GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. június 10.[1]

C-71/20. sz. ügy

Anklagemyndigheden
kontra
VAS Shipping ApS (korábban Sirius Shipping ApS)

(az Østre Landsret [keleti fellebbviteli bíróság, Dánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikk – Letelepedés szabadsága – A valamely tagállam lobogója alatt közlekedő hajó harmadik országbeli személyzetének az ezen tagállam nemzeti joga alapján fennálló azon kötelezettsége, hogy munkavállalási engedéllyel rendelkezzen – A nemzetközi forgalomban üzemeltetett azon hajókra vonatkozó kivétel, amelyek nem lépnek be a tagállam kikötőibe évente több mint 25 alkalommal – Egy másik tagállam állampolgárának tulajdonát képező hajó – Megkülönböztetés-mentesség – A »korlátozás« fogalma – Közérdeken alapuló nyomós ok – A munkaerőpiac stabilitása – Arányosság”

I. Bevezetés

1. Az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) által 2020. február 10-én benyújtott és a Bíróság hivatala által 2020. február 12-én nyilvántartásba vett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikk értelmezésére vonatkozik. Fogalmilag azt a nehéz kérdést veti fel, hogy a nemzeti munkaerőpiacot szabályozó, általánosan és különbségtétel nélkül alkalmazandó szabályozás tekinthető-e a letelepedés szabadsága EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásának.

2. E kérelmet az Anklagemyndigheden (ügyészség, Dánia) által a dán VAS Shipping ApS (korábban Sirius Shipping ApS) korlátolt felelősségű társaság ellen indított büntetőeljárásban terjesztették elő, amely társaság a svéd Sirius Rederi AB társaság kizárólagos tulajdonában van. Tekintettel arra, hogy a dán jog előírja, hogy a résztulajdonosok tulajdonában lévő hajók vonatkozásában egy ügyvezető tagot kell kijelölni, a VAS Shipping a Svédországban letelepedett tagokból álló négy hajózási vegyesvállalat tekintetében az ügyvezető tag. A négy svéd tagból álló hajózási vegyesvállalatok négy hajót lajstromoztattak a dán nemzetközi hajólajstromban (a továbbiakban: DIS) hajózási tevékenységük Dániában történő folytatásához.

[1] Eredeti nyelv: angol.

3. A tényállás idején hatályos dán jogi rendelkezéseknek megfelelően a harmadik állambeli állampolgárnak munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie a Dániában történő munkavállaláshoz, beleértve az olyan dán hajón történő alkalmazás esetét is, amely menetrend szerint rendszeresen dán kikötőkbe érkezik. Aki ilyen, munkavállalási engedéllyel nem rendelkező külföldi állampolgárt foglalkoztat, pénzbüntetéssel vagy szabadságvesztéssel büntetendő. A nemzetközi forgalomban üzemeltetett dán teherhajón dolgozó harmadik országbeli állampolgárok mentesültek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól, ha a hajó a megelőző egybefüggő egyéves időszakban huszonötnél több alkalommal nem hajózott be dán kikötőbe.[2] Munkavállalási engedély azonban szükséges volt, ha e hajók az előző évben több mint 25 alkalommal hajóztak be dán kikötőbe.

4. A VAS Shippig társaságot az Udlændingeloven (külföldiekről szóló törvény)[3] 59. §-a 5. bekezdésével és 61. §-ával összefüggésben értelmezett 59. §-a 4. bekezdésének megsértésével vádolják, mivel 2010. augusztus 22. és 2011. augusztus 22. között több, mint 25 alkalommal hajózott be dán kikötőkbe a DIS-ben szereplő négy hajóval, és azokon olyan harmadik országbeli[4] személyzetet alkalmazott, amelynek tagjai nem rendelkeztek munkavállalási engedéllyel és a külföldiekről szóló törvény 14. §-a alapján nem is mentesültek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól. Az elsőfokú bíróság megállapította a VAS Shipping társaságnak a szóban forgó jogsértés elkövetésében való bűnösségét, és 1 500 000 dán korona (DKK) összegű pénzbüntetést szabott ki vele szemben.

5. A szóban forgó bíróság úgy ítélte meg, hogy a munkavállalási engedélyre vonatkozó követelmény a letelepedés szabadságának az EUMSZ 54. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikk értelmében vett, hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozását jelenti, de a korlátozást a dán munkaerőpiac veszélyeztetésének elkerülése igazolhatja. A VAS Shipping fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz.

6. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy ellentétes-e a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikkel az az alapeljárásbelihez hasonló tagállami szabályozás, amely előírja, hogy az e tagállam lobogója alatt közlekedő, és egy másik uniós tagállam állampolgárságával rendelkező hajótulajdonos tulajdonát képező hajó harmadik országbeli személyzetének munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha a hajó a megelőző egybefüggő egy éves időszakban legfeljebb 25 alkalommal hajózott be a lobogó szerinti tagállam kikötőjébe.

7. Úgy tűnik, hogy az alapeljárás felei kezdetben egyetértettek abban, hogy a szóban forgó dán intézkedések az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásnak minősülnek. Úgy tűnik, hogy a felek ezt követően arra összpontosítottak, hogy az intézkedés igazolható-e közérdeken alapuló nyomós okokkal. Mindazonáltal írásbeli beadványaiban a Bizottság ezt követően kétségbe vonta ezt az álláspontot.

8. Részletesen meg kell tehát vizsgálni „a letelepedés szabadsága korlátozásának” az EUMSZ 49. cikk szerinti fogalmát, és meg kell vizsgálni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság miként alkalmazhatná ezt a fogalmat az előtte folyamatban lévő alapeljárás keretében.

9. E kérdés vizsgálata előtt először is emlékeztetni kell a releváns uniós és nemzeti jogszabályokra, valamint az alapügynek a kérdést előterjesztő bíróság által bemutatott tényállására.

[2] A naptári évre tekintet nélkül.

[3] A 2010. augusztus 18-i 1061. sz. törvény egységes szerkezetbe foglalta.

[4] Az Európai Unión és az Európai Gazdasági Térségen (EGT) kívüli országok.

II. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

10. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének tengerjogi egyezménye, amelyet Montego Bayben, 1982. december 10-én írtak alá (a továbbiakban: UNCLOS), 1994. november 16-án lépett hatályba. Az UNCLOS-t az Európai Közösségek részéről jóváhagyta az Egyesült Nemzetek Szervezete 1982. december 10-i tengerjogi egyezményének és az egyezmény XI. részének végrehajtásáról szóló, 1994. július 28-i megállapodásnak az Európai Közösség általi megkötéséről szóló, 1998. március 23-i 98/392/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 179., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 3. kötet, 260. o.).

