ορίζουν ρητώς ότι εφαρμόζονται αποκλειστικά στις συγκεκριμένες εργασιακές σχέσεις.

2. Οι συλλογικές συμβάσεις της παραγράφου 1 τις οποίες συνάπτουν δανικές συνδικαλιστικές οργανώσεις μπορούν να καλύπτουν αποκλειστικά και μόνο πρόσωπα τα οποία διαμένουν στη Δανία ή τα οποία, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης ή άλλων διεθνών υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί, πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως ακριβώς τα πρόσωπα που θεωρείται ότι διαμένουν νομίμως στη Δανία.

[…]»

III. Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης και η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

22. Η VAS Shipping κατηγορείται ότι, για το χρονικό διάστημα από τις 22 Αυγούστου 2010 έως τις 22 Αυγούστου 2011, επέτρεψε να ελλιμενιστούν σε δανικούς λιμένες πάνω από 25 φορές τέσσερα πλοία εγγεγραμμένα στο DIS, το πλήρωμα των οποίων περιλάμβανε υπηκόους τρίτων χωρών, χωρίς τα πρόσωπα αυτά να διαθέτουν άδεια εργασίας ή να εξαιρούνται από την υποχρέωση να διαθέτουν τέτοια άδεια δυνάμει του άρθρου 14 του νόμου περί αλλοδαπών.

23. Η VAS Shipping είναι διαχειρίστρια εταιρία κατά την έννοια του άρθρου 103 του νόμου περί ναυτιλίας, για λογαριασμό τεσσάρων συμπλοιοκτητριών ναυτιλιακών εταιριών. Οι εταιρίες αυτές είναι σουηδικές εταιρίες περιορισμένης ευθύνης

24. Η VAS Shipping, η οποία εδρεύει στη Δανία, ανήκει εξ ολοκλήρου στη σουηδική εταιρία Sirius Rederi AB. Η VAS Shipping ιδρύθηκε στις 16 Μαρτίου 2010 και διοικείται από διευθύνοντα σύμβουλο, ο οποίος διαμένει στη Σουηδία, και τρία μέλη διοικητικού συμβουλίου, δύο εκ των οποίων διαμένουν στη Δανία. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν στο δικαστήριο, όλες οι συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας πραγματοποιούνται στη Δανία και όλες οι συναντήσεις των συμπλοιοκτητριών εταιριών λαμβάνουν χώρα επίσης στη Δανία, δεδομένου ότι τα τέσσερα επίμαχα πλοία είναι νηολογημένα στο DIS.

25. Οι τέσσερις συμπλοιοκτήτριες ναυτιλιακές εταιρίες επέλεξαν να ασκήσουν τη ναυτιλιακή τους δραστηριότητα στη Δανία, εγγράφοντας τα τέσσερα επίμαχα πλοία στο DIS και αναθέτοντας στην εδρεύουσα στη Δανία εταιρία VAS Shipping τον ρόλο της διαχειρίστριας. Ως εκ

τούτου, δυνάμει του άρθρου 104 του νόμου περί ναυτιλίας, η VAS Shipping έχει την απορρέουσα εκ του νόμου εξουσία να συνάπτει οποιαδήποτε νόμιμη δικαιοπραξία είθισται να συνάπτουν οι ναυτιλιακές εταιρίες.

26. Κατά το αιτούν δικαστήριο, οι συμπλοιοκτήτριες ναυτιλιακές εταιρίες επιδιώκουν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας στη Δανία μέσω των τεσσάρων επίμαχων πλοίων και, ως εκ τούτου, η εγγραφή στο DIS δεν μπορεί να διαχωριστεί από την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως[6]. Η VAS Shipping σημειώνει ότι ουδείς ναυτικός ο οποίος ήταν υπήκοος τρίτης χώρας αποβιβάστηκε από τα πλοία σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή παραμονής των πλοίων στους δανικούς λιμένες και ότι όλες οι εργασίες στην ξηρά εκτελούνταν από προσωπικό το οποίο κατοικούσε στη Δανία και εργαζόταν για λογαριασμό του λιμένα κατάπλου[7].

27. Στις 4 Μαΐου 2018 το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε, Δανία) έκρινε ότι η VAS Shipping παρέβη τις διατάξεις του νόμου περί αλλοδαπών. Έκρινε επίσης ότι οι διατάξεις του νόμου περί αλλοδαπών συνιστούν μεν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 54, πλην όμως ο περιορισμός αυτός δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, οι κανόνες του νόμου περί αλλοδαπών που διέπουν τα πληρώματα από τρίτες χώρες, δικαιολογούνται προκειμένου να αποτραπεί η υπονόμευση της δανικής αγοράς εργασίας, δεδομένου ότι η παρεχόμενη από υπηκόους τρίτων κρατών εργασία διαθέτει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι της εργασίας που παρέχεται από Δανούς υπηκόους σε επίπεδο αποδοχών. Η υποχρέωση άδειας εργασίας αποτελεί αποτελεσματικό μέσο διασφαλίσεως της σταθερότητας της αγοράς εργασίας και, συνεπώς, της αποτροπής διαταράξεως της εθνικής αγοράς εργασίας. Συνακόλουθα, το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε) απεφάνθη ότι οι εν λόγω περιορισμοί είναι θεμιτοί και επέβαλε στην VAS Shipping πρόστιμο ύψους 1 500 000 δανικών κορωνών, σύμφωνα με το άρθρο 59, παράγραφος 4, του νόμου περί αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 59, παράγραφος 5, και το άρθρο 61 του ίδιου νόμου[8].

28. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι η απαίτηση άδειας εργασίας που προβλέπεται από το άρθρο 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 33, παράγραφος 4, της κανονιστικής πράξης περί αλλοδαπών, δύναται να συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Ο σκοπός διασφαλίσεως της σταθερότητας της αγοράς εργασίας και η, κατ' αυτόν τον τρόπο, αποτροπή δυσλειτουργίας της μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσει την επιβολή περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως[9]. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε πλήθος αποφάσεών του, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποφανθεί επί των στοιχείων τα οποία, σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση του αναλογικού χαρακτήρα των περιορισμών που επιβάλλονται στην ελευθερία που διαθέτουν οι εργοδότες κατά

6 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Factortame κ.λπ. (C-221/89, EU:C:1991:320).

7 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, συμπεριλαμβανομένου του ζητήματος εάν και πόσοι υπήκοοι τρίτων χωρών επέβαιναν στα τέσσερα πλοία, του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο τα πρόσωπα αυτά ήταν παρόντα, καθώς και του ζητήματος πόσες φορές τα επίμαχα πλοία ελλιμενίστηκαν σε δανικούς λιμένες, αμφισβητούνται.

8 Όσον αφορά την επιμέτρηση της ποινής, το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε) έκρινε ότι συνέτρεχαν επιβαρυντικές περιστάσεις, διότι οι αλλοδαποί ναυτικοί έχουν μειωμένες αποδοχές σε σχέση με τους Δανούς ναυτικούς και αποκτάται οικονομικό όφελος. Το δικαστήριο αυτό συνήγαγε ότι η παράβαση τελέστηκε εκ προθέσεως και διά της χρήσεως αρκετών πλοίων και ότι οι αλλοδαποί υπήκοοι δεν είχαν το δικαίωμα να διαμένουν στη Δανία. Επισήμανε, ωστόσο, ότι υπάρχουν ορισμένες ασάφειες όσον αφορά τον αριθμό των ναυτικών που επέβαιναν στα πλοία και τη συχνότητα με την οποία τα πλοία ελλιμενίζονταν στους δανικούς λιμένες. Περαιτέρω, επισήμανε, μεταξύ άλλων, ότι η διάρκεια της διαδικασίας ήταν αξιοσημείωτα μακρά λόγω του περίπλοκου χαρακτήρα της υποθέσεως και των ζητημάτων δικαίου της Ένωσης που ανέκυψαν, καθώς και του γεγονότος ότι υπήρξε επικοινωνία μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών, της εισαγγελικής αρχής και του συνηγόρου υπερασπίσεως της κατηγορουμένης.

9 Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ. (C-18/17, EU:C:2018:904).

την επιλογή των υπαλλήλων τους. Ωστόσο, η νομολογία αυτή σχετίζεται κυρίως με τους κανόνες που ισχύουν για τις υπηρεσίες. Κατά συνέπεια, οι προγενέστερες αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν παρέχουν αξιόπιστες κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση της σχέσεως μεταξύ των επίμαχων δανικών κανόνων και του άρθρου 49 ΣΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι, προκειμένου να μπορέσει να αποφανθεί επί της υπό κρίση υποθέσεως, είναι αναγκαία η έκδοση αποφάσεως σχετικά με το εάν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ απαγορεύει τη θέσπιση κανόνων παρόμοιων με τους δανικούς κανόνες οι οποίοι επιβάλλουν την υποχρέωση να διαθέτουν άδεια εργασίας υπήκοοι τρίτων χωρών που εργάζονται σε πλοία που φέρουν τη σημαία της Δανίας, τα οποία ανήκουν σε υπηκόους άλλου κράτους μέλους.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Østre Landsret (εφετείο της ανατολικής περιφέρειας, Δανία) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο:

«Αντιτίθεται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ σε νομοθετική διάταξη κράτους μέλους η οποία απαιτεί να διαθέτουν άδεια εργασίας τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη πληρώματος πλοίου που φέρει τη σημαία κράτους μέλους και ανήκει σε πλοιοκτήτη ο οποίος είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους, εφόσον το εν λόγω πλοίο έχει ελλιμενιστεί σε λιμένες του κράτους μέλους του οποίου φέρει τη σημαία πάνω από συνολικά 25 φορές το προηγούμενο έτος;»

IV. Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

30. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η VAS Shipping, η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

31. Παρά τη δήλωση του αιτούντος δικαστηρίου ότι οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι η υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας δύναται να συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, αμφισβητεί κατά πόσον συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως η υποχρέωση που επιβάλλεται από το δανικό δίκαιο να διαθέτουν άδεια εργασίας τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη πληρώματος πλοίου που φέρει τη σημαία κράτους μέλους και ανήκει σε πλοιοκτήτη ο οποίος είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους, εφόσον το εν λόγω πλοίο έχει ελλιμενιστεί σε λιμένες του κράτους μέλους του οποίου φέρει τη σημαία πάνω από συνολικά 25 φορές το προηγούμενο έτος.

32. Στις 15 Δεκεμβρίου 2020 το Δικαστήριο αποφάσισε, βάσει του άρθρου 61, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του, να ζητήσει από τους διαδίκους ή τους κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου ενδιαφερομένους, πλην της Επιτροπής, να απαντήσουν γραπτώς στη θέση που διατύπωσε η τελευταία με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ήτοι ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη δανική νομοθεσία δεν συνιστά «περιορισμό» κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

33. Η VAS Shipping καθώς και η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση υπέβαλαν συναφώς περαιτέρω ή συμπληρωματικές παρατηρήσεις. Μολονότι η VAS Shipping εμμένει στην άποψή της ότι τα επίμαχα εθνικά μέτρα συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρούν πλέον ότι τα μέτρα αυτά δεν συνιστούν περιορισμό της

ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ[10]. Στο πλαίσιο αυτό θα εξεταστούν τα τεθέντα ζητήματα.

V. Ανάλυση

A. Η ύπαρξη περιορισμού βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ

1. Επί της εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ

34. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, καθώς και των κανόνων περί ελευθερίας εγκαταστάσεως. Το αιτούν δικαστήριο δεν ζήτησε την ερμηνεία του άρθρου 56 ΣΛΕΕ σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ούτε οποιασδήποτε άλλης διάταξης της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο δεν ζήτησε, επί παραδείγματι, ερμηνεία του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι το άρθρο 79 ΣΛΕΕ «δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας». Ούτε υποβλήθηκαν συναφώς παρατηρήσεις από τους διαδίκους και ενδιαφερομένους, πλην της Ολλανδικής Κυβέρνησης. Περαιτέρω, δεν υποβλήθηκε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τα δικαιώματα των ναυτικών, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα κυκλοφορίας τους εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της[11].

35. Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ επιβάλλει την κατάργηση των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ, παρέχει την ελευθερία εγκαταστάσεως στις εταιρίες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία κράτους μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης[12].

36. Δεδομένου ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως αποσκοπεί στο να παράσχει τη δυνατότητα στον πολίτη της Ένωσης να μετέχει, με σταθερό και συνεχή τρόπο, στην οικονομική ζωή άλλου κράτους μέλους εκτός του κράτους προελεύσεώς του και να αποκομίζει συναφώς οφέλη, η «εγκατάσταση», υπό την έννοια των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως, συνεπάγεται την πραγματική άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας με τη δημιουργία μιας μόνιμης

[10] Στο σημείο 11 των γραπτών παρατηρήσεων που υπέβαλε αρχικώς, η Δανική Κυβέρνηση επισήμαινε ότι η απαίτηση να διαθέτουν άδεια εργασίας εν γένει οι υπήκοοι τρίτων κρατών συνιστά, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Μολονότι η Ολλανδική Κυβέρνηση αποδέχθηκε αρχικώς, βάσει των αναφερομένων από το αιτούν δικαστήριο στοιχείων, ότι τα επίμαχα δανικά μέτρα συνιστούσαν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, εντούτοις η εν λόγω κυβέρνηση διερωτάτο, στις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικώς, εάν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ είναι πράγματι κρίσιμο, δεδομένου ότι, βάσει του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, το Βασίλειο της Δανίας έχει τη δυνατότητα να απαιτεί άδεια εργασίας αφ' ης στιγμής τα μέλη των πληρωμάτων εισέρχονται στη δανική αγορά εργασίας και, συνεπώς, να καθορίζει τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που εργάζονται στην επικράτειά του.