11. Az UNCLOS 91. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Minden állam megállapítja azokat a feltételeket, amelyek alapján a hajó nemzeti hovatartozását megadja, területén a hajókat lajstromozza, valamint megadja a jogot a lobogója alatt történő hajózáshoz. A hajók azon állam nemzetiségével rendelkeznek, amely állam lobogóját joguk van használni. Az állam és a hajók között valóságos kapcsolatnak kell fennállnia.”

12. Az UNCLOS-nak „A hajók jogállása” címet viselő 92. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Hajó csak egy állam lobogója alatt közlekedhet, kivéve a nemzetközi szerződésekben vagy az ezen egyezményben kifejezetten meghatározott kivételes eseteket, és a nyílt tengeren ezen állam kizárólagos joghatósága alatt áll. […]”

13. Az UNCLOS-nak „A lobogó szerinti állam kötelezettségei” címet viselő 94. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden állam ténylegesen gyakorolja joghatóságát a lobogója alatt hajózó hajók tekintetében közigazgatási, műszaki és szociális kérdéseket illetően.

(2) Minden állam különösen:

[…]

b) belső joga szerint vállalja a joghatóságot minden lobogója alatt közlekedő hajó, annak kapitánya, tisztjei és személyzete felett a hajót érintő közigazgatási, műszaki és szociális kérdések tekintetében.”

B. A dán jog

1. A külföldiekről szóló törvény

14. A külföldiekről szóló törvény 13. §-a következőképpen rendelkezik:

„1. bekezdés. A külföldi állampolgárnak munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie ahhoz, hogy Dániában fizetés ellenében vagy ingyenesen munkát, önálló vállalkozói tevékenységet végezhessen, illetve ellenérték fejében vagy másként szolgáltatást nyújthasson. Munkavállalási engedély szükséges az olyan dán hajón vagy repülőgépen történő alkalmazás esetén is, amely menetrend szerint vagy egyébként rendszeresen dán kikötőkbe vagy repülőterekre érkezik. Ugyanakkor utalni kell a 14. §-ra.

2. bekezdés A menekültügyi, bevándorlási és integrációs ügyekért felelős miniszter részletesen szabályozza, hogy milyen mértékben van szükség munkavállalási engedélyre a felségvizeken vagy a kontinentális talapzaton történő munkavégzéshez.”

15. A külföldiekről szóló törvény 14. §-a következőképpen rendelkezik:

„Az alábbi külföldi állampolgárok mentesülnek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól:

1) azok a külföldi állampolgárok, akik az 1. § értelmében másik skandináv ország állampolgárai.

2) azok a külföldi állampolgárok, akik a 2. és 6. §-ok értelmében uniós szabályok hatálya alá tartoznak.

3) az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi állampolgárok.

[…]

2. bekezdés. A menekültügyi, bevándorlási és integrációs ügyekért felelős miniszter más külföldi állampolgárok esetében is előírhatja, hogy azok mentesülnek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól.”

16. A külföldiekről szóló törvény 59. §-a következőképpen rendelkezik:

„[…]

4. bekezdés. Aki az előírt munkavállalási engedély nélkül vagy a munkavállalási engedély vonatkozásában rögzített feltételeket megsértve alkalmaz külföldi állampolgárt, pénzbüntetéssel és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

5. bekezdés. A büntetés 4. bekezdés alapján történő kiszabása szempontjából súlyosító körülménynek minősül, ha a jogsértést szándékosan vagy súlyos gondatlanságból követték el, az érintett személy vagy mások a jogsértésből haszonszerzésre törekedtek vagy abból számukra vagyoni előny származott, vagy a külföldi állampolgár nem jogosult Dániában tartózkodni.”

17. A külföldiekről szóló törvény 61. §-a következőképpen rendelkezik:

„A büntető törvénykönyv 5. fejezetében rögzített szabályok alapján társaságok stb. (jogi személyek) büntetőjogi felelőssége is megállapítható.”

2. A külföldi állampolgárokról szóló rendelet

18. A büntetőeljárást eredményező körülmények felmerülésének időpontjában a bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet (a külföldi állampolgárok Dániába történő beutazásáról szóló, 2010. március 22-i 270. sz. rendelet; a továbbiakban: a külföldi állampolgárokról szóló rendelet) 33. §-a a következőképpen rendelkezett:

„Az alábbi külföldi állampolgárok mentesülnek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól:

[…]

4) A nemzetközi forgalomban üzemeltetett dán teherhajó személyzete, ha a teherhajó – a naptári évre tekintet nélkül – a megelőző egybefüggő egy éves időszakban huszonötnél több alkalommal nem hajózott be dán kikötőbe, és ha a külföldiekről szóló törvény 13. §-a 1. bekezdésének második mondata alapján e célból munkavállalási engedély szükséges.

[…]” [5]

3. Søloven (a hajózásról szóló törvény)

19. A Søloven (hajózásról szóló, legutóbb a 2018. december 17-i 1505. sz. törvény által egységes szerkezetbe foglalt törvény) 103. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A résztulajdonosok tulajdonát képező hajó vonatkozásában ügyvezető tagot kell kijelölni.

2. bekezdés. Ügyvezető tagként természetes személy, zártkörűen működő részvénytársaság vagy felelős társaság is kijelölhető, feltéve hogy e fél teljesíti az 1. § 2. és 3. bekezdésében rögzített feltételeket.”

20. A hajózásról szóló törvény 104. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az ügyvezető tag e minőségében harmadik felek vonatkozásában jogosult a hajózási vállalat által szokásosan megkötött bárminemű jogügylet megkötésére. Ennélfogva az ügyvezető tag alkalmazhatja, elbocsáthatja és utasíthatja a hajóparancsnokot, általános biztosítást köthet és

[5] A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutatott, hogy „egyértelmű, hogy a külföldiekről szóló törvény 14. §-ának 1. bekezdése a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés e törvény 13. §-ának 1. bekezdése szerinti követelménye alól mentesülő külföldi állampolgárok több csoportját sorolja fel. E rendelkezést a tényállás megvalósulásának idején a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a egészítette ki, amely a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól mentesülő külföldi állampolgárok több csoportjára, köztük a 33. § 1. bekezdésének 4) pontjában hivatkozott csoportra szintén utal. A külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontja a külföldiekről szóló törvény 13. §-a 1. bekezdésének második mondatában szereplő »rendszeres« kritériumot akként részletezi, hogy munkavállalási engedély kizárólag akkor szükséges, ha valamely dán hajó a megelőző egybefüggő egy éves időszakban huszonötnél több alkalommal hajózik be dán kikötőbe”.

átveheti a hajózási vállalatnak kifizetett pénzösszegeket. Az ügyvezető tag külön felhatalmazás hiányában nem értékesítheti és jelzáloggal nem terhelheti meg a hajót, illetve a hajót nem adhatja bérbe egy évet meghaladó időtartamra.”

4. A dán nemzetközi hajólajstromra (DIS) vonatkozó szabályok

21. A DIS-re a büntetőeljárást eredményező körülmények felmerülésének idején irányadó szabályokat a 2000. május 31-i 460. sz. törvénnyel módosított, 1997. április 11-i 273. sz. törvény, a 2006. június 7-i 526. sz. törvény és a 2009. március 24-i 214. sz. törvény rögzíti. A módosított 273. sz. törvény 10. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az e lajstromba bejegyzett hajók személyzetének bérére és munkavégzési feltételeire vonatkozó kollektív megállapodásnak kifejezetten rögzítenie kell, hogy az kizárólag az ilyen munkaviszonyra alkalmazandó.

2. bekezdés. Az 1. bekezdés szerinti, dán szakszervezet által megkötött kollektív szerződés hatálya kizárólag olyan személyekre terjedhet ki, akik belföldi lakosok, vagy akiket az uniós jog vagy a vállalt más nemzetközi kötelezettségek alapján a belföldi lakosnak minősülő személyekkel azonos bánásmódban kell részesíteni.

[…]”

III. Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

22. A VAS Shipping társaságot azzal vádolják, hogy 2010. augusztus 22. és 2011. augusztus 22. között több mint 25 alkalommal hajózott be dán kikötőkbe a DIS-ben lajstromozott négy hajóval, és azokon olyan harmadik országbeli személyzetet alkalmazott, amelynek tagjai nem rendelkeztek munkavállalási engedéllyel, és a külföldiekről szóló törvény 14. §-a alapján nem is mentesültek a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye alól.

23. A VAS Shipping társaság a négy hajózási vegyesvállalat vonatkozásában a hajózásról szóló törvény 103. §-a értelmében vett ügyvezető tag. A tagok korlátolt felelősségű svéd társaságok.

24. A Dániában bejegyzett VAS Shipping teljes egészében a svéd Sirius Rederi AB társaság leányvállalata. A társaságot 2010. március 16-án alapították, és annak ügyvezetését egy Svédországban lakóhellyel rendelkező igazgató és három igazgatósági tag látja el; e három igazgatósági tagból kettő dániai lakos. A rendelkezésre bocsátott információ alapján a társaság valamennyi igazgatósági ülését Dániában tartja, és a hajózási vegyesvállalatok valamennyi taggyűlését Dániában tartották azóta, hogy a szóban forgó négy hajót lajstromoztatták a DIS-ben.

25. A négy hajózási vegyesvállalat úgy döntött, hogy a hajózási tevékenységüket Dániában folytatják azzal, hogy a szóban forgó négy hajót a DIS-ben lajstromoztatták, és a Dániában bejegyzett VAS Shipping társaságot jelölték ki ügyvezető tagként. Ennek alapján tehát a VAS Shipping társaság a hajózásról szóló törvény 104. §-a alapján törvényes felhatalmazással rendelkezett a hajózási vegyesvállalatok által szokásosan megkötött bárminemű jogügylet megkötésére.

26. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a négy hajó tehát olyan eszköznek minősül, amelyekkel a hajózási vegyesvállalatok Dániában folytatnak gazdasági tevékenységet, a DIS-ben történő lajstromoztatás tehát nem választható el a letelepedés szabadságának gyakorlásától.[6] A VAS Shipping úgy nyilatkozott, hogy a harmadik országbeli tengerészek a dán kikötőkbe történő behajózás alatt egyáltalán nem hagyják el a hajót, és hogy minden szárazföldi munkát az érkezés szerinti kikötő által alkalmazott, dán szárazföldi személyzet végez el.[7]

27. 2018. május 4-én a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság, Dánia) megállapította, hogy a VAS Shipping megsértette a külföldiekről szóló törvény rendelkezéseit. Azt is megállapította, hogy a külföldiekről szóló törvény rendelkezései korlátozzák a letelepedésnek az EUMSZ 54. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikken alapuló szabadságát, azonban ezt a korlátozást közérdeken alapuló nyomós okok indokolják, és a korlátozás nem haladja meg a szükséges mértéket. E bíróság szerint a külföldiekről szóló törvénynek a harmadik országbeli személyzetre vonatkozó szabályait igazolja a dán munkaerőpiac oltalmazása, mivel a bérszintet illetően a harmadik országbeli munkaerő a dán munkaerőhöz képest versenyelőnyt élvez. A munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye a munkaerőpiac stabilitását hatékonyan biztosító, következésképpen a nemzeti munkaerőpiaci zavarok elkerülését szolgáló eszköz. Következésképpen a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) megállapította e korlátozások jogszerűségét, és a VAS Shipping társaságot 1 500 000 DKK összegű pénzbüntetés megfizetésére kötelezte a külföldiekről szóló törvény 59. §-a 5. bekezdésével és 61. §-ával összefüggésben értelmezett 59. §-ának 4. bekezdése alapján.[8]

28. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a felek között egyetértés uralkodik abban, hogy a külföldiekről szóló törvénynek a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-ának 4) pontjával összefüggésben értelmezett 13. §-a 1. bekezdésében rögzített, munkavállalási engedéllyel való rendelkezés feltétele a letelepedés EUMSZ 49. cikk értelmében vett szabadsága korlátozásának minősülhet. A munkaerőpiaci stabilitás biztosításának, ezáltal a munkaerőpiaci zavar elkerülésének célja főszabály szerint indokolhatja a letelepedés szabadságának korlátozását.[9] A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a Bíróság több ítéletben határozott abban a kérdésben, hogy az EUMSZ alapján mely tényezőket kell figyelembe venni annak értékelése során, hogy arányos-e munkavállalók szabad megválasztása terén a munkáltatót megillető szabadság korlátozása. Az ítélkezési gyakorlat tárgyát azonban főként a szolgáltatásokra vonatkozó szabályokkal való kapcsolat képezi. Következésképpen a Bíróság korábbi határozatai nem szolgálnak megbízható iránymutatással a szóban forgó dán szabályok és a letelepedés szabadságáról szóló EUMSZ 49. cikk közötti kapcsolat értékelését illetően. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, ahhoz, hogy a jelen ügyet el tudja bírálni, választ kell találni arra a kérdésre, hogy ellentétesek-e az EUMSZ 49. cikkel a dán szabályokhoz hasonló olyan előírások, amelyek a Dánia lobogója alatt közlekedő és egy másik uniós tagállam állampolgárainak tulajdonát képező hajókon munkát végző harmadik országbeli állampolgárokat munkavállalási engedély megszerzésére kötelezik.