[11] Πρβλ. απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ναυτολόγηση των ναυτικών στον λιμένα του Ρότερνταμ) (C-341/18, EU:C:2020:76).

[12] Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, σκέψη 32).

υποδομής σ' αυτό το άλλο κράτος για αόριστο χρονικό διάστημα. Κατά το Δικαστήριο, η ελευθερία αυτή προϋποθέτει πραγματική εγκατάσταση της ενδιαφερομένης εταιρίας στο κράτος μέλος υποδοχής και την άσκηση ουσιαστικής οικονομικής δραστηριότητας εντός αυτού [13].

37. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η εγγραφή σκάφους στα νηολόγια δεν συνεπάγεται οποιαδήποτε εγκατάσταση κατά την έννοια της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως δε όταν το σκάφος δεν χρησιμοποιείται για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας ή όταν η αίτηση νηολογήσεως υποβάλλεται από πρόσωπο ή για λογαριασμό προσώπου που δεν είναι εγκατεστημένο και δεν προτίθεται να εγκατασταθεί στο οικείο κράτος. Όταν όμως το σκάφος αποτελεί μέσο ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας που συνεπάγεται την ύπαρξη μόνιμης εγκαταστάσεως στο οικείο κράτος, η νηολόγηση του δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως [14].

38. Επομένως, από τα πραγματικά περιστατικά που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται να προκύπτει ότι τα άρθρα 49 και 54 ΣΛΕΕ έχουν εφαρμογή εν προκειμένω. Συναφώς, οι τέσσερις συμπλοιοκτήτριες σουηδικές εταιρίες έχουν εγγράψει στο DIS τέσσερα πλοία και έχουν ορίσει ως διαχειριστή των πλοίων τη VAS Shipping, εταιρία εδρεύουσα στη Δανία και ανήκουσα εξ ολοκλήρου σε σουηδική εταιρία. Επιπλέον, οι τέσσερις συμπλοιοκτήτριες ναυτιλιακές εταιρίες επιδιώκουν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας μέσω των τεσσάρων επίμαχων πλοίων.

39. Παρά τη διαπίστωση που περιλαμβάνεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με την ύπαρξη περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως [15], είναι σκόπιμο σε αυτό το σημείο να εξεταστεί εάν υφίσταται τέτοιος περιορισμός. Θα υπενθυμίσω, κατ' αρχάς, τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, ακολουθούμενες από τη νομολογία σχετικά με την έννοια του «περιορισμού». Στη συνέχεια, προτείνω να εξεταστεί η έννοια αυτή στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

2. Επί της έννοιας του «περιορισμού»

α) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

40. Προτίθεμαι να συνοψίσω κατ' αρχάς τις παρατηρήσεις της Επιτροπής επί του θέματος αυτού. Εξάλλου, οι παρατηρήσεις αυτές οδήγησαν σε γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου και, επομένως, στις παρατηρήσεις των λοιπών διαδίκων και ενδιαφερομένων επί του θέματος.

41. Η Επιτροπή φρονεί ότι το ερώτημα που πρέπει να τεθεί, προκειμένου να εκτιμηθεί εάν ένα εθνικό μέτρο συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, είναι το εάν η επιβαλλόμενη από το εθνικό δίκαιο στους νέους οικονομικούς φορείς υποχρέωση –εν προκειμένω η άδεια εργασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών– δημιουργεί εμπόδια στην πρόσβαση στην αγορά και εάν τους στερεί τη δυνατότητα να ανταγωνίζονται αποτελεσματικά τους καθιερωμένους

[13] Πρβλ. απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Cadbury Schweppes και Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, σκέψεις 53 και 54).

[14] Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Factortame κ.λπ. (C-221/89, EU:C:1991:320, σκέψεις 21 και 22).

[15] Κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, το τελευταίο είναι αρμόδιο να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο απάντηση που θα του χρησιμεύσει και θα του επιτρέψει να κρίνει επί της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί. Προς τον σκοπό αυτόν, το Δικαστήριο ενδέχεται να χρειαστεί να αναδιατυπώσει το προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε ή, όπως εν προκειμένω, να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο όλα τα στοιχεία που θα του επιτρέψουν να προβεί στην ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ προκειμένου να κρίνει επί της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, Μιχαηλίδης (C-441/98 και C-442/98, EU:C:2000:479, σκέψεις 20 και 21).

οικονομικούς φορείς [16]. Κατά την Επιτροπή, ένα μέτρο δεν συνιστά κατ' ανάγκην περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ για τον λόγο και μόνον ότι το οικονομικό πλεονέκτημα και το κίνητρο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας είναι μικρότερα από ό,τι στην περίπτωση που το μέτρο δεν είχε εφαρμογή. Ελλείψει εναρμόνισης, τα κράτη μέλη είναι κατ' αρχήν αρμόδια να ρυθμίζουν την άσκηση των οικονομικών δραστηριοτήτων στο έδαφός τους και, εάν ένα μέτρο δεν εισάγει νομική ή πραγματική διάκριση, δεν θα πρέπει να θεωρείται ως περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως, παρά μόνον αν επηρεάζει την πρόσβαση στην αγορά [17]. Συναφώς, η Επιτροπή παραθέτει την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, σκέψη 34), στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη ότι, ελλείψει εναρμονίσεως, ένα κράτος μέλος μπορεί αναμφίβολα να επιβάλλει, άμεσα ή έμμεσα, τους δικούς του κανόνες τεχνικής φύσεως –οι οποίοι δεν απαντούν κατ' ανάγκη στα άλλα κράτη μέλη. Κατά το Δικαστήριο, «οι δυσχέρειες που μπορεί να προκύψουν για τις επιχειρήσεις αυτές δεν θίγουν την ελευθερία εγκαταστάσεως […]. Πράγματι, οι δυσχέρειες αυτές είναι, εξ ορισμού, διαφορετικής φύσεως από εκείνες που μπορεί να οφείλονται στις διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών και αφορούν, για παράδειγμα, το εργατικό κόστος, τις επιβαρύνσεις κοινωνικής ασφαλίσεως ή το φορολογικό καθεστώς».

42. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικώς, η VAS Shipping επισήμανε ότι, δεδομένου ότι η επίμαχη δανική ρύθμιση αφορά μόνον πλοία που φέρουν δανική σημαία, οι κανόνες αυτοί παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση, από τους υπηκόους της Ένωσης, της ελευθερίας εγκαταστάσεώς τους, την οποία εγγυάται η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ισχυρίζεται ότι εθνικό μέτρο το οποίο επιβάλλει, επ' απειλή ποινικών κυρώσεων, ανώτατο όριο στον αριθμό ελλιμενισμών που μπορούν να πραγματοποιούνται ετησίως σε λιμένα του κράτους μέλους αυτού, από πλοίο νηολογημένο στο κράτος αυτό, το οποίο ανήκει σε πρόσωπα εγκατεστημένα σε άλλο κράτος μέλος και το πλήρωμά του αποτελείται από υπηκόους τρίτων χωρών, δεν μπορεί να διαχωριστεί από τις προϋποθέσεις νηολογήσεως πλοίου στο εν λόγω κράτος μέλος. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν ο εθνικός κανόνας εφαρμόζεται μόνο στα πλοία που είναι νηολογημένα στο οικείο κράτος μέλος, ενώ τα μη νηολογημένα σε αυτό σκάφη μπορούν να πραγματοποιούν ελεύθερα και χωρίς περιορισμούς ελλιμενισμούς σε λιμένες του κράτους αυτού, ανεξαρτήτως της ιθαγένειας των μελών του πληρώματός τους.

43. Η VAS Shipping εκτιμά ότι ο περιορισμός που επιβάλλει το άρθρο 13, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του νόμου περί αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών είναι αντίστοιχος με τον περιορισμό που διαπίστωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-299/02, EU:C:2004:620), διότι οι διατάξεις αυτές συνεπάγονται ότι οι πλοιοκτήτες που είναι εγκατεστημένοι στη Σουηδία και έχουν την πρόθεση να νηολογήσουν το πλοίο τους στο DIS και να ασκήσουν ναυτική δραστηριότητα στη Δανία, με την πραγματοποίηση άνω των 25 ελλιμενισμών ετησίως σε δανικούς λιμένες, δεν έχουν άλλη επιλογή από το να προσαρμόσουν την πολιτική τους περί προσλήψεων κατά τρόπο ώστε να αποκλείονται από το πλήρωμα του πλοίου όλοι οι υπήκοοι κρατών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΕΟΧ. Τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα ριζική και ουσιώδη μεταβολή της πολιτικής τους περί προσλήψεων, συνεπαγόμενη σημαντικό μειονέκτημα και οικονομική παρέμβαση.

[16] Βλ. σημείο 45 των παρατηρήσεων της Επιτροπής. Στο σημείο 49 των παρατηρήσεών της, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ερώτημα είναι εάν η υποχρέωση *νέου οικονομικού φορέα* να τηρεί τους τοπικούς κανόνες, εν προκειμένω την υποχρέωση άδειας εργασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών, στερεί από τους *νεοεισερχόμενους* τη δυνατότητα να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά τους καθιερωμένους οικονομικούς φορείς.

[17] Βλ. σημεία 49 και 50 των παρατηρήσεων της Επιτροπής.

44. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικώς, καθώς και στην απάντησή της στο ερώτημα που τέθηκε από το Δικαστήριο, η VAS Shipping επισημαίνει ότι ο καθαρός μισθός που καταβάλλει στους υπηκόους τρίτων χωρών είναι σύμφωνος προς τους κανόνες που θέτει η δανική νομοθεσία για πλοίο νηολογημένο στο DIS και ότι δεν είναι κατώτερος από αυτόν που καθορίζεται με συλλογική σύμβαση.

45. Στην απάντησή της στο ερώτημα που τέθηκε από το Δικαστήριο, η VAS Shipping επισημαίνει ότι οι σουηδικές συμπλοιοκτήτριες των επίμαχων πλοίων εταιρίες δραστηριοποιούνται σε πολλά άλλα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και στη Σουηδία. Εξάλλου, η VAS Shipping εκτιμά ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη περιορισμού και τη δικαιολόγησή του στηρίζονται σε θεμελιωδώς εσφαλμένη κατανόηση του άρθρου 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών. Ως εκ τούτου, η VAS Shipping τονίζει ότι η εγγραφή στο DIS, ή και σε οποιοδήποτε άλλο δανικό νηολόγιο, δεν ασκεί επιρροή στο πλαίσιο του κανόνα των 25 ελλιμενισμών βάσει του άρθρου 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, μόνον τα πλοία *διεθνών μεταφορών* μπορούν να επωφεληθούν από τον κανόνα των 25 ελλιμενισμών, ανεξαρτήτως της εγγραφής τους στο DIS. Τα πλοία δεν χαρακτηρίζονται ως πλοία διεθνών μεταφορών λόγω της εγγραφής τους στο DIS.

46. Κατά τη VAS Shipping ένα πλοίο χαρακτηρίζεται ως πλοίο διεθνών μεταφορών, μεταξύ άλλων, βάσει της τακτικής διέλευσης διεθνών συνόρων και, επομένως, δεν δύναται εκ των πραγμάτων να υπάρξει «τόπος εργασίας στη Δανία», ούτε οποιαδήποτε εξομοίωση με χερσαία απασχόληση στη Δανία. Δεδομένου ότι το πλοίο έχει ταξινομηθεί ως πλοίο διεθνών μεταφορών, οι πλόες του εξ ορισμού δεν είναι αποκλειστικά δανικοί, επομένως δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται σταθερός ή διαρκής σύνδεσμος με τη Δανία. Συνεπώς, και εφόσον τα πλοία παραμείνουν ταξινομημένα ως εκτελούντα διεθνείς μεταφορές, ο σύνδεσμος για κάθε ελλιμενισμό είναι προσωρινός. Επιπλέον, ο κανόνας των 25 ελλιμενισμών δεν έχει εφαρμογή στις εθνικές μεταφορές.

47. Η VAS Shipping φρονεί ότι, σύμφωνα με την απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-299/02, EU:C:2004:620, σκέψεις 19 και 32), η έννοια του «περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως» εκτείνεται πέραν του χρονικού σημείου νηολογήσεως του πλοίου, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή. Τα εμπόδια που επηρεάζουν τη συνεχή διαχείριση ενός πλοίου μπορούν επίσης να συνιστούν περιορισμό.

48. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικώς, η Δανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το υποβληθέν εν προκειμένω ερώτημα βαίνει πέραν της απλής εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και αφορά το ζήτημα εάν τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν στους υπηκόους τρίτων χωρών την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας, όταν αυτοί εργάζονται σε μόνιμη βάση στο κράτος μέλος προέλευσης. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, ο αριθμός και η συχνότητα των ελλιμενισμών σε δανικούς λιμένες πλοίου που θεωρείται εγκατεστημένο στη Δανία έχει ιδιαίτερη σημασία για την εκτίμηση της έκτασης στην οποία τα μέλη του πληρώματος του πλοίου αυτού παρέχουν την εργασία τους στη Δανία. Εάν κάτι τέτοιο συμβαίνει σπάνια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τούτο έχει σημαντικό αντίκτυπο στη δανική αγορά εργασίας. Αντιθέτως, όταν τα μέλη του πληρώματος του πλοίου εκτελούν τακτικά καθήκοντα όπως η φόρτωση και εκφόρτωση των εμπορευμάτων κατά τους ελλιμενισμούς στους δανικούς λιμένες, το γεγονός ότι τα μέλη του πληρώματος είναι υπήκοοι τρίτων χωρών δύναται να επηρεάσει τη σταθερότητα της δανικής αγοράς εργασίας. Η υποχρέωση λήψεως άδειας εργασίας συναρτάται με τον αριθμό των ελλιμενισμών που πραγματοποιεί κάθε πλοίο στους δανικούς λιμένες και όχι από τον αριθμό των περιπτώσεων κατά τις οποίες κάθε μέλος πληρώματος, υπήκοος τρίτου κράτους, βρίσκεται επί πλοίου που καταπλέει σε δανικούς λιμένες. Και τούτο διότι ο αριθμός των ελλιμενισμών πλοίου στο

πλήρωμα του οποίου περιλαμβάνονται υπήκοοι τρίτων χωρών επηρεάζει τον χρόνο κατά τον οποίο το πλοίο αποκτά αρκούντως σταθερό και τακτικό σύνδεσμο με τη δανική αγορά εργασίας ως τόπο εργασίας, ούτως ώστε να απαιτείται οι εργαζόμενοι του πλοίου αυτού να διαθέτουν άδεια εργασίας σύμφωνα με τη δανική νομοθεσία. Επιπλέον, η εξακρίβωση του αριθμού των ελλιμενισμών των μελών του πληρώματος που ενδέχεται να έχουν εργασθεί σε διάφορα πλοία κατά τη διάρκεια ενός έτους απαιτεί εκτεταμένη και άσκοπη καταγραφή. Η ως άνω κυβέρνηση φρονεί ότι το ελάχιστο όριο των 25 ελλιμενισμών εντός διαστήματος ενός έτους οριοθετεί κατά τρόπο ισορροπημένο το πότε ένα πλοίο ελλιμενίζεται σε δανικούς λιμένες με τακτικότητα τέτοια, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι τα μέλη του πληρώματός του που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών συνδέονται κατά τρόπο αρκούντως σταθερό με τη δανική αγορά εργασίας και, επομένως, υπόκεινται στην υποχρέωση λήψεως άδειας εργασίας.

49. Η Δανική Κυβέρνηση, με την απάντησή της στο τεθέν από το Δικαστήριο ερώτημα, συμμερίζεται την άποψη της Επιτροπής που εκτίθεται στο σημείο 41 των παρουσών προτάσεων. Επιπλέον, εκτιμά ότι η απόφαση της 5η Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 12), δύναται να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, προκειμένου να διαπιστωθεί περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως, απαιτείται να υπάρχει *σημαντικό εμπόδιο* στην άσκηση δραστηριοτήτων, το οποίο επηρεάζει την πρόσβαση στην αγορά. Συνεπώς, κατά την κυβέρνηση αυτή, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη είναι, κατ' αρχήν, αρμόδια να ρυθμίζουν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας στο έδαφός τους, εάν ένα μέτρο δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις από νομικής ή πραγματικής απόψεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως παρά μόνον εάν επηρεάζει την πρόσβαση στην αγορά. Η Δανική Κυβέρνηση φρονεί ότι η απόφαση της 29ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-565/08, EU:C:2011:188), σχετικά με τα ανώτατα όρια αμοιβών των δικηγόρων καταδεικνύει ότι εθνικοί κανόνες που δεν θίγουν τη δυνατότητα ανταγωνισμού δεν συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως δυνάμει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, αν ένας οικονομικός φορέας *είχε ήδη*[18] πρόσβαση στην αγορά, πρέπει να λειτουργεί υπό τους ίδιους όρους με τους λοιπούς οικονομικούς φορείς. Αφ' ης στιγμής ένας οικονομικός φορέας αποκτήσει πρόσβαση στην αγορά, δύναται να προστατευτεί μόνον από τις άμεσες και έμμεσες διακρίσεις[19]. Ως εκ τούτου, η Δανική Κυβέρνηση φρονεί ότι το επίμαχο στην κύρια δίκη εθνικό μέτρο δεν εμποδίζει τους νεοεισερχομένους να ανταγωνίζονται αποτελεσματικά τις δανικές ναυτιλιακές επιχειρήσεις και ότι δεν συνιστά περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

50. Η Ολλανδική Κυβέρνηση, στην απάντησή της στο τεθέν από το Δικαστήριο ερώτημα συμμερίζεται επίσης την άποψη της Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη περιορισμού βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμούσε ότι το άρθρο 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ επέτρεπε στη Δανία να απαιτεί τη λήψη άδειας εργασίας εφόσον τα μέλη του πληρώματος εισέρχονται στη δανική αγορά εργασίας –ήτοι, εφόσον καταπλέουν τακτικά σε δανικούς λιμένες– και ότι τούτο επιτυγχάνει τον έλεγχο του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός της. Δεδομένου ότι η υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας για την επίμαχη δραστηριότητα διέπεται από το εθνικό δίκαιο, η Ολλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί εάν είναι πρόσφορη η εξέταση υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

[18] Η υπογράμμιση προστέθηκε από τη Δανική Κυβέρνηση.

[19] Πρβλ. απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Airport Shuttle Express κ.λπ. (C-162/12 και C-163/12, EU:C:2014:74, σκέψη 47).

β) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

51. Θα ήθελα να υπογραμμίσω εξαρχής ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά το φορολογικό δίκαιο, το οποίο σαφώς ακολουθεί κάπως διαφορετικούς κανόνες σχετικά με την έννοια του «περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως» βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Αναφέρομαι στη νομολογία αυτή, καθώς η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της επισημαίνει [20] ότι το Δικαστήριο κατά καιρούς δεν μνημονεύει το κριτήριο που καθορίστηκε με τις αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32), και της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 11), αλλά, αντιθέτως, συγκρίνει τα αποτελέσματα που έχουν τα μέτρα επί των ημεδαπών και των αλλοδαπών οικονομικών φορέων. Ωστόσο, τα περισσότερα φορολογικά μέτρα συνίστανται (τουλάχιστον κατά μία έννοια) σε περιορισμούς της εγκαταστάσεως, καθόσον η ύπαρξη ακόμη και των φορολογικών μέτρων γενικής εφαρμογής επηρεάζει, εξ ορισμού, την ικανότητα των επιχειρήσεων να δραστηριοποιούνται σε αυτό το κράτος μέλος. Από την άποψη αυτή, επομένως, οι φορολογικές υποθέσεις μπορούν να θεωρηθούν sui generis όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως.

52. Μολονότι δεν υπάρχει σήμερα στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως το αντίστοιχο της προσεγγίσεως του «κανόνα της λογικής» («rule of reason») που υιοθέτησε το Δικαστήριο με την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, Keck και Mithouard (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905) [21], σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων –η οποία διακρίνει μεταξύ των ρυθμίσεων που επηρεάζουν τα ίδια τα προϊόντα και εκείνων που επηρεάζουν τον τρόπο πωλήσεώς τους [22]– εντούτοις μπορούν να εντοπιστούν ορισμένες διακρίσεις σχετικά με την έννοια του «περιορισμού» στη σχετική με την ελευθερία εγκαταστάσεως νομολογία του Δικαστηρίου, αναλόγως της φύσεως της οικείας νομοθεσίας.

53. Συναφώς, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι στο παρόν στάδιο εναρμονίσεως του φορολογικού δικαίου της Ένωσης τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποια αυτονομία. Η φορολογική αυτονομία συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη είναι, για παράδειγμα, ελεύθερα να καθορίζουν τις προϋποθέσεις

[20] Βλ. σημείο 37.

[21] Στις σκέψεις 16 και 17 της απόφασης αυτής το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η επί προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών εφαρμογή εθνικών διατάξεων που περιορίζουν ή απαγορεύουν ορισμένες μορφές πωλήσεως δεν είναι ικανή να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, αρκεί οι διατάξεις αυτές να εφαρμόζονται σε όλους τους επιχειρηματίες που ασκούν τη δραστηριότητα τους στο εθνικό έδαφος και αρκεί να επηρεάζουν κατά τον ίδιο τρόπο, και νομικώς και πραγματικώς, την εμπορία των εγχωρίων προϊόντων και των προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών. Πράγματι, από τη στιγμή που πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, η εφαρμογή ρυθμίσεων αυτού του είδους στην πώληση προϊόντων προελεύσεως άλλου κράτους μέλους δεν είναι ικανή να παρεμποδίσει την πρόσβαση τους στην αγορά και, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 34 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, η προσέγγιση του rule of reason που διαμορφώθηκε στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων δεν αποτελεί «θέσφατο» και υφίστανται ορισμένες σπάνιες εξαιρέσεις στη νομολογία, οι οποίες μετριάζουν την προσέγγιση αυτή. Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 26ης Ιουνίου 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325). Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι, μολονότι η επίμαχη εθνική νομοθετική ρύθμιση είχε ως αντικείμενο μια μέθοδο προωθήσεως πωλήσεων (και, επομένως, μια μορφή πωλήσεως), εντούτοις αφορούσε το ίδιο το περιεχόμενο των προϊόντων. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν έχει υιοθετήσει παρόμοια προσέγγιση του rule of reason στον τομέα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, για τον οποίο ορισμένο είδος ή κατηγορία εθνικών ρυθμίσεων θεωρείται, κατ' αρχήν, ότι δεν παρεμποδίζει την πρόσβαση στην αγορά. Συνεπώς, αντί μιας πιο τυπικής προσέγγισης, εφαρμόστηκε σταθερά μια ad hoc προσέγγιση, η οποία αναγνωρίζει ή εντοπίζει συγκεκριμένες κατηγορίες ρυθμίσεων. Βλ. απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, σκέψεις 33 έως 38). Στην τελευταία αυτή απόφαση, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι ο λόγος για τον οποίο εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 34 ΣΛΕΕ νομοθεσία που επιβάλλει ορισμένες μορφές πωλήσεως προϊόντων είναι ότι δεν είναι ικανή να εμποδίσει την πρόσβαση των εισαγόμενων προϊόντων στην αγορά του κράτους μέλους εισαγωγής ή να της παρεμβάλει περισσότερα προσκόμματα σε σχέση με τα εγχώρια προϊόντα. Εντούτοις, στην υπόθεση αυτή, η απαγόρευση τηλεφωνικής προσέγγισης ενδεχόμενων πελατών, ευρισκομένων σε άλλο κράτος μέλος, από μεσάζοντες χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, οι οποίοι πρότειναν επενδύσεις στην αγορά εμπορευμάτων επί προθεσμία εκτός χρηματιστηρίου, κρίθηκε ότι αποτελεί περιορισμό της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Ανεξαρτήτως του ότι προσωπικά πιστεύω ότι η τηλεφωνική προσέγγιση ενδεχομένως αποτελεί βασική μέθοδο και μορφή πωλήσεως, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι δεν υφίσταται αναλογία με την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, Keck και Mithouard (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905), διότι η επίμαχη απαγόρευση της τηλεφωνικής προσέγγισης κωλύει απευθείας την πρόσβαση στην αγορά των υπηρεσιών.

[22] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, Άλφα Βήτα Βασιλόπουλος και Carrefour-Μαρινόπουλος (C-158/04 και C-159/04, EU:C:2006:562, σκέψεις 17 και 18).

και το επίπεδο φορολογίας των διαφόρων μορφών εγκαταστάσεως των δραστηριοποιούμενων στο εξωτερικό εθνικών εταιριών, υπό τον όρον ότι η μεταχείριση την οποία επιφυλάσσουν σε αυτές δεν είναι *δυσμενής* σε σχέση με τη μεταχείριση των αντίστοιχων εθνικών εγκαταστάσεων [23].

γ) Μέτρα που παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως

54. Κατά πάγια νομολογία σε τομείς πλην του φορολογικού, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ αντιτίθεται σε οιοδήποτε εθνικό μέτρο το οποίο, ακόμη και αν εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση, από τους πολίτες της Ένωσης, της ελευθερίας εγκαταστάσεως που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ [24].

55. Η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση αμφισβητούν ιδίως αυτό το περιεχόμενο της έννοιας των μέτρων που «παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική» την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και την πρακτική εφαρμογή της στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς.

56. Πρέπει να υπογραμμιστεί εξαρχής ότι η νομοθεσία ενός κράτους μέλους δεν αποτελεί περιορισμό κατά την έννοια της Συνθήκης ΛΕΕ *απλώς και μόνον* επειδή άλλα κράτη μέλη εφαρμόζουν λιγότερο περιοριστικούς ή οικονομικά ελκυστικότερους κανόνες σε όσους παρέχουν παρόμοιες υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός τους [25]. Επιπλέον, ελλείψει πλήρους εναρμονίσεως των δραστηριοτήτων στον επίμαχο στην κύρια δίκη τομέα, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι κατ' αρχήν αρμόδια για τον ορισμό των προϋποθέσεων ασκήσεως των δραστηριοτήτων αυτών. Παρόλα αυτά, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους στον τομέα αυτόν, οφείλουν να τηρούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ [26].