6 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320).

7 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a tényállás, ezen belül pedig az, hogy tartózkodtak-e harmadik országbeli állampolgárok a négy hajó fedélzetén, és ha igen, hányan, mennyi ideig tartózkodtak ott, és hogy a szóban forgó hajók hány alkalommal hajóztak be dán kikötőbe, vita tárgyát képezi.

8 A büntetés kiszabása során a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) megállapította, hogy súlyosító körülmények állnak fenn, mivel a külföldi tengerészeket a dán tengerészekhez képest kevésbé fizetik meg, és vagyoni előnyre lehet szert tenni. Azt a következtetést vonta le, hogy a jogsértés szándékos volt, és azt több hajóval követték el, valamint hogy az érintett külföldi állampolgárok nem voltak jogosultak Dániában tartózkodni. Megjegyezte ugyanakkor, hogy valamelyest bizonytalan, hogy hány tengerész volt a fedélzeten, és hogy e hajók hányszor hajóztak be dán kikötőbe. Ezenfelül azt is megjegyezte többek között, hogy az eljárás rendkívül hosszú ideig tartott az ügy és az annak keretében felmerülő uniós jogkérdések összetettsége, a különböző hatóságok és az ügyészség, valamint a vádlott jogi képviselője közötti kapcsolatfelvételek miatt.

9 2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítélet (C-18/17, EU:C:2018:904).

29. E feltételek mellett az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel az olyan tagállami szabályozás, amely előírja, hogy a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő és egy másik uniós tagállam állampolgárságával rendelkező hajótulajdonos tulajdonát képező hajó harmadik országbeli személyzetének munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha a hajó a megelőző egybefüggő egyéves időszakban legfeljebb 25 alkalommal hajózott be a tagállam kikötőjébe?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

30. Írásbeli észrevételt nyújtott be a VAS Shipping, a dán és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság.

31. A kérdést előterjesztő bíróság azon állítása ellenére, amely szerint a felek között egyetértés uralkodik abban, hogy a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés feltétele a letelepedés EUMSZ 49. cikk értelmében vett szabadsága korlátozásának minősülhet, észrevételeiben a Bizottság megkérdőjelezte, hogy a dán jogszabályok azon követelménye, amely szerint a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő és egy másik uniós tagállam állampolgárainak tulajdonában lévő hajó harmadik országbeli személyzetének munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha a hajó a megelőző egybefüggő egyéves időszakban legfeljebb 25 alkalommal hajózott be a tagállam kikötőjébe, a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti-e.

32. 2020. december 15-én a Bíróság a Bíróság eljárási szabályzata 61. cikkének (1) bekezdése alapján úgy határozott, hogy felhívja a feleket, illetve az alapokmány 23. cikke szerinti – a Bizottságon kívüli – érdekelteket, hogy az utóbbi írásbeli észrevételeiben foglalt azon állítás tekintetében írásban foglaljanak állást, amely szerint az alapügyben szóban forgó dán szabályozás nem minősül az EUMSZ 49. cikk értelmében vett „korlátozásnak”.

33. A VAS Shipping, valamint a dán és a holland kormány e tekintetben további vagy kiegészítő észrevételeket nyújtott be. Míg a VAS Shipping fenntartja azon álláspontját, amely szerint a szóban forgó nemzeti intézkedések korlátozzák a letelepedés szabadságát, a dán és a holland kormány immáron úgy véli, hogy ezek az intézkedések nem képezik a letelepedés szabadságának az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozását.[10] Ezen előzmények alapján térek át az így felvetett problémák vizsgálatára.

[10] Az eredeti észrevételeinek 11. pontjában a dán kormány megjegyezte, hogy az a követelmény, amely szerint a harmadik országbeli állampolgároknak a jelen körülmények között munkavállalási engedéllyel kell rendelkezniük, általános jelleggel korlátozza a letelepedés szabadságát az EUMSZ 49. cikk értelmében. Noha a holland kormány a kérdést előterjesztő bíróság állítása alapján eredetileg elismerte, hogy a szóban forgó dán intézkedések korlátozzák a letelepedés szabadságát, e kormány az eredeti észrevételeiben megkérdőjelezte, hogy az EUMSZ 49. cikk releváns-e, mivel az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése feljogosítja a Dán Királyságot arra, hogy munkavállalási engedélyt követeljen meg, amikor a személyzet tagjai belépnek a dán munkaerőpiacra, és ezáltal szabályozza a területén dolgozó harmadik országbeli állampolgárok számát.

V. Elemzés

A. Az EUMSZ 49. cikk szerinti korlátozás fennállása

1. Az EUMSZ 49. cikk alkalmazhatósága

34. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 49. cikk, valamint a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok értelmezését kéri. E bíróság nem kérte a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 56. cikknek, sőt valójában az EUM-Szerződés egyetlen más rendelkezésének az értelmezését sem. Emellett a kérdést előterjesztő bíróság nem kérte például az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésének értelmezését sem, amely szerint az EUMSZ 79. cikk „nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát”. Emellett a holland kormány kivételével a felek és az érdekeltek e tekintetben semmilyen észrevételt nem tettek. Ezenkívül semmilyen kérdést nem vetettek fel a tengerészek olyan jogait illetően, mint például az Unión belüli szabad mozgáshoz való joguk, valamint az Unió külső határainak átlépésekor fennálló jogaik és kötelezettségeik. [11]

35. Az EUMSZ 49. cikk megtiltja a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó korlátozásokat. Az EUMSZ 54. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 49. cikk értelmében a letelepedés szabadsága megilleti a valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaságokat, amelyeknek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Európai Unió területén van. [12]

36. Tekintettel arra, hogy a letelepedés szabadsága annak lehetővé tételére irányul, hogy valamely uniós polgár állandó és folyamatos jelleggel részt vegyen a származási államától eltérő tagállam gazdasági életében, és abból haszonra tegyen szert, a „letelepedés” fogalma az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései értelmében így az e tagállamban állandó telephelyen, határozatlan ideig ténylegesen végzett gazdasági tevékenységet foglalja magában. A Bíróság szerint e szabadság azt feltételezi, hogy az érintett társaság valóban letelepedett a fogadó tagállamban, és ott ténylegesen gazdasági tevékenységet végez. [13]

37. A Bíróság megállapította, hogy valamely hajó lajstromozása nem feltétlenül jelent az EUM-Szerződés értelmében vett letelepedést; ez különösen arra az esetre igaz, ha a hajót nem gazdasági tevékenység végzésére használják, vagy ha a lajstromozási kérelmet le nem telepedett és letelepedni nem is kívánó személy vagy annak megbízásából eljáró személy nyújtja be az érintett államban. Amennyiben azonban a hajó olyan gazdasági tevékenység végzésének eszköze, amely az érintett tagállamban állandó telephellyel való rendelkezést tesz szükségessé, a szóban forgó hajó lajstromozása nem határolható el a letelepedés szabadságának gyakorlásától. [14]

[11] Lásd e tekintetben: 2020. február 5-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tengerészek felvétele a rotterdami kikötőben) ítélet (C-341/18, EU:C:2020:76).

[12] 2017. október 25-i Polbud – Wykonawstwo ítélet (C-106/16, EU:C:2017:804, 32. pont).

[13] Lásd ebben az értelemben: 2006. szeptember 12-i Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ítélet (C-196/04, EU:C:2006:544, 53. és 54. pont).

[14] 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 21. és 22. pont).

38. Úgy tűnhet tehát a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett tényállás alapján, hogy a jelen ügyben alkalmazni kell az EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikket. E tekintetben a négy svéd vegyesvállalat négy hajót lajstromoztatott a DIS-ben, valamint a Dániában letelepedett és egy svéd társaság 100%-os tulajdonában álló VAS Shippinget jelölték ki e hajók tekintetében ügyvezető tagnak. A szóban forgó négy hajót továbbá a négy hajózási vegyesvállalat gazdasági tevékenységének folytatására használják.

39. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben foglalt, a letelepedés szabadsága korlátozásának fennállására vonatkozó állítás ellenére [15] a jelen eljárásban meg kell vizsgálni, hogy fennáll-e ilyen korlátozás. Először is a Bíróság elé terjesztett észrevételeket emelem ki, majd pedig a „korlátozás" fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot. Ezt követően e fogalom vizsgálatát javasolom a jelen ügy keretében.

2. A „korlátozás" fogalma

a) Érvek

40. Először a Bizottság ezzel kapcsolatos észrevételeit foglalom össze. Ezek azok az észrevételek ugyanis, amelyek a Bíróság írásbeli kérdéséhez, és így a többi fél és érdekelt e tárgyban tett észrevételeihez vezettek.

41. A Bizottság úgy véli, hogy az a kérdés, amelyet annak értékelése érdekében fel kell tenni, hogy valamely nemzeti intézkedés korlátozza-e a letelepedés szabadságát, arra irányul, hogy a nemzeti jog által az új gazdasági szereplők tekintetében előírt kötelezettség – a jelen esetben a harmadik országok állampolgárai számára előírt munkavállalási engedély – a piacra jutás akadályát képezi-e, és megfosztja-e őket attól a lehetőségtől, hogy hatékonyan versenyezzenek a letelepedett gazdasági szereplőkkel. [16] A Bizottság szerint valamely intézkedés nem minősül szükségszerűen az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásnak pusztán azért, mert a gazdasági előny és a gazdasági tevékenység folytatására való ösztönzés mértéke kisebb annál, mint ha az intézkedést nem alkalmaznák. Harmonizáció hiányában a tagállamok főszabály szerint hatáskörrel rendelkeznek a gazdasági tevékenységek területükön való gyakorlásának szabályozására, és ha valamely intézkedés sem jogilag, sem ténylegesen nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, csak akkor tekinthető a letelepedés szabadsága korlátozásának, ha hatással van a piacra jutásra. [17] E tekintetben a Bizottság az 1994. július 14-i Peralta ítéletre (C-379/92, EU:C:1994:296, 34. pont) hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapította, hogy harmonizáció hiányában valamely tagállam közvetlenül vagy közvetve saját műszaki szabályokat írhat elő, amelyek a többi tagállamban nem feltétlenül találhatók meg. A Bíróság szerint „az e vállalkozások számára e helyzetből adódó nehézségek nem érintik a letelepedés szabadságát […]. Alapvetően

[15] A nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bírónak az előtte folyamatban levő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróság átfogalmazhatja a feltett kérdést, vagy – mint a jelen ügyben is – az EUMSZ 49. cikk értelmezésével kapcsolatban minden olyan információt megadhat a nemzeti bíróságnak, amely a határozatának meghozatalához szükségesnek bizonyulhat. Lásd analógia útján: 2000. szeptember 21-i Michaïlidis ítélet (C-441/98 és C-442/98, EU:C:2000:479, 20. és 21. pont).

[16] Lásd a Bizottság észrevételeinek 45. pontját. Észrevételeinek 49. pontjában a Bizottság arra hivatkozott, hogy az a kérdés, hogy az *új piaci szereplő* azon kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsa a helyi szabályokat, a jelen esetben a harmadik országok állampolgárai esetében a munkavállalási engedély megszerzését, megfosztja-e az *új piaci szereplőket* attól a lehetőségtől, hogy hatékonyan versenyezzenek a már letelepedett gazdasági szereplőkkel.

[17] Lásd a Bizottság észrevételeinek 49. és 50. pontját.

ezek a nehézségek természetükben nem különböznek azoktól, amelyek például a bérköltségeket, a társadalombiztosítási költségeket vagy az adórendszert szabályozó nemzeti jogszabályok közötti eltérésekből fakadhatnak.”

42. A VAS Shipping az eredeti észrevételeiben jelezte, hogy mivel a szóban forgó dán szabályozás csak a dán lobogó alatt közlekedő hajókra vonatkozik, e szabályok akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá teszik az uniós állampolgárok számára, hogy az EUM-Szerződésben biztosított szabad letelepedéshez való jogukat gyakorolják. Arra hivatkozik, hogy nem választható el a valamely hajó e tagállamban történő lajstromozásának feltételeitől az olyan nemzeti intézkedés, amely büntetőjogi szankciók terhe mellett felső határt ír elő arra vonatkozóan, hogy e tagállam valamely kikötőjébe évente hányszor hajózhat be egy másik tagállamban letelepedett személy tulajdonában lévő azon hajó, amely harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztat. Ez különösen így van akkor, amikor a nemzeti szabály csak a szóban forgó tagállamban lajstromozott hajókra alkalmazandó, míg az ott nem lajstromozott hajók szabadon és korlátozások nélkül hajózhatnak be ez utóbbi kikötőibe, függetlenül a személyzet tagjainak állampolgárságától.