[23] Πρβλ. αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2007, Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, σκέψεις 51 και 53), και της 14ης Απριλίου 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, σκέψη 29). Στις προτάσεις της στην υπόθεση Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, σημεία 43 και 44), η γενική εισαγγελέας J. Kokott επισήμανε ότι, κατά πάγια νομολογία, περιορισμούς της ελευθερίας εγκαταστάσεως συνιστούν όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρεμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής και ότι τούτο καλύπτει, κατ' αρχήν, διακρίσεις, αλλά και περιορισμούς που δεν εισάγουν διακρίσεις. Ωστόσο, οι φόροι και επιβαρύνσεις αυτοί καθεαυτούς επιβαρύνουν και μειώνουν την ελκυστικότητα μιας εγκαταστάσεως σε άλλο κράτος μέλος. Κατά τη γενική εισαγγελέα J. Kokott, μια εξέταση με γνώμονα τους περιορισμούς που δεν εισάγουν διακρίσεις θα συνεπαγόταν ότι όλες οι γενεσιουργοί αιτίες του φόρου σε εθνικό επίπεδο θα ελέγχονταν υπό το φως του δικαίου της Ένωσης και, κατ' αυτόν τον τρόπο, θα υπονομευόταν ουσιωδώς η κυριαρχία των κρατών μελών σε φορολογικά ζητήματα. Επισήμανε ότι το Δικαστήριο, ως εκ τούτου, έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι οι κανόνες των κρατών μελών σχετικά με τους όρους και τα επίπεδα φορολογήσεως καλύπτονται από τη φορολογική αυτονομία, στο μέτρο που η μεταχείριση διασυνοριακής καταστάσεως δεν εισάγει διακρίσεις σε σχέση με κατάσταση αμιγώς ημεδαπής φύσεως. Βλ. επίσης, κατ' αναλογίαν, προτάσεις μου στην υπόθεση Société Générale (C-565/18, EU:C:2019:1029, σημεία 34 έως 36) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων.

[24] Βλ. αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32), και της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37). Βλ. πιο πρόσφατες αποφάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 2013, Venturini κ.λπ. (C-159/12 έως C-161/12, EU:C:2013:791, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές) (C-384/18, EU:C:2020:124, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Θα αναφερθώ στη νομολογία αυτή με τον όρο «κριτήριο Kraus».

[25] Πρβλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 2009, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-518/06, EU:C:2009:270, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 14ης Απριλίου 2016, Sparkasse Allgäu (C-522/14, EU:C:2016:253, σκέψεις 31 και 32). Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν δύναται να νοηθεί υπό την έννοια ότι το κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να διαμορφώνει τη νομοθεσία του σε συνάρτηση με τη νομοθεσία άλλου κράτους μέλους για να εγγυάται, σε όλες τις καταστάσεις, την εξάλειψη κάθε ποικιλομορφίας που οφείλεται στις εθνικές ρυθμίσεις.

[26] Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-438/08, EU:C:2009:651, σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

57. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι στην έννοια του «περιορισμού» του άρθρου 49 ΣΛΕΕ εμπίπτουν, *ιδίως*, τα μέτρα που λαμβάνει κράτος μέλος τα οποία, μολονότι εφαρμόζονται αδιακρίτως [27], *επηρεάζουν την πρόσβαση στην αγορά* [28]. Το ερώτημα που πρέπει να τεθεί εν προκειμένω, ιδίως υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων της Δανικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής [29], είναι εάν συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως μόνον τα μέτρα που εμποδίζουν ή παρακωλύουν *την αρχική πρόσβαση ή την πρόσβαση των νεοεισερχομένων* στην αγορά ή τα οποία εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.

58. Πρόδηλοι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως –ή ακόμη και της πρόσβασης σε οποιαδήποτε αγορά– επιβάλλονται από τις απαιτήσεις της εθνικής νομοθεσίας για τη χορήγηση άδειας εγκαταστάσεως σε κράτος μέλος ή για την άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την εγκατάσταση επιχειρήσεως άλλου κράτους μέλους από τη προηγούμενη χορήγηση άδειας συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, διότι είναι ικανή να παρακωλύσει την άσκηση, από την επιχείρηση αυτή, της ελευθερίας εγκαταστάσεως εμποδίζοντάς τη να ασκεί ελεύθερα τις δραστηριότητές της από μια σταθερή εγκατάσταση [30]. Θα ήθελα να σημειώσω ότι οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να επηρεάσουν εξίσου τους πολίτες ή τα νομικά πρόσωπα του κράτους μέλους εγκαταστάσεως. Εντούτοις, σε τέτοιες περιπτώσεις, το Δικαστήριο δεν θεώρησε απαραίτητη την ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως υπό οποιαδήποτε μορφή, προκειμένου να διαπιστώσει περιορισμό υπό την έννοια αυτή [31].

[27] Σχετικά με τη δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας, βλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Επιτροπή κατά Λεττονίας (C-151/14, EU:C:2015:577), στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η Δημοκρατία της Λεττονίας, επιβάλλοντας προϋπόθεση περί ιθαγενείας για την πρόσβαση στο επάγγελμα του συμβολαιογράφου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

[28] Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 12).

[29] Επισημαίνω ότι φαίνεται να υφίσταται μια κάποια αντίφαση μεταξύ της θέσης που υιοθετεί η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της επί της υπό κρίση υπόθεσης και των θέσεων που περιλαμβάνονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Προστασία των ενδοενωσιακών επενδύσεων», COM(2018) 547 final. Στην ενότητα με τίτλο «Το ενωσιακό δίκαιο προστατεύει όλες τις διασυνοριακές επενδύσεις στην ΕΕ καθόλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους», η Επιτροπή, κατόπιν της υποενότητας με τίτλο «Πρόσβαση στην αγορά» επισημαίνει, στην υποενότητα «Δραστηριοποίηση στην αγορά», ότι «[α]πό τη στιγμή που οι επενδυτές της ΕΕ αρχίζουν να δραστηριοποιούνται σε άλλο κράτος μέλος ή πραγματοποιούν άλλου είδους επένδυση, το ενωσιακό δίκαιο, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο […], εξακολουθεί να εφαρμόζεται. Τους προστατεύει, γενικά, έναντι δημόσιων μέτρων που *θα τους στερούσαν τη δυνατότητα εκμετάλλευσης της περιουσίας τους ή θα περιόριζαν την επιχειρηματική δραστηριότητά τους, ακόμη και σε περίπτωση που τα εν λόγω μέτρα θα ίσχυαν εξίσου και για τους εθνικούς οικονομικούς φορείς*». Η υπογράμμιση δική μου.

[30] Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2010, Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2010:300, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-89/09, EU:C:2010:772, σκέψεις 44 έως 49), της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, σκέψεις 25 έως 32), και της 5ης Δεκεμβρίου 2013, Venturini κ.λπ. (C-159/12 έως C-161/12, EU:C:2013:791, σκέψεις 30 έως 36). Βλ., επίσης, κεφάλαιο III, με τίτλο «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών», της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

[31] Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψεις 62 έως 71), στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη ότι υφίστατο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως, μολονότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι η επίμαχη ισπανική νομοθεσία συνεπάγεται άμεσες ή έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις. Στην απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, σκέψη 60), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι «εθνική ρύθμιση […] η οποία προβλέπει ότι διοικητική αρχή μπορεί να αποφασίσει την άμεση παύση της λειτουργίας εμπορικής εγκαταστάσεως, λόγω υπονοιών ως προς την άσκηση, εντός της εν λόγω εγκαταστάσεως, [επαγγελματικής δραστηριότητας] χωρίς την απαιτούμενη από την εν λόγω ρύθμιση άδεια, μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες επί του κύκλου εργασιών και της εξακολουθήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας, ιδίως όσον αφορά τη σχέση με τους πελάτες που κάνουν χρήση των σχετικών υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, η ρύθμιση αυτή μπορεί να εμποδίσει ή να αποθαρρύνει τα πρόσωπα από άλλα κράτη μέλη που επιθυμούν να εγκατασταθούν [σε άλλο κράτος μέλος] με σκοπό την άσκηση σε αυτό επαγγελματικής δραστηριότητας» και, κατά συνέπεια, συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Βλ., επίσης, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, σκέψη 38), σχετικά με την υποχρέωση απόκτησης άδειας παραχώρησης για την άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας.

59. Η απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), την οποία επικαλούνται η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση, είναι διαφωτιστική ως προς την έννοια του «περιορισμού» στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως [32].

60. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαγόρευση των τοκοφόρων λογαριασμών καταθέσεων όψεως [33] που προβλέπει η γαλλική νομοθεσία αποτελεί *σημαντικό εμπόδιο* για τις εταιρίες άλλων κρατών μελών προκειμένου να ασκήσουν τις δραστηριότητές τους μέσω θυγατρικής εντός της Γαλλίας, εμπόδιο το οποίο *επηρεάζει την πρόσβασή τους στην αγορά*. Κατά το Δικαστήριο, η εν λόγω απαγόρευση παρεμποδίζει τις θυγατρικές αλλοδαπών εταιριών να συλλέγουν κεφάλαια από το κοινό, *στερώντας τους τη δυνατότητα να ανταγωνιστούν*, μέσω της χορηγήσεως τόκων σε λογαριασμούς καταθέσεων όψεως, *αποτελεσματικότερα* τα παραδοσιακώς υφιστάμενα εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία έχουν εκτεταμένο δίκτυο υποκαταστημάτων και, συνεπώς, έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια έναντι των ως άνω θυγατρικών όσον αφορά τη συλλογή κεφαλαίων από το κοινό. Ως εκ τούτου, η εν λόγω απαγόρευση συνιστά περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, διότι στερεί από τα πιστωτικά ιδρύματα άλλους κράτους μέλους, τα οποία επιδιώκουν να εισέλθουν στην αγορά κράτους μέλους, τη δυνατότητα άσκησης ανταγωνισμού μέσω του επιτοκίου των λογαριασμών καταθέσεων όψεως, η οποία αποτελεί μια από τις αποτελεσματικότερες μεθόδους προς τούτο [34]. Το μέτρο αυτό αποδοκιμάστηκε διότι στην πράξη λειτούργησε εις βάρος των νεοεισερχομένων στην αγορά, οι οποίοι προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη.

61. Φρονώ ότι το Δικαστήριο, στηριζόμενο στην παραδοσιακή νομολογία του [35], εξέτασε αν η επίμαχη εθνική ρύθμιση εμποδίζει ή παρακωλύει την εγκατάσταση στο οικείο κράτος μέλος. Ένα τέτοιο εμπόδιο ή παρακώλυση διαπιστώνεται κατ' ανάγκη όταν μια επιχείρηση δεν μπορεί να ανταγωνιστεί αποτελεσματικά τις καθιερωμένες επιχειρήσεις λόγω των επιβαλλόμενων από το οικείο κράτος μέλος μέτρων, τα οποία αποτελούν σοβαρό εμπόδιο για την πρόσβαση στην αγορά [36].

[32] Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tizzano στην υπόθεση CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187), στις οποίες εξετάζεται αναλυτικά η υφιστάμενη νομολογία σχετικά με την έννοια του περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Στο σημείο 78 των προτάσεών του, ο γενικός εισαγγελέας A. Tizzano φρονεί, μεταξύ άλλων, ότι «θα πρέπει να εξακριβωθεί αν οι εν λόγω θυγατρικές βρίσκονται [λόγω της εφαρμογής του γαλλικού μέτρου] σε *δυσμενέστερη de facto κατάσταση* σε σχέση με τους παραδοσιακά εγκατεστημένους και ασκούντες τις δραστηριότητές τους στη γαλλική αγορά ανταγωνιστές· ή […] αν το επίμαχο μέτρο συνιστά, λαμβανομένων υπόψη των *αποτελεσμάτων* του, *άμεσο εμπόδιο στην πρόσβαση* στην τραπεζική αγορά».

[33] Συνιστάμενη, στην πράξη, σε απαγόρευση καταβολής τόκων σε ορισμένους τραπεζικούς λογαριασμούς τηρούμενους σε τράπεζες.

[34] Πρβλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψεις 13 έως 16). Η απόφαση αυτή θυμίζει αρκετά τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη διαφήμιση προϊόντων. Βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, De Agostini και TV-Shop (C-34/95 έως C-36/95, EU:C:1997:344, σκέψεις 42 έως 44). Μολονότι οι κανόνες που επιβάλλουν περιορισμούς στη διαφήμιση των προϊόντων συνιστούν μορφές πωλήσεως και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στην προσέγγιση του rule of reason αναφορικά με τα προϊόντα, εντούτοις συχνά έχουν δυσανάλογο αντίκτυπο στις εισαγωγές, διότι εμποδίζουν ή παρακωλύουν την καθιέρωση των προϊόντων αυτών σε άλλο κράτος μέλος. Επομένως, κατά τη γνώμη μου εισάγουν de facto διακρίσεις.

[35] Βλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 11), στην οποία επισημαίνεται ότι «όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της [ελευθερίας εγκαταστάσεως] πρέπει να θεωρούνται ως […] περιορισμοί».

[36] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, σκέψεις 56 και 57), η οποία αφορούσε εθνικούς κανόνες οι οποίοι απαγορεύουν στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες πιστοποιήσεως να παρεκκλίνουν από τα κατώτατα όρια αμοιβών που προβλέπει η νομοθεσία. Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι εν λόγω κανόνες είναι ικανοί να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση, εκ μέρους των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες εντός άλλων κρατών μελών, της ελευθερίας εγκαταστάσεως στην αγορά των εν λόγω υπηρεσιών. Κατά το Δικαστήριο, η εν λόγω απαγόρευση στερεί από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες εντός άλλου κράτους μέλους και πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπει η εθνική κανονιστική ρύθμιση τη δυνατότητα να ασκούν, ζητώντας χαμηλότερες αμοιβές από τις καθοριζόμενες από τον εθνικό νομοθέτη, αποτελεσματικότερο ανταγωνισμό έναντι των επιχειρήσεων που έχουν σταθερή εγκατάσταση στο οικείο κράτος μέλος και διαθέτουν, για τον λόγο αυτόν, μεγαλύτερη ευχέρεια προσελκύσεως πελατείας από τις επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους εντός άλλου κράτους μέλους. Βλ., επίσης, άρθρο 15, παράγραφοι 2, στοιχείο ζ', και 3, της οδηγίας 2006/123, καθώς και απόφαση της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562).