43. A VAS Shipping úgy véli, hogy a külföldiekről szóló törvény 13. §-a 1. bekezdésének második mondatában a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontjával együtt előírt korlátozás egyenértékű a Bíróság által a 2004. október 14-i Bizottság kontra Hollandia ítéletben (C-299/02, EU:C:2004:620) megállapított korlátozással, mivel e rendelkezések azt foglalják magukban, hogy a Svédországban letelepedett azon hajótulajdonosoknak, akik hajójuk DIS-ben való lajstromozását tervezik kérni, és Dániában tengeri hajózási tevékenységet kívánnak folytatni évente több mint 25 alkalommal a dán kikötőkbe behajózva, nincs más lehetőségük, mint hogy munkaerő-felvételi politikájukat oly módon kiigazítják, hogy kizárják a hajó személyzetéből az Európai Unión és az EGT-n kívüli országok minden állampolgárát. Ez a munkaerő-felvételi politikájuk radikális és lényeges változását eredményezi, ami jelentős hátrányt és gazdasági beavatkozást jelent.

44. Eredeti észrevételeiben, valamint a Bíróság által feltett kérdésre adott válaszában a VAS Shipping azzal érvel, hogy az általa a harmadik országbeli állampolgároknak fizetett nettó munkabér megfelel a dán jogszabályok által a DIS-ben lajstromozott hajók tekintetében megállapított szabályoknak, és azok nem alacsonyabbak a kollektív szerződésben rögzítetteknél.

45. A Bíróság által feltett kérdésre adott válaszában a VAS Shipping rámutat arra, hogy a szóban forgó hajók svéd résztulajdonosai számos más tagállamban, köztük Svédországban tevékenykednek. Emellett a VAS Shipping úgy véli, hogy a Bizottságnak a korlátozás fennállására és igazolására vonatkozó észrevételei a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdése 4) pontjának alapvetően téves értelmezésén alapulnak. Ennélfogva a VAS Shipping kiemeli, hogy sem a DIS-be, sem a bármely más dán hajólajstromba való bejegyzés nem releváns a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontjában előírt, 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály szempontjából. E rendelkezésnek megfelelően kizárólag a *nemzetközi forgalomban* üzemeltetett hajókra vonatkozhat a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály, függetlenül a DIS-be való bejegyzésüktől. Egy hajó nem minősül nemzetközi forgalomban üzemeltetett hajónak a DIS-be való bejegyzése okán.

46. A VAS Shipping szerint a nemzetközi forgalomban üzemeltetett hajót többek között az a tény határozza meg, hogy rendszeresen átlépi a nemzetközi határokat, és ezért nem állhat fenn *de facto* „munkavégzési hely Dániában”, és nem áll fenn a dániai tengerparti szárazföldi foglalkoztatás esete sem. Mivel a hajó nemzetközi forgalomban üzemeltetett hajónak minősül, a hajózási útvonal fogalmilag nem kizárólag dán, így nincs ok azt feltételezni, hogy Dániával állandó vagy tartós

kapcsolat áll fenn. Ennélfogva, azt feltételezve, hogy a hajókat továbbra is nemzetközi forgalomban üzemeltetett hajóként sorolják be, az egyes behajózások esetében a kapcsolódási pont ideiglenes. Ezenkívül a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály nem alkalmazandó a nemzeti forgalomra.

47. A VAS Shipping úgy véli, hogy a 2004. október 14-i Bizottság kontra Hollandia ítéletnek (C-299/02, EU:C:2004:620, 19. és 32. pont) megfelelően „a letelepedés szabadsága korlátozásának” koncepciója túlmutat a hajó lajstromozásának időpontján, amint azt a Bizottság állítja. A hajó folyamatos működtetését érintő akadályok szintén korlátozásnak minősülhetnek.

48. A dán kormány az eredeti észrevételeiben úgy véli, hogy a jelen ügyben feltett kérdés meghaladja az EUMSZ 49. cikk puszta alkalmazásának kereteit, és arra vonatkozik, hogy a tagállamok megkövetelhetik-e a harmadik országok állampolgáraitól a munkavállalási engedély megszerzését, amennyiben tartósan a székhely szerinti államban dolgoznak. E kormány szerint a Dániában lajstromozott hajó dán kikötőkbe történő behajózásainak száma és gyakorisága nagy jelentőséggel bír annak értékelése szempontjából, hogy a hajó személyzete milyen mértékben folytat munkatevékenységet Dániában. Ha ritkán fordul elő ez a helyzet, nem lehet úgy tekinteni, hogy ennek jelentős hatása lenne a dán munkaerőpiacra. Ezzel szemben, amikor a hajó személyzetének tagjai rendszeresen végeznek olyan feladatokat, mint az áruknak a dán kikötőkbe történő érkezést követő be- és kirakodása, az a tény, hogy a személyzet tagjai harmadik országbeli állampolgárok, befolyásolhatja a dán munkaerőpiac stabilitását. A munkavállalási engedély követelménye az egyes hajóknak a dán kikötőkbe történő behajózásainak számából, és nem abból ered, hogy a személyzet harmadik országbeli tagja hányszor tartózkodik a dán kikötőbe érkező hajó fedélzetén. Ennek az az oka, hogy a harmadik országbeli személyzetet alkalmazó hajó behajózásainak száma hatással van arra, hogy a hajó mint munkahely mikor létesít kellően stabil és rendszeres kapcsolatot a dán munkaerőpiaccal, és így mikortól követelik meg, hogy e hajó munkavállalói a dán jogszabályoknak megfelelően munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek. Emellett a személyzet azon tagjainak a kikötőbe való behajózásai számának ellenőrzése, akik az év folyamán különböző hajókon dolgozhattak, túlzott és felesleges nyilvántartás vezetését igényelné. E kormány úgy véli, hogy az egy éven belüli 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó alsó korlát kiegyensúlyozott körülhatárolását jelenti annak, hogy egy hajó mikor hajózik be olyan rendszerességgel a dán kikötőkbe, hogy annak harmadik országbeli személyzete úgy tekinthető, hogy kellően stabilan kapcsolódik a dán munkaerőpiachoz, és ezért a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelményének hatálya alá tartozik.

49. A dán kormány a Bíróság által feltett kérdésre adott válaszában egyetért a Bizottságnak a jelen indítvány 41. pontjában kifejtett álláspontjával. Emellett úgy véli, hogy a 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 12. pont) értelmezhető úgy, mint amely a piacra jutást érintő tevékenységek gyakorlására vonatkozó *komoly akadályt* követel meg a letelepedés szabadsága korlátozásának megállapításához. Ennélfogva e kormány szerint mivel a tagállamok főszabály szerint hatáskörrel rendelkeznek a gazdasági tevékenységek területükön való gyakorlásának szabályozására, ha valamely intézkedés sem jogilag, sem ténylegesen nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, csak akkor tekinthető a letelepedés szabadsága korlátozásának, ha hatással van a piacra jutásra. E kormány úgy véli, hogy a 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188), amely az ügyvédek által alkalmazható legmagasabb összegű munkadíjra vonatkozik, bizonyítja, hogy a verseny lehetőségét nem érintő nemzeti szabályok nem minősülnek a letelepedés szabadsága EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásának. A dán kormány szerint, ha valamely piaci

szereplő *hozzáfért*[18] a piachoz, ugyanolyan feltételek mellett kell működnie, mint a többi gazdasági szereplőnek. Amint valamely piaci szereplő hozzáfér a piachoz, csak a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetéssel szemben részesülhet védelemben.[19] A dán kormány tehát úgy véli, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti intézkedés nem akadályozza meg az új belépőket abban, hogy hatékonyan versenyezzenek a dán hajózási vállalatokkal, és nem minősül az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásnak.

50. A holland kormány a Bíróság által feltett kérdésre adott válaszában szintén egyetért a Bizottságnak az EUMSZ 49. cikk szerinti korlátozás fennállásával kapcsolatos álláspontjával. Az eredeti észrevételeiben a holland kormány úgy vélte, hogy az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi Dánia számára, hogy munkavállalási engedélyt írjon elő, amint a személyzet tagjai belépnek a dán munkaerőpiacra, azaz amikor rendszeresen behajóznak a dán kikötőkbe, és ezzel ellenőrzés alatt tartja a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számát. Tekintettel arra, hogy a szóban forgó tevékenységre vonatkozó munkavállalási engedély követelményét a nemzeti jog szabályozza, a holland kormány megkérdőjelezi, hogy az EUMSZ 49. cikk alapján történő vizsgálat megfelelő-e.

b) Előzetes észrevételek

51. Elöljáróban szeretném kiemelni, hogy a jelen ügy nem az adójogra vonatkozik, amely némileg eltérő szabályokat követ az EUMSZ 49. cikk szerinti „letelepedés szabadsága korlátozásának” fogalmát illetően. Utalok ezen ítélkezési gyakorlatra, mivel a Bizottság észrevételeiben rámutatott arra,[20] hogy a Bíróság néha nem az 1993. március 31-i Kraus ítéletben (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont) és a 2004. október 5-i CaixaBank France ítéletben (C-442/02, EU:C:2004:586, 11. pont) meghatározott tesztre hivatkozik, hanem összehasonlítja az intézkedéseknek a nemzeti és a nem nemzeti gazdasági szereplőkre gyakorolt hatásait. Márpedig az adóintézkedések többsége (legalábbis ilyen értelemben) a letelepedést korlátozza, mivel fogalmilag az adóintézkedés fennállása, még ha az általánosan alkalmazandó is, hatással van a vállalkozás azon képességére, hogy tevékenységét e tagállamban gyakorolja. Ennyiben tehát az adózási ügyek a letelepedés szabadságát illetően *sui generisnek* tekinthetők.

[18] E kiemelést a dán kormány tette.

[19] Lásd ebben az értelemben: 2014. február 13-i Airport Shuttle Express és társai ítélet (C-162/12 és C-163/12, EU:C:2014:74, 47. pont).

[20] Lásd a 37. pontot.

52. Bár a letelepedés szabadsága területén jelenleg nincs megfelelője a Bíróság által az 1993. november 24-i Keck és Mithouard ítéletben [21] (C-267/91 és C-268/91, EU:C:1993:905) az áruk szabad mozgása kapcsán elfogadott „józan mérlegelés elve” megközelítésnek – amely különbséget tesz a magukat az árukat érintő és az értékesítés módjait érintő szabályok között [22] –, ennek ellenére a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a „korlátozás” fogalmával kapcsolatos bizonyos különbségtételeket találhatunk a letelepedés szabadságát illetően a szóban forgó szabályok természetétől függően.

53. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy az uniós adójogi harmonizáció jelenlegi állapotában a tagállamok bizonyos fokú autonómiával rendelkeznek. Az adójogi autonómia azt is magában foglalja például, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg az egyes külföldön tevékenykedő nemzeti társasági formák adóztatásának feltételeit és mértékét, feltéve hogy a hasonló belföldi társaságokhoz képest nem részesülnek *kedvezőtlenebb* elbánásban. [23]

[21] Ezen ítélet 16. és 17. pontjában a Bíróság megállapította, hogy az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem akadályozza a tagállamok közötti kereskedelmet, amennyiben e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Ilyen körülmények között a más tagállamból származó termékek értékesítésére vonatkozó szabályozás feltételezhetően nem akadályozza azok piacra jutását, és így nem tartozik az EUMSZ 34. cikk hatálya alá. A józan mérlegelés elvének az áruk szabad mozgása területén kialakított megközelítése azonban nincs „kőbe vésve”, és létezik néhány ritka kivétel az ítélkezési gyakorlatban, amely enyhíti ezt a megközelítést. Lásd például: 1997. június 26-i Familiapress ítélet (C-368/95, EU:C:1997:325). Ebben az ügyben a Bíróság megállapította, hogy még ha a releváns nemzeti szabályozás az értékesítés növelésének egyik módszerével (vagyis valamely értékesítési móddal) kapcsolatos is, az akkor is befolyásolta a termékek tartalmát. A Bíróság azonban nem fogadott el a józan mérlegelés elvéhez hasonló megközelítést a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban, amelynek értelmében a nemzeti intézkedések egy adott típusa vagy kategóriája főszabály szerint nem akadályozza a piacra jutást. A Bíróság tehát következetesen alkalmazott esetenkénti megközelítést, ahelyett hogy egy olyan formálisabb megközelítést fogadott volna el, amely az intézkedések bizonyos kategóriáit azonosítja vagy elválasztja. Lásd: 1995. május 10-i Alpine Investments ítélet (C-384/93, EU:C:1995:126, 33–38. pont). Utóbbi ítéletében a Bíróság rámutatott arra, hogy az áruk tekintetében bizonyos értékesítési módokat előíró szabályozás azért nem tartozik az EUMSZ 34. cikk hatálya alá, mert nem akadályozza meg az importált termékek e tagállam piacára való bejutását, illetve nem nehezíti azt jobban, mint a belföldi termékek esetében. Ebben az ügyben azonban a más tagállamban található lehetséges ügyfelekkel „cold calling” módon történő kapcsolatfelvételnek az árutőzsdén kívüli határidős befektetéseket kínáló pénzügyi közvetítőkre vonatkozó tilalmát a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintették. Annak ellenére, hogy úgy vélem, hogy a „cold calling” az értékesítés alapvető módszere vagy módja, a Bíróság megállapította, hogy semmilyen analógiát nem lehet alkalmazni az 1993. november 24-i Keck és Mithouard ítélettel (C-267/91 és C-268/91, EU:C:1993:905), mivel a szóban forgó „cold calling” tilalma közvetlenül érinti a szolgáltatások piacára való bejutást.