62. Εντούτοις, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι, ακόμη και ελλείψει de facto ή de jure διακρίσεων, η έννοια του «περιορισμού» δεν αφορά μόνο τα μέτρα που παρακωλύουν την πρόσβαση των νεοεισερχομένων στην αγορά. Επομένως, με όλο τον σεβασμό, δεν συντάσσομαι με τις σχετικές παρατηρήσεις της Δανικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής. Η απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), συνιστά επιμέρους εφαρμογή, βάσει των πραγματικών περιστατικών της οικείας υπόθεσης[37], του ευρύτερου κριτηρίου της έννοιας του «περιορισμού» που διαλαμβάνεται στο σημείο 53 των παρουσών προτάσεων και το οποίο διατυπώθηκε με σαφήνεια από το Δικαστήριο στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32). Δεν βλέπω, ωστόσο, κανέναν πειστικό λόγο αποκλίσεως από το κριτήριο αυτό.

63. Επομένως, μολονότι η απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), αφορά ειδικώς το ζήτημα της προσβάσεως στην αγορά κράτους μέλους από νεοεισερχόμενο[38], εντούτοις η έννοια του «περιορισμού» είναι δυναμική έννοια η οποία εκτείνεται πέραν της καθιέρωσης στην αγορά κράτους μέλους και καταλαμβάνει επίσης την πραγματική άσκηση δραστηριότητας[39]. Με την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32), το Δικαστήριο καθιέρωσε ένα μοναδικό, ευρύ και δυναμικό κριτήριο της έννοιας του «περιορισμού», το οποίο καλύπτει όλες τις πτυχές και τα στάδια[40] εγκαταστάσεως σε άλλο κράτος μέλος[41].

64. Φρονώ, επομένως, ότι το Δικαστήριο πρέπει να είναι επιφυλακτικό ως προς την υιοθέτηση του αιτήματος[42] περί εφαρμογής δύο κατ' ουσίαν διακριτών κριτηρίων[43] σχετικά με την έννοια του «περιορισμού» ανάλογα με το στάδιο της επίμαχης εγκαταστάσεως. Συναφώς, φρονώ ότι η

[37] Ίσως, δε, τη συνηθέστερη και προφανέστερη εφαρμογή του κριτηρίου αυτού σε αποφάσεις που δεν αφορούν την υποχρέωση προηγούμενης άδειας ή τα μέτρα που εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.

[38] Βλ. σκέψη 14 της εν λόγω απόφασης. Βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Μαρτίου 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, σκέψη 45), όπου εξετάζεται ειδικώς η αρχική πρόσβαση στην αγορά από νεοεισερχόμενο.

[39] Στην απόφαση της 21ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-140/03, EU:C:2005:242, σκέψη 28), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η απαγόρευση, για διπλωματούχο οπτικό, να εκμεταλλεύεται περισσότερα του ενός καταστήματα οπτικών συνιστά πράγματι περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως των φυσικών προσώπων κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Θα πρόσθετα ότι το επίμαχο μη εισάγον διακρίσεις μέτρο δεν αφορούσε υποχρέωση προηγούμενης άδειας, καθώς επρόκειτο για απλή απαγόρευση. Επιπλέον, το μέτρο δεν αφορούσε, κατά κυριολεξία, την αρχική πρόσβαση στην αγορά, αλλά τον βαθμό επέκτασης στην αγορά.

[40] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 54 και 55), η οποία αφορούσε τη δυνατότητα διενέργειας ομαδικών απολύσεων και μείωσης της δραστηριότητας της επιχείρησης. Το Δικαστήριο υπογράμμισε το γεγονός ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση, η οποία περιόριζε τη δυνατότητα διενέργειας ομαδικών απολύσεων, αποτελεί σημαντική επέμβαση στην άσκηση ορισμένων ελευθεριών που εν γένει απολαύουν οι επιχειρήσεις. Το Δικαστήριο έκρινε, επομένως, ότι η άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως συνεπάγεται την ελευθερία των επιχειρήσεων να προσλαμβάνουν εργαζομένους στο κράτος μέλος υποδοχής, τη δυνατότητα καθορισμού της φύσεως και του εύρους της οικονομικής δραστηριότητας που πρόκειται να αναπτυχθεί στο κράτος μέλος υποδοχής και, συνεπώς, την ευχέρεια συρρικνώσεως ή ακόμη και παύσεως της δραστηριότητας αυτής και της λειτουργίας της εγκαταστάσεως. Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψη 53). Όσον αφορά την έκταση της οικονομικής δραστηριότητας, στην απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-514/03, EU:C:2006:63, σκέψη 48), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι διατάξεις της ισπανικής νομοθεσίας που καθορίζουν τον ελάχιστο αριθμό των προσώπων που πρέπει να απασχολούν οι επιχειρήσεις ασφαλείας χαρακτηρίζονται ως εμπόδιο για την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στο μέτρο κατά το οποίο καθιστούν *επαχθέστερη* τη δημιουργία δευτερευουσών εγκαταστάσεων ή θυγατρικών στην Ισπανία.

[41] Στην απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 62), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι εθνική νομοθεσία δυνάμει της οποίας τα συσταθέντα σε προγενέστερο χρονικό σημείο δικαιώματα επικαρπίας επί γεωργικών γαιών υπέρ δικαιούχων οι οποίοι δεν είναι στενοί συγγενείς του κυρίου των γαιών αυτών αποσβέννυνται αυτοδικαίως και συνακόλουθα διαγράφονται από τα κτηματολόγια συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Από τις σκέψεις 54 επ. της απόφασης αυτής προκύπτει με σαφήνεια ότι η συλλογιστική της έχει εφαρμογή και σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Επιπλέον, μολονότι το Δικαστήριο εντέλει έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο εισάγει επίσης έμμεση διάκριση, τούτο αποσκοπούσε απλώς στο να περιοριστεί η δυνατότητα δικαιολόγησης του μέτρου και όχι στο να αμφισβητηθεί ότι το μέτρο αυτό συνιστά περιορισμό, ελλείψει τέτοιας διακρίσεως.

[42] Το οποίο διατυπώθηκε σαφώς από τη Δανική Κυβέρνηση και, σε μικρότερο βαθμό, από την Επιτροπή.

[43] Κατά την προσωπική μου ερμηνεία των παρατηρήσεων που υπεβλήθησαν, το πρώτο κριτήριο αφορά την εφαρμογή της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, όπως εκτίθεται στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32), επί της εισόδου στην αγορά (όποια και αν είναι αυτή), ενώ το δεύτερο κριτήριο της έλλειψης de jure και de facto διακρίσεων θα έχει εφαρμογή αφού έχει επιτευχθεί η είσοδος στην αγορά.

διαχωριστική γραμμή μεταξύ της εισόδου στην αγορά, της άσκησης μιας δραστηριότητας στην αγορά και της επεκτάσεως στην αγορά είναι εννοιολογικώς θολή και κάθε απόπειρα διακρίσεως τους θα είναι δυσχερής στην πράξη –όλα τα ανωτέρω ενδέχεται να εμπίπτουν στη γενική έννοια της «πρόσβασης στην αγορά» ή, κατά μείζονα λόγο, της «εγκαταστάσεως» [44].

65. Επιπλέον, η ύπαρξη εμποδίου στον αποτελεσματικό ανταγωνισμό δεν αποτελεί αναγκαίο κριτήριο βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, με την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ. (C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψεις 55 έως 62), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η υποχρέωση διατήρησης της κύριας εγκατάστασης στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης για εταιρία που έχει συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία κράτους μέλους. Στην υπόθεση αυτή –αντί να διαπιστώσει περιορισμό της δυνατότητας (πιο) αποτελεσματικού ανταγωνισμού– το Δικαστήριο έκρινε ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει το δικαίωμα μεταφοράς της κύριας εγκατάστασης της εταιρίας σε άλλο κράτος μέλος και, επομένως, αν η μεταφορά συνεπάγεται τη μετατροπή της εταιρίας σε εταιρία που θα διέπεται από το δίκαιο του τελευταίου αυτού κράτους μέλους και την απώλεια της αρχικής της «εθνικότητας», πρέπει να πληρούνται οι όροι σύστασης όπως καθορίζονται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους μετεγκατάστασης.

66. Επιπλέον, μολονότι στην απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 12), μνημονεύεται ότι η απαγόρευση των τοκοφόρων λογαριασμών καταθέσεων όψεως αποτελεί «σημαντικό εμπόδιο» για την άσκηση δραστηριοτήτων [45], το Δικαστήριο, κατά τη γνώμη μου, απέφυγε να υιοθετήσει μια προσέγγιση de minimis στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας, κατά την οποία, για να είναι κρίσιμος, ο περιορισμός πρέπει να έχει ορισμένο αντίκτυπο ή να αγγίζει συγκεκριμένο όριο.

[44] Έτσι, για παράδειγμα, στην απόφαση της 7ης Μαρτίου 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, σκέψεις 34 και 35), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι μέτρο που επέβαλε στις ασφαλιστικές εταιρίες να αιτηθούν και να διαθέτουν προηγούμενη άδεια προκειμένου να προβούν σε αύξηση των τιμολογίων συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, διότι υποχρεώνει τις επιχειρήσεις των οποίων η κεντρική έδρα βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος, και οι οποίες επιθυμούν να τηρήσουν το μέτρο αυτό, όχι μόνον «να τροποποιήσουν τους όρους και τα τιμολόγιά τους ώστε να πληρούν τις απαιτήσεις που επιβάλλει το σύστημα αυτό, [αλλά επίσης] να καθορίσουν τη διαμόρφωση των τιμών τους και, επομένως, την εμπορική τους στρατηγική κατά τον χρόνο του αρχικού καθορισμού των ασφαλίστρων, διατρέχοντας τον κίνδυνο να μην επαρκούν οι μελλοντικές αυξήσεις των τιμολογίων για την κάλυψη των εξόδων που θα κληθούν να αντιμετωπίσουν».

[45] Συναφώς, δεν αμφισβητήθηκε ότι η αποδοχή καταθέσεων από το κοινό και η χορήγηση πιστώσεων αποτελούν τις βασικές δραστηριότητες των πιστωτικών ιδρυμάτων. Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 16).

67. Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ένα μέτρο δεν συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως όταν τα αποτελέσματά του επί της ελευθερίας αυτής[46] είναι υπερβολικά αβέβαια, έμμεσα, ασαφή, μη πιθανά ή υποθετικά[47]. Εξάλλου, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν έχει εφαρμογή σε αμιγώς εσωτερικά ζητήματα[48].

δ) Εφαρμογή της νομολογίας σχετικά με τους περιορισμούς στην υπό κρίση υπόθεση

1) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

68. Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο φαίνεται να προκύπτει, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών, εάν δανικό φορτηγό πλοίο διεθνών μεταφορών –και, επομένως, φορτηγό πλοίο νηολογημένο σε δανικό νηολόγιο[49]– πραγματοποιεί, σε δανικούς λιμένες, άνω των 25 ελλιμενισμών ετησίως, οι οποίοι υπολογίζονται συνεχόμενα από το προηγούμενο έτος, τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη του πληρώματος του πλοίου δεν απαλλάσσονται πλέον από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας. Συναφώς, το γεγονός ότι ορισμένα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη του πληρώματος δεν επέβαιναν στο πλοίο κατά την πραγματοποίηση των 25 αυτών ελλιμενισμών φαίνεται να μην ασκεί επιρροή. Συνεπώς, η ρύθμιση προφανώς επικεντρώνεται, οι δε ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται στην περίπτωση κατά την οποία πλοία διεθνών μεταφορών νηολογημένα στη Δανία, των οποίων το πλήρωμα περιλαμβάνει προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη, τα οποία δεν διαθέτουν δανική άδεια

[46] Επιπλέον, πρέπει να τονιστεί ότι, προκειμένου να εμπίπτει μια ρύθμιση στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, πρέπει να επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Θα προσέθετα ότι το ελάχιστο όριο που εξετάζει το Δικαστήριο, προκειμένου να διαπιστώσει τέτοια επιρροή, είναι χαμηλό, αλλά όχι ανύπαρκτο. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι, μολονότι σε πλείονες υποθέσεις προδικαστικών παραπομπών σαφώς προκύπτει από τα πραγματικά περιστατικά ότι δεν επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών –καθώς πρόκειται για αμιγώς εσωτερικά ζητήματα, στα οποία όλα τα στοιχεία της υπόθεσης εντοπίζονται σε ένα κράτος μέλος–, το Δικαστήριο, προκειμένου να παράσχει υποστήριξη στο αιτούν δικαστήριο συχνά απαντά το προδικαστικό ερώτημα για την περίπτωση που θα επηρεαζόταν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Πρβλ. απόφαση της 1ης Ιουνίου 2010, Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2010:300, σκέψεις 39 και 40). Στην απόφαση αυτή, μολονότι όλα τα στοιχεία των συνεκδικασθεισών υποθέσεων περιορίζονται εντός της Ισπανίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ουδόλως αποκλείεται υπήκοοι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη εκτός του Βασιλείου της Ισπανίας να ενδιαφέρθηκαν ή να ενδιαφερθούν να εκμεταλλευθούν φαρμακεία στην Αυτόνομη Κοινότητα των Αστουριών». Σε αντιδιαστολή, βλ. απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Airport Shuttle Express κ.λπ. (C-162/12 και C-163/12, EU:C:2014:74, σκέψεις 43 έως 49), στην οποία το Δικαστήριο δεν εφάρμοσε το άρθρο 49 ΣΛΕΕ σε δραστηριότητες οι οποίες δεν έχουν καμία σχέση με οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες στο δίκαιο της Ένωσης καταστάσεις και των οποίων όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνο κράτους μέλους, διότι δεν ήταν σαφές πώς η συγκεκριμένη ατομική επίμαχη απόφαση θα μπορούσε να επηρεάσει τους επιχειρηματίες από άλλα κράτη μέλη.

[47] Στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αντίστοιχα, βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 27ης Ιανουαρίου 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, σκέψη 25), και της 20ής Ιουνίου 1996, κ.λπ. (C-418/93 έως C-421/93, C-460/93 έως C-462/93, C-464/93, C-9/94 έως C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 και C-332/94, EU:C:1996:242, σκέψη 32). Βλ., επίσης, απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, σκέψεις 79 έως 81), σχετικά με την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών. Για παράδειγμα, υπό το πρίσμα της τελευταίας αυτής υπόθεσης, ουδόλως αποκλείεται στο πλαίσιο συγκεκριμένης υπόθεσης, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων που προτείνονται από τη Δανική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, και ελλείψει άλλων κρίσιμων περιστάσεων, να διαπιστωθεί ότι η επίπτωση ορισμένου εθνικού μέτρου είναι υπερβολικά υποθετική και έμμεση για να θεωρηθεί ότι το επίμαχο αυτό μέτρο είναι ικανό να παρεμποδίσει το εντός Ένωσης εμπόριο. Εντούτοις, ως κριτήριο σχετικά με το αν υπάρχει περιορισμός παραμένει, κατά τη γνώμη μου, το κριτήριο που τέθηκε για παράδειγμα με την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, σκέψη 32). Όσον αφορά τις υπηρεσίες, από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2006/123 προκύπτει σαφώς ότι οι υποχρεωτικές ελάχιστες ή/και ανώτερες τιμές, με τις οποίες οφείλει να συμμορφώνεται ο πάροχος των υπηρεσιών συνιστούν περιορισμούς. Ωστόσο, το Δικαστήριο στην απόφαση της 29ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-565/08, EU:C:2011:188, σκέψη 53), απεφάνθη ότι εθνικές ρυθμίσεις που επιβάλλουν στους δικηγόρους την υποχρέωση τηρήσεως ανώτατων ορίων όσον αφορά τις αμοιβές του δεν συνιστούν περιορισμό, διότι δεν απεδείχθη ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δυσχεραίνουν την πρόσβαση υπό κανονικές και αποτελεσματικές συνθήκες ανταγωνισμού, στην ιταλική αγορά των οικείων υπηρεσιών. Το Δικαστήριο επισήμανε ιδίως ότι το ιταλικό καθεστώς περί δικηγορικών αμοιβών χαρακτηρίζεται από ευελιξία που προφανώς καθιστά δυνατή την προσήκουσα αμοιβή κάθε είδους υπηρεσίας που παρέχεται από δικηγόρο.

[48] Κατά τη γνώμη μου, στην απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296), δεν διαπιστώθηκε περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως, δεδομένου ότι στην υπόθεση αυτή επρόκειτο για αμιγώς εσωτερικό ζήτημα ενός κράτους μέλους και ο φερόμενος περιορισμός ήταν υπερβολικά έμμεσος ή μη πιθανός.

[49] Υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο ότι τούτο περιλαμβάνει το DIS, αλλά δεν περιορίζεται σε αυτό.

εργασίας, καταπλέουν σε δανικούς λιμένες σε συγκεκριμένο αριθμό περιπτώσεων [50]. Συναφώς, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι, κατά το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε), «σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες, το γεγονός που έχει καθοριστική σημασία συνίσταται αποκλειστικά και μόνο στον ελλιμενισμό των πλοίων».

69. Εξάλλου, μολονότι η VAS Shipping με τις παρατηρήσεις της προς το Δικαστήριο κατέβαλε μεγάλες προσπάθειες για να αποδείξει ότι οι καθαρές αποδοχές που καταβάλλονται επί των τεσσάρων επίμαχων πλοίων δεν είναι κατώτερες αυτών που καταβάλλονται σύμφωνα με τις συλλογικές συμβάσεις περί αμοιβών και συνθηκών εργασίας για τα πλοία που είναι νηολογημένα στο DIS [51], εντούτοις, και υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, φρονώ ότι δεν υφίσταται *άμεσος σύνδεσμος* μεταξύ του ύψους των αποδοχών και της υποχρεώσεως των υπηκόων τρίτων χωρών να διαθέτουν άδεια εργασίας σε ορισμένες περιπτώσεις βάσει του άρθρου 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών [52].

70. Από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι ναυτιλιακές εταιρίες όπως η VAS Shipping υποχρεούνται να χρησιμοποιούν συγκεκριμένο εργατικό δυναμικό [53]. Ωστόσο, τα επίμαχα μέτρα είχαν ως αποτέλεσμα ότι οι εταιρίες αυτές υποχρεούνταν, υπό ορισμένες περιστάσεις, να απέχουν από την ανάθεση έργου ή την πρόσληψη προερχόμενων από τρίτες χώρες μελών του πληρώματος που δεν διαθέτουν άδεια εργασίας. Μια τέτοια υποχρέωση θα μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, να αυξήσει το λειτουργικό κόστος, ιδίως λόγω της διοικητικής επιβάρυνσης που συνεπάγεται.

71. Τέλος, ο όρος [πλοία] «διεθνών μεταφορών» περιλαμβάνεται στο άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών. Ωστόσο, στη δικογραφία που τέθηκε υπόψη του Δικαστηρίου δεν παρέχεται οποιαδήποτε επεξήγηση ως προς την έννοιά του. Μπορώ μόνο να υποθέσω, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι αυτή αντιστοιχεί κατά κάποιον τρόπο στην έννοια που περιλαμβάνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της πρότυπης σύμβασης του ΟΟΣΑ για τη φορολογία επί του εισοδήματος και των κεφαλαίων όσον αφορά τη φορολογία εισοδήματος και κεφαλαίων [54], στο οποίο αναφέρεται ότι «ως “διεθνής

[50] Επιπλέον, οι ρυθμίσεις δεν αφορούν την επιβίβαση και αποβίβαση προερχόμενων από τρίτες χώρες μελών του πληρώματος σε δανικούς λιμένες ή οποιοδήποτε άλλο τμήμα της δανικής επικράτειας. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, περιέγραψε επίσης τους κανόνες που περιλαμβάνονται στην κανονιστική πράξη περί αλλοδαπών σχετικά με τις θεωρήσεις εισόδου.

[51] Τούτο μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως επισήμανε ότι το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε) έκρινε ότι «στην υπό κρίση υπόθεση, συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις όσον αφορά την επιμέτρηση της ποινής. Οι αλλοδαποί ναυτικοί έχουν μειωμένες αποδοχές σε σχέση με τους Δανούς ναυτικούς, όπερ σημαίνει ότι αποκτάται οικονομικό όφελος. Μπορεί επίσης να συναχθεί ότι η παράβαση τελέστηκε εκ προθέσεως και διά της χρήσεως αρκετών πλοίων και ότι οι αλλοδαποί υπήκοοι δεν είχαν το δικαίωμα να ευρίσκονται στη Δανία».

[52] Τούτο φαίνεται να ισχύει μολονότι το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως επισήμανε ότι το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε), αφού έκρινε ότι τα επίμαχα μέτρα συνιστούν περιορισμό βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, απεφάνθη ότι «λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου θεσπίστηκαν οι κανόνες του [νόμου περί αλλοδαπών] που διέπουν τα πληρώματα από τρίτες χώρες, δικαιολογείται η αποτροπή υπονομεύσεως της δανικής αγοράς εργασίας, δεδομένου ότι η προερχόμενη από υπηκόους [τρίτων χωρών] εργασία διαθέτει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι της εργασίας που παρέχεται από Δανούς υπηκόους σε επίπεδο αποδοχών, και μπορεί να γίνει δεκτό ότι […] δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο. Η υποχρέωση άδειας εργασίας αποτελεί αποτελεσματικό μέσο διασφαλίσεως της σταθερότητας της αγοράς εργασίας και, συνεπώς, της αποτροπής διαταράξεως της εθνικής αγοράς εργασίας».

[53] Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, ρύθμιση κράτους μέλους η οποία υποχρεώνει τις επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να εγκατασταθούν στο κράτος μέλος αυτό για να ασκήσουν εκεί λιμενικές δραστηριότητες να απασχολούν λιμενεργάτες αναγνωρισμένους σύμφωνα με τη νομοθεσία αυτή εμποδίζει την εν λόγω επιχείρηση να χρησιμοποιεί το δικό της προσωπικό ή να προσλαμβάνει άλλους, μη αναγνωρισμένους, εργάτες και, ως εκ τούτου, δύναται να δυσχεράνει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την εγκατάσταση της επιχειρήσεως αυτής στο οικείο κράτος μέλος. Απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2021, Katoen Natie Bulk Terminals και General Services Antwerp (C-407/19 και C-471/19, EU:C:2021:107, σκέψεις 59 και 60). Βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-576/13, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:2430, σκέψεις 37 και 38).

[54] Έκδοση της 21ης Νοεμβρίου 2017. Η σύμβαση αυτή παρέχει υπόδειγμα διακρατικών συμφωνιών για την αποφυγή διπλής φορολόγησης.

μεταφορά" νοείται κάθε μεταφορά με πλοίο […] πλην της περιπτώσεως κατά την οποία το πλοίο […] ασκεί δραστηριότητα αποκλειστικά μεταξύ τοποθεσιών εντός ενός συμβαλλόμενου κράτους και η επιχείρηση εκμετάλλευσης του πλοίου […] δεν αποτελεί επιχείρηση του κράτους αυτού[55]».

2) Ανάλυση

72. Επιβάλλεται η επισήμανση ότι η VAS Shipping δεν ισχυρίστηκε ότι τα επίμαχα μέτρα εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, καθ' οιονδήποτε τρόπο διακρίσεις. Συναφώς, τα μέτρα αυτά φαίνεται να εφαρμόζονται ανεξαρτήτως, παραδείγματος χάριν, της ιθαγένειας των πλοιοκτητών ή του διαχειριστή των πλοίων. Αντιθέτως, η VAS Shipping εκτιμά ότι τα επίμαχα μέτρα έχουν ως αποτέλεσμα ότι οι πλοιοκτήτριες εταιρίες που είναι εγκατεστημένες στη Σουηδία και έχουν την πρόθεση να εγγράψουν τα πλοία τους στο DIS και να ασκήσουν ναυτιλιακή δραστηριότητα στη Δανία, περιλαμβανομένης της πραγματοποίησης άνω των 25 ελλιμενισμών ετησίως σε δανικούς λιμένες, δεν έχουν άλλη επιλογή, παρά να προσαρμόσουν την πολιτική τους περί προσλήψεων.

73. Η VAS Shipping δεν αμφισβητεί τη διαδικασία νηολογήσεως των τεσσάρων επίμαχων σκαφών στο DIS *αφ' εαυτής*.

74. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη, όταν ασκούν την αρμοδιότητά τους να καθορίζουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την εγγραφή των σκαφών στα νηολόγιά τους και για την παροχή στα σκάφη αυτά του δικαιώματος να φέρουν τη σημαία τους, οφείλουν να τηρούν τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης[56]. Συναφώς, με την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Factortame κ.λπ. (C-221/89, EU:C:1991:320, σκέψη 23), το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι προϋποθέσεις νηολογήσεως των πλοίων δεν πρέπει να αποτελούν πρόσκομμα στην ελευθερία εγκαταστάσεως. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι προϋπόθεση κατά την οποία οι κύριοι ή ναυλωτές ενός σκάφους και, εάν πρόκειται για εταιρία, οι μέτοχοι και οι διαχειριστές της εταιρίας αυτής πρέπει να έχουν ορισμένη ιθαγένεια αντιβαίνει στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

[55] Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 1, της πρότυπης σύμβασης, «τα κέρδη που προέρχονται από την εκμετάλλευση πλοίων σε διεθνείς μεταφορές, θα φορολογούνται μόνο στο συμβαλλόμενο κράτος στο οποίο έχουν νηολογηθεί […]». Επιπλέον, το άρθρο 15, παράγραφος 3, της πρότυπης σύμβασης προβλέπει ότι «[…] η αμοιβή που λαμβάνεται από κάτοικο συμβαλλόμενου κράτους για παροχή εξαρτημένης εργασίας πάνω σε πλοίο […], ως τακτικού μέλους του πληρώματος πλοίου […] σε διεθνείς μεταφορές, πλην των πλοίων […] τα οποία ασκούν δραστηριότητα αποκλειστικά εντός έτερου συμβαλλόμενου κράτους, φορολογείται μόνον στο πρώτο από τα κράτη αυτά».

[56] Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, Factortame κ.λπ. (C-221/89, EU:C:1991:320, σκέψη 17), και της 27ης Νοεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-62/96, EU:C:1997:565, σκέψη 22). Βλ., επίσης. απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-334/94, EU:C:1996:90, σκέψη 17). Στις παρατηρήσεις της η VAS Shipping επιδίωξε να στηριχθεί στην απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-299/02, EU:C:2004:620, σκέψη 19). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο απεφάνθη, μεταξύ άλλων, ότι η ολλανδική νομοθεσία που απαιτούσε, ως προϋπόθεση για τη νηολόγηση πλοίου, να έχουν την ιθαγένεια της Ένωσης ή ιθαγένεια ΕΟΧ οι μέτοχοι, οι διαχειριστές και τα φυσικά πρόσωπα που είναι αρμόδια για την τρέχουσα διαχείριση της πλοιοκτήτριας εταιρίας της Ένωσης αντέβαινε στα άρθρα 49 και 52 ΣΛΕΕ. Κατά το Δικαστήριο, «όταν οι πλοιοκτήτριες εταιρίες που επιθυμούν να νηολογήσουν στις Κάτω Χώρες τα πλοία τους δεν πληρούν τις επίμαχες προϋποθέσεις, δεν έχουν άλλη δυνατότητα για να προβούν στη νηολόγηση αυτή παρά να τροποποιήσουν αναλόγως τη δομή του εταιρικού τους κεφαλαίου ή των διοικητικών τους οργάνων –τροποποιήσεις οι οποίες μπορεί να συνεπάγονται βαθιές ανατροπές εντός της εταιρίας, καθώς και την εκπλήρωση πολυάριθμων διατυπώσεων οι οποίες έχουν οικονομικές συνέπειες. Ομοίως, οι πλοιοκτήτες οφείλουν να προσαρμόσουν την πολιτική τους περί προσλήψεων προκειμένου να αποκλείσουν από τους επιτόπου εκπροσώπους κάθε υπήκοο τρίτου προς την Ένωση ή τον ΕΟΧ κράτους». Δεδομένου ότι δεν τέθηκε ζήτημα ως προς τη νηολόγηση των τεσσάρων πλοίων στο DIS, η προαναφερθείσα απόφαση δεν ασκεί ιδιαίτερη επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, από την άποψη αυτή. Επισημαίνεται, εντούτοις, ότι το πεδίο εφαρμογής της προαναφερθείσας αποφάσεως επεκτείνεται πέραν της νηολογήσεως των πλοίων και αφορά ζητήματα σχετιζόμενα με τη διαχείριση των πλοίων. Συναφώς, το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι επιθυμούν να ασκούν δραστηριότητα υπό μορφή ναυτιλιακής εταιρίας με διαχειριστή υπήκοο τρίτης χώρας ή κάτοικο τρίτης χώρας εμποδίζονται να το πράξουν και ότι, επομένως, τα επίμαχα μέτρα συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Φρονώ ότι δεν μπορεί να υπάρξει παραλληλισμός μεταξύ της προαναφερθείσας και της υπό κρίση υπόθεσης. Οι επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση εθνικές ρυθμίσεις δεν επιβάλλουν προϋπόθεση ιθαγενείας, αλλά έχουν απλώς ως αποτέλεσμα να υποχρεούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών να διαθέτουν άδεια εργασίας σε ορισμένες περιπτώσεις και να επιβάλλονται κυρώσεις στους εργοδότες τους, εάν δεν τηρούν την υποχρέωση αυτή.

75. Ωστόσο, η VAS Shipping εκτιμά ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν μπορούν να διαχωριστούν από τις προϋποθέσεις εγγραφής πλοίου σε νηολόγιο κράτους μέλους και τη μόνιμη εκμετάλλευση του πλοίου εντός του κράτους αυτού. Τούτο είναι ιδιαίτερα προφανές, κατά τη VAS Shipping, δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά αφορούν μόνον τα πλοία που είναι εγγεγραμμένα σε νηολόγιο του εν λόγω κράτους μέλους, ενώ τα πλοία που είναι νηολογημένα σε άλλο κράτος μέλος μπορούν να ελλιμενίζονται ελεύθερα σε δανικού λιμένες και το ζήτημα εάν το πλήρωμά τους περιλαμβάνει υπηκόους τρίτων χωρών δεν ασκεί επιρροή. Ως εκ τούτου, η VAS Shipping εκτιμά ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως δυνάμει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

76. Κατά τη γνώμη μου, και υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, η νηολόγηση πλοίου στο DIS διασφαλίζει ότι το πλοίο αυτό αποκτά τη δανική εθνικότητα και φέρει μόνο τη δανική σημαία. Επομένως, το πλοίο και το πλήρωμά του υπάγονται στη δανική δικαιοδοσία[57], ιδίως στον τομέα του εργατικού δικαίου και των κοινωνικών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που διέπουν την ανάθεση έργου και την απασχόληση των υπηκόων τρίτων χωρών.

77. Πράγματι, με την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2016, Στρουμπούλης κ.λπ. (C-292/14, EU:C:2016:116, σκέψη 65), το Δικαστήριο υπέμνησε ότι, κατά το άρθρο 94, παράγραφοι 1 και 2, στοιχείο β', της UNCLOS, κάθε κράτος ασκεί αποτελεσματικά τη δικαιοδοσία και τον έλεγχό του σε διοικητικά, τεχνικά και κοινωνικά θέματα πάνω στα πλοία που φέρουν τη σημαία του και ότι κάθε κράτος ασκεί, ειδικότερα, τη δικαιοδοσία του, δυνάμει του εσωτερικού του δικαίου, επί κάθε πλοίου που φέρει τη σημαία του, καθώς επίσης και επί του πλοιάρχου, των αξιωματικών και του πληρώματος αυτού, αναφορικά με τα διοικητικά, τεχνικά και κοινωνικά θέματα που αφορούν το πλοίο.

78. Σε άλλες περιπτώσεις, το Δικαστήριο παρακολούθησε, βεβαίως, τις συνήθεις επιταγές του δημοσίου διεθνούς δικαίου και θεώρησε καθοριστικό το δίκαιο του κράτους της σημαίας. Συγκεκριμένα, για παράδειγμα, στην απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, DFDS Torline (C-18/02, EU:C:2004:74, σκέψη 44), το Δικαστήριο, έκρινε ότι, σε περίπτωση αδικοπραξίας που διαπράττεται επί δανικού πλοίου, νηολογημένου (όπως τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση πλοία) στο DIS, «το κράτος της σημαίας πρέπει απαραιτήτως να θεωρηθεί ως ο τόπος όπου το ζημιογόνο γεγονός προκάλεσε τη ζημία» υπό την έννοια του άρθρου 5, σημείο 3, της Σύμβασης των Βρυξελλών, η οποία προηγήθηκε του Κανονισμού των Βρυξελλών[58]. Η ίδια συλλογιστική ισχύει κατ' αναλογίαν και όσον αφορά τις συμβάσεις εργασίας και τις άδειες εργασίας, στο μέτρο που το δανικό δίκαιο ακολουθεί τη σημαία.

[57] Από τη δικογραφία που τέθηκε στη διάθεση του Δικαστηρίου, και υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι εν προκειμένω έχει εφαρμογή ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3577/92 του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές- καμποτάζ) (ΕΕ 1992, L 364, σ.7). Βλ., ιδίως, άρθρο 3 αυτού, το οποίο περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με τη επάνδρωση και την αρμοδιότητα.

[58] Κανονισμός (ΕΕ) 1215/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2012, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ 2012, L 351, σ. 1).

79. Επιπλέον, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται ότι τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη του πληρώματος θεωρείται ότι εισέρχονται στη δανική αγορά εργασίας και, επομένως, υποχρεούνται να διαθέτουν άδεια εργασίας λόγω της απασχολήσεώς τους στα τέσσερα επίμαχα πλοία, εφόσον τα πλοία αυτά ελλιμενίζονται τακτικά σε δανικούς λιμένες[59].

80. Ελλείψει εναρμονίσεως και σύμφωνα με το άρθρο 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας.

81. Φρονώ, επομένως, ότι η Δανία δικαιούται, κατ' αρχήν, να επιβάλλει, δυνάμει του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, στα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη του πληρώματος που απασχολούνται σε πλοία υπό δανική σημαία, τα οποία υπάγονται στη δανική δικαιοδοσία, και τα οποία, στο πλαίσιο τακτικών γραμμών ή άλλως, ελλιμενίζονται τακτικά στους δανικούς λιμένες, να διαθέτουν άδεια εργασίας. Πράγματι, τα εν λόγω μέλη πληρώματος φαίνεται, υπό την επιφύλαξη επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, να εισέρχονται, στο στάδιο αυτό, στη δανική αγορά εργασίας[60]. Το γεγονός και μόνον, ωστόσο, ότι αυτοί οι υπήκοοι τρίτων χωρών εργάζονται επί πλοίου νηολογημένου στη Δανία, που φέρει δανική σημαία, αρκεί *αφ' εαυτού* για τη γένεση του δικαιώματος –κατ' αρχήν και υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο– του εν λόγω κράτους μέλους να επιβάλλει την εφαρμογή της γενικής δανικής εργατικής νομοθεσίας, των προτύπων εργασίας και της υποχρέωσης κατοχής άδειας εργασίας στους εργαζομένους αυτούς. Τούτο θα ίσχυε ακόμη και εάν αυτοί οι υπήκοοι τρίτων χωρών ουδέποτε είχαν πλεύσει στο Kattegat ή είχαν έστω δει το στενό του Øresund στο πλαίσιο της απασχόλησής τους επί πλοίου νηολογημένου στη Δανία.

82. Μολονότι το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών, το οποίο θεσπίζει τον κανόνα των 25 ελλιμενισμών για πλοία διεθνών μεταφορών, διατυπώνεται ως εξαίρεση από την προβλεπόμενη στο άρθρο 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών υποχρέωση ορισμένων μελών του πληρώματος να διαθέτουν άδειες εργασίας, εντούτοις, θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποσαφηνίζει το πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής, και ιδίως τον όρο «ελλιμενίζεται ή σταθμεύει τακτικά σε δανικούς λιμένες», ο οποίος περιλαμβάνεται στην τελευταία αυτή διάταξη. Εναπόκειται, εν τέλει, στο αιτούν δικαστήριο να επιλύσει το ζήτημα αυτό. Εντούτοις, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που τέθηκε στη διάθεση του Δικαστηρίου, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι οι διατάξεις του άρθρου 13, παράγραφος 1, του νόμου περί

[59] Εξ αντιδιαστολής, από τη δικογραφία που τέθηκε στη διάθεση του Δικαστηρίου δεν προκύπτει ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά, για παράδειγμα, την απόσπαση εργαζομένων από επιχείρηση εγκατεστημένη σε ένα κράτος μέλος προς έτερο κράτος μέλος. Βλ., για παράδειγμα, οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 18, σ. 1). Εν πάση περιπτώσει, κατά πάγια νομολογία, όσον αφορά, για παράδειγμα, την απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους από παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος της Ένωσης, εθνική νομοθεσία η οποία εξαρτά την παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους εκ μέρους επιχειρήσεως εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος από τη χορήγηση διοικητικής αδείας συνιστά περιορισμό στην ως άνω ελευθερία κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Βλ. απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ. (C-18/17, EU:C:2018:904, σκέψεις 42 έως 45). Επιπλέον, τέτοιοι περιορισμοί δύσκολα δικαιολογούνται με την αιτιολογία της αποτροπής διαταράξεως της αγοράς εργασίας, καθώς οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι *δεν αποκτούν πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους στο οποίο έχουν αποσπαστεί* και υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέσα για να διασφαλιστεί ότι οι εργαζόμενοι αυτοί απασχολούνται για την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών.

[60] Το συγκεκριμένο ζήτημα, που άπτεται των πραγματικών περιστατικών, αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησης μεταξύ της VAS Shipping και της Δανικής Κυβέρνησης και πρέπει, επομένως, να επιλυθεί από το αιτούν δικαστήριο.

αλλοδαπών ή του άρθρου 33, παράγραφοι 1 και 4, της κανονιστικής πράξεως περί αλλοδαπών έχουν ως αποτέλεσμα την επιβολή άλλου περιορισμού, που θα παρακώλυε την ελευθερία εγκαταστάσεως, πλην της ίδιας της υποχρεώσεως λήψεως αδείας εργασίας[61].

83. Συναφώς, μολονότι η VAS Shipping επισημαίνει ότι οι σουηδικές συμπλοιοκτήτριες εταιρίες των επίμαχων πλοίων ασκούν δραστηριότητα σε πολλά άλλα κράτη μέλη (συμπεριλαμβανομένης της Σουηδίας), στις παρατηρήσεις που υπέβαλε προς το Δικαστήριο ουδέν αναφέρει ως προς τον σύνδεσμο μεταξύ του γεγονότος αυτού και της υποχρεώσεως των προερχόμενων από τρίτες χώρες μελών του πληρώματος των επίμαχων πλοίων να διαθέτουν δανική άδεια εργασίας. Πράγματι, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που τέθηκε στη διάθεση του Δικαστηρίου δεν προκύπτει ότι τα εν λόγω μέλη του πληρώματος, κατά τη διάρκεια απασχόλησής τους στα επίμαχα πλοία, υποχρεούνται να διαθέτουν άδεια εργασίας σε άλλο κράτος μέλος. Δεδομένου ότι, όπως προανέφερα, το άρθρο 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ προβλέπει ρητώς ότι τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να ελέγχουν την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση, το γεγονός και μόνον ότι απαιτείται, δυνάμει του εθνικού δικαίου, ο υπήκοος τρίτης χώρας να διαθέτει άδεια εργασίας για να εργάζεται σε πλοίο που φέρει τη σημαία του οικείου κράτους μέλους ή ότι αποτελεί ποινικό αδίκημα η απασχόληση τέτοιου προσώπου χωρίς την απαιτούμενη άδεια εργασίας δεν συνιστά *αφ' εαυτού* περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

84. Φρονώ ότι, μολονότι το κριτήριο Kraus έχει ευρύτατο περιεχόμενο, το αποτέλεσμα της προβλεπόμενης από το εθνικό δίκαιο υποχρέωσης των υπηκόων τρίτων χωρών να διαθέτουν άδεια εργασίας επί της ελευθερίας εγκαταστάσεως, είναι αφ' εαυτής υπερβολικά έμμεσο για να συνιστά περιορισμό της ελευθερίας αυτής. Επομένως, θεωρώ ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις, οι οποίες φαίνονται, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, να μετριάζουν ή να καθιστούν πιο ευέλικτη την εθνική αυτή νομοθεσία, δεν συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, ελλείψει οποιουδήποτε στοιχείου στη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, το οποίο να υποδηλώνει πρόσθετο περιοριστικό αποτέλεσμα επί της εγκαταστάσεως, απορρέον ειδικώς από τον κανόνα των 25 ελλιμενισμών.

3) Αιτιολόγηση

85. Σε περίπτωση, ωστόσο, που το Δικαστήριο κρίνει ότι τα επίμαχα μέτρα συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, πρέπει να εκτιμηθεί εάν μπορούν να δικαιολογηθούν. Στη συνέχεια, προτείνω να εξεταστεί χωριστά εάν ένα τέτοιο μέτρο μπορούσε να δικαιολογηθεί.

86. Η ελευθερία εγκαταστάσεως δύναται, ελλείψει μέτρων εναρμονίσεως της Ένωσης, να περιορίζεται από τις εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από τους λόγους που αναφέρει το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ή από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όταν ο περιορισμός απορρέει από μέτρο

[61] Κατά τη γνώμη μου, ο κανόνας των 25 ελλιμενισμών όσον αφορά τα πλοία είναι κάπως αυθαίρετος και το αιτούν δικαστήριο δεν παρείχε οποιαδήποτε εξήγηση ως προς τον ειδικό στόχο του κανόνα αυτού στο πλαίσιο των δανικών ρυθμίσεων σχετικά με τις άδειες εργασίας και τις διεθνείς μεταφορές. Ενδέχεται απλώς να αποτελεί αποσαφήνιση του όρου «ελλιμενίζεται ή σταθμεύει τακτικά σε δανικούς λιμένες» του άρθρου 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών. Μπορώ, ωστόσο, να αντιληφθώ, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι είναι ενδεχομένως ευκολότερο για τα κράτη μέλη να ελέγχουν τα πλοία διεθνών μεταφορών που φέρουν τη σημαία τους και τα οποία απασχολούν υπηκόους τρίτων χωρών, όταν αυτά καταπλέουν σε λιμένα σε πλείονες περιστάσεις κατά τη διάρκεια ενός έτους, παρά να εποπτεύουν αυτά τα μέλη του πληρώματος μεμονωμένα ανά πάσα στιγμή ή ακόμη και όταν καταπλέουν σε λιμένα, προκειμένου να διασφαλίσουν ότι διαθέτουν άδεια εργασίας. Φρονώ επίσης, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι τέτοιοι κανόνες ενδέχεται να είναι λιγότερο επαχθείς για τους πλοιοκτήτες και διαχειριστές των πλοίων αυτών από ό,τι η υποχρέωση να διαθέτουν άδεια εργασίας όλα αυτά τα μέλη του πληρώματος. Εξάλλου, ο κανόνας των 25 ελλιμενισμών διατυπώνεται ως εξαίρεση από το άρθρο 13, παράγραφος 1, του νόμου περί αλλοδαπών (ή, ενδεχομένως, συνιστά ερμηνευτικό εργαλείο για τον όρο «ελλιμενίζεται ή σταθμεύει τακτικά σε δανικούς λιμένες»).

που εισάγει διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας. Εάν δεν εισάγεται τέτοια δυσμενής διάκριση, ο περιορισμός μπορεί επίσης να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό, απόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν το επίπεδο στο οποίο θέλουν να διασφαλίσουν την προστασία των στόχων του άρθρου 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του γενικού συμφέροντος, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο το επίπεδο αυτό πρέπει να επιτευχθεί. Ωστόσο, δεν μπορούν να πράξουν τούτο παρά μόνον εντός των ορίων που χαράζει η Συνθήκη, και, ειδικότερα, με τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία επιβάλλει όπως τα θεσπιζόμενα μέτρα είναι ικανά να διασφαλίσουν την επίτευξη του στόχου που επιδιώκουν και δεν βαίνουν πέραν του ό,τι είναι αναγκαίο προς επίτευξη του στόχου αυτού [62].

87. Όσον αφορά τον σκοπό που επιδιώκεται με τα επίμαχα μέτρα, υφίσταται σχετική διχογνωμία. Κατά την VAS Shipping, δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί ο σκοπός του ορίου των 25 ελλιμενισμών. Η VAS Shipping διευκρινίζει ότι η ρύθμιση αυτή θεσπίστηκε κατόπιν αιτήματος της δανικής ομοσπονδίας εφοπλιστών, προκειμένου να καταστούν τα δανικά πλοία πιο ανταγωνιστικά. Μολονότι η ρύθμιση φαίνεται να συνάδει με τη θέση αυτή, δεν είναι αντικειμενικώς δυνατό να καθοριστεί ο σκοπός της επίμαχης ρύθμισης. Εάν ο σκοπός είναι να καταστούν ανταγωνιστικά τα δανικά πλοία, η VAS Shipping επισημαίνει ότι οι οικονομικοί λόγοι δεν συνιστούν νόμιμους (σχετικούς) παράγοντες. Ωστόσο, η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, φρονούν ότι τα επίμαχα μέτρα δικαιολογούνται από τη μέριμνα να αποτραπεί διατάραξη της αγοράς εργασίας.

88. Από τις αποφάσεις της 14ης Νοεμβρίου 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ. (C-18/17, EU:C:2018:904, σκέψη 48), και της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, σκέψη 51), προκύπτει σαφώς ότι η βούληση αποτροπής διαταράξεως της αγοράς εργασίας συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος.

89. Μολονότι το αιτούν δικαστήριο παρέπεμψε στη νομολογία αυτή στο σημείο 23 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, εντούτοις δεν αναφέρθηκε το ίδιο με σαφήνεια [63] στον σκοπό των επίμαχων ρυθμίσεων. Επομένως, πρόκειται για ζήτημα που πρέπει να ελεγχθεί και να εκτιμηθεί από το αιτούν δικαστήριο.

90. Όσον αφορά το ζήτημα της καταλληλότητας και της αναλογικότητας των μέτρων που αποσκοπούν στη διασφάλιση του προβαλλόμενου σκοπού της αποτροπής διαταράξεως της αγοράς εργασίας, η VAS Shipping ισχυρίζεται ότι, δεδομένου ότι το όριο των 25 ελλιμενισμών ετησίως εφαρμόζεται μόνο στα πλοία που είναι νηολογημένα στο DIS, ενώ τα νηολογημένα σε άλλα κράτη πλοία μπορούν να ελλιμενίζονται τακτικά σε δανικούς λιμένες χωρίς περιορισμό, ανεξαρτήτως του αν το πλήρωμά τους αποτελείται ή όχι από υπηκόους τρίτων χωρών, είναι πολύ δύσκολο να εξακριβωθεί αν ο κανόνας είναι πρόσφορος για την προστασία της δανικής αγοράς εργασίας. Η εξαίρεση υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, όταν ο αριθμός των ελλιμενισμών είναι μικρότερος των 25, απαλλάσσει τους εν λόγω υπηκόους από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας μόνον όσον αφορά την εργασία επί πλοίων. Η υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας εξακολουθεί να ισχύει για τους εργαζομένους που ενδεχομένως εργάζονται στις αποβάθρες, στη λιμενική ζώνη και γενικά στην ξηρά, καθώς και σε άλλα δανικά πλοία.

[62] Πρβλ. απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-299/02, EU:C:2004:620, σκέψεις 17 και 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[63] Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ωστόσο ότι, κατά το Retten i Odense (πλημμελειοδικείο Οντένσε), οι επίμαχες ρυθμίσεις θεσπίστηκαν προκειμένου να αποτραπεί η υπονόμευση της δανικής αγοράς εργασίας.

91. Η VAS Shipping προσθέτει ότι η υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας σε περίπτωση άνω των 25 ελλιμενισμών δεν είναι, επομένως, αναγκαία, δεδομένου ότι ο προβαλλόμενος σκοπός της διασφαλίσεως της σταθερότητας και της αποτροπής διαταράξεως της αγοράς εργασίας ήδη επιτυγχάνεται πλήρως βάσει των γενικών κανόνων που διέπουν τις θεωρήσεις, τις άδειες διαμονής και τις άδειες εργασίας. Οι εργαζόμενοι αυτοί δεν δύνανται να αποβιβαστούν από το πλοίο, ούτε να διαμείνουν στη Δανία ή, ειδικότερα, να ασκήσουν εκεί μισθωτή δραστηριότητα. Συνεπώς, υπάρχουν καταλληλότερα μέσα για την προστασία της αγοράς εργασίας. Η VAS Shipping εκτιμά ότι η εθνική ρύθμιση είναι δυσανάλογη. Περιορισμοί αποσκοπούντες στη διασφάλιση της εθνικής αγοράς εργασίας έναντι του μισθολογικού ανταγωνισμού έχουν κριθεί από το Δικαστήριο ότι βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου, όταν το επίπεδο των αμοιβών που επιδιώκεται να διασφαλιστεί εντός του κράτους μέλους, μέσω των περιορισμών αυτών, δεν έχει σχέση με το κόστος ζωής που υφίσταται στο κράτος μέλος εντός του οποίου ισχύουν οι περιορισμοί [64].

92. Κατά τη γνώμη μου, και υπό το πρίσμα του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, η προβλεπόμενη από το εθνικό δίκαιο κράτους μέλους υποχρέωση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στην αγορά εργασίας του να διαθέτουν άδεια εργασίας, προκειμένου να αποφεύγεται διατάραξη της αγοράς αυτής, συνιστά πρόσφορο και αναλογικό μέτρο. Τονίζω και πάλι ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, όταν εργάζονται σε πλοίο που φέρει σημαία κράτους μέλους, υπάγονται στη δικαιοδοσία του εν λόγω κράτους μέλους και, ως εκ τούτου, υπόκεινται, κατ' αρχήν, στους κανόνες του κράτους αυτού ως προς το εργατικό δίκαιο και τις άδειες εργασίας, βάσει του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ. Συναφώς, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι τα πλοία που φέρουν τη σημαία άλλου κράτους μέλους δεν υπόκεινται στον κανόνα των 25 ελλιμενισμών –τούτο συμβαίνει απλώς διότι δεν υπόκεινται στη δανική νομοθεσία επί του θέματος.

93. Περαιτέρω, τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη του πληρώματος δεν χρειάζεται να αποβιβάζονται από το πλοίο, ούτε να εργάζονται στην ξηρά εντός του οικείου κράτους μέλος, προκειμένου να υπόκεινται στη νομοθεσία του κράτους της σημαίας. Επιπλέον, μολονότι ο κανόνας των 25 ελλιμενισμών ενεργοποιείται με την είσοδο του πλοίου (και όχι των μελών του πληρώματος ατομικά) σε δανικούς λιμένες, και μολονότι το αιτούν δικαστήριο δεν παρέσχε ουσιαστική επεξήγηση ως προς τον σκοπό της ρύθμισης αυτής, εντούτοις αυτή φαίνεται [65] απλώς να μετριάζει τον κανόνα [66] κατά τον οποίο οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να διαθέτουν άδεια εργασίας, ρύθμιση η οποία εκτιμώ ότι συνιστά αφ' εαυτής πρόσφορο και αναλογικό μέτρο.

94. Για να το θέσω διαφορετικά, η Δανία είχε το δικαίωμα να επιβάλει την υποχρέωση λήψεως αδείας εργασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι απασχολούνται σε πλοία υπό δανική σημαία δυνάμει του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ. Το γεγονός ότι προέβλεψε εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν, με το όριο των 25 ελλιμενισμών, δεν αναιρεί το γεγονός ότι η Δανία δικαιούται –απλώς και μόνον λόγω της νηολόγησης των πλοίων στη Δανία– να επιβάλλει μια τέτοια υποχρέωση. Για τους λόγους που προεκτέθηκαν, η ρύθμιση αυτή δεν συνιστά «περιορισμό» της ασκήσεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και, ακόμη και εάν (αντίθετα με την εκτίμησή μου) θεωρηθεί περιορισμός, αυτός δικαιολογείται αυτοτελώς ως πρόσφορο και αναλογικό μέσο προστασίας της δανικής αγοράς εργασίας, όπως επιτρέπεται από το άρθρο 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ.

[64] Η VAS Shipping επικαλείται συναφώς την απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, σκέψη 34).

[65] Υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο.

[66] Επιβάλλοντας μεγαλύτερο ή υψηλότερου βαθμού σύνδεσμο των προερχόμενων από τρίτες χώρες μελών του πληρώματος και των πλοίων επί των οποίων εργάζονται με τη δανική αγορά εργασίας.

VI. Πρόταση

95. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Østre Landsret (εφετείο της ανατολικής περιφέρειας, Δανία) ως εξής:

Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 79, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, δεν αντιτίθεται σε νομοθετική διάταξη κράτους μέλους η οποία απαιτεί να διαθέτουν άδεια εργασίας τα προερχόμενα από τρίτες χώρες μέλη πληρώματος πλοίου που φέρει τη σημαία κράτους μέλους και ανήκει σε πλοιοκτήτη ο οποίος είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους, εφόσον το εν λόγω πλοίο έχει ελλιμενιστεί σε λιμένες του κράτους μέλους του οποίου φέρει τη σημαία πάνω από συνολικά 25 φορές το προηγούμενο έτος.