[22] Lásd például: 2006. szeptember 14-i Alfa Vita Vassilopoulos és Carrefour-Marinopoulos ítélet (C-158/04 és C-159/04, EU:C:2006:562, 17. és 18. pont).

[23] Lásd ebben az értelemben: 2007. december 6-i Columbus Container Services ítélet (C-298/05, EU:C:2007:754, 51. és 53. pont); 2016. április 14-i Sparkasse Allgäu ítélet (C-522/14, EU:C:2016:253, 29. pont). Kokott főtanácsnok a Tesco-Global Áruházak ügyre vonatkozó indítványában (C-323/18, EU:C:2019:567, 43. és 44. pont) emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi, és ez főszabály szerint a hátrányos megkülönböztetést, de az attól mentes korlátozásokat is magában foglalja. Az adók és illetékek azonban önmagukban is terhet jelentenek, és így csökkentik egy másik tagállamban történő letelepedés vonzerejét. Kokott főtanácsnok véleménye szerint a hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozások alapján történő vizsgálat tehát az uniós jog hatálya alá vonná az összes nemzeti adóztatandó tényállást, és ezzel lényegében megkérdőjelezné a tagállamok adóügyi szuverenitását. Megjegyezte, hogy a Bíróság ezért többször is kimondta, hogy az adózás feltételeire és mértékére vonatkozó tagállami jogszabályokra az adójogi autonómia vonatkozik, amennyiben a határokon átnyúló helyzet kezelése a belföldi helyzettel szemben nem hátrányosan megkülönböztető. Lásd még analógia útján: a Société Générale ügyre vonatkozó, a tőke szabad mozgásával foglalkozó indítványom (C-565/18, EU:C:2019:1029, 34–36. pont).

c) A letelepedés szabadságának gyakorlását zavaró vagy kevésbé vonzóvá tevő intézkedések

54. Az adózás területén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 49. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye az EUM-Szerződés által biztosított letelepedési szabadságnak az Unió polgárai általi gyakorlását.[24]

55. A Bizottság és különösen a dán kormány megkérdőjelezi azon intézkedések körét, amelyek a letelepedés szabadságának gyakorlását „zavarják vagy kevésbé vonzóvá teszik”, valamint a jelen eljárás keretében való gyakorlati alkalmazásukat.

56. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy valamely tagállami szabályozás nem minősül az EUM-Szerződés szerinti korlátozásnak *kizárólag* azon ténynél fogva, hogy más tagállamok kevésbé szigorú vagy gazdaságilag előnyösebb szabályokat alkalmaznak a saját területükön.[25] Emellett az alapügyben szóban forgó tevékenységek harmonizációjának hiányában a tagállamoknak főszabály szerint fennmarad a hatáskörük az említett tevékenységek folytatásának meghatározására. Mindazonáltal a tagállamoknak ennek során hatáskörüket az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok betartásával kell gyakorolniuk.[26]

57. A Bíróság megállapította, hogy a „korlátozásnak” az EUMSZ 49. cikk értelmében vett fogalma *többek között* magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek – bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók –[27] *befolyásolják a piacra jutást*.[28] A jelen ügyben – különösen a dán kormány és a Bizottság észrevételeire figyelemmel – azt a kérdést kell feltenni,[29] hogy csak azok az intézkedések minősülnek-e a letelepedés szabadsága korlátozásának, amelyek *a kezdeti piacra jutást vagy az új belépők piacra jutását* akadályozzák vagy zavarják, illetve hátrányosan megkülönböztetőek.

58. A letelepedés szabadságának – és valójában bármely piacra jutás – nyilvánvaló korlátozását jelentik a nemzeti jog által előírt azon követelmények, amelyek szerint a valamely tagállamban való letelepedéshez vagy meghatározott tevékenység folytatásához engedélyt kell szerezni. E tekintetben az ítélkezési gyakorlat szerint az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely

[24] Lásd: 1993. március 31-i Kraus ítélet (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont); 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont). Lásd még újabban: 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. február 27-i Bizottság kontra Belgium (Könyvelők) ítélet (C-384/18, EU:C:2020:124, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezen ítélkezési gyakorlatra „Kraus-tesztként” fogok hivatkozni.

[25] Lásd ebben az értelemben: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2016. április 14-i Sparkasse Allgäu ítélet (C-522/14, EU:C:2016:253, 31. és 32. pont). Ebben az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a letelepedés szabadsága nem értelmezhető úgy, hogy valamely tagállam köteles az adójogi szabályait valamely másik tagállam szabályai függvényében módosítani annak a minden körülmények között történő biztosítása érdekében, hogy a nemzeti szabályozásokból származó valamennyi különbség megszűnjön.

[26] 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-438/08, EU:C:2009:651, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[27] Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést eredményező intézkedés tekintetében lásd: 2015. szeptember 10-i Bizottság kontra Lettország ítélet (C-151/14, EU:C:2015:577), amelyben a Bíróság kimondta, hogy a Lett Köztársaság – mivel a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte – nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

[28] 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 12. pont).

[29] Megjegyzem, hogy úgy tűnik, a Bizottság által a jelen ügyben tett észrevételeiben elfogadott álláspont, valamint az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz az EU-n belüli beruházások védelme tárgyában intézett COM/2018/547 final bizottsági közleményben szereplő állítások között bizonyos ellentmondás áll fenn. „Az uniós jog az uniós belső határokon átnyúló összes beruházást védi azok életciklusa során” címet viselő fejezetben a Bizottság a „Piacra jutás” alcím után a „Piaci működés” alcím alatt megállapítja, hogy „[a]mikor uniós beruházók vállalkozást indítanak másik tagállamban vagy más jellegű beruházást hajtanak végre, változatlanul – a […] Bíróság által értelmezett – uniós jog vonatkozik rájuk. Ez általában véve védelmet nyújt számukra olyan közjogi intézkedésekkel szemben, amelyek *megfosztanák a beruházókat a tulajdonuktól, vagy korlátoznák az általuk folytatott üzleti tevékenységet, még abban az esetben is, ha az ilyen intézkedések a belföldi szereplőkre ugyanúgy vonatkoznak*.” Kiemelés tőlem.

vállalkozás másik tagállamban történő létrehozását előzetes engedély kibocsátásától teszi függővé, mivel zavarhatja a letelepedés szabadságának az említett vállalkozás általi gyakorlását azáltal, hogy megakadályozza tevékenységeinek állandó telephelyen keresztül történő szabad gyakorlását, a letelepedés szabadságának az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozását jelenti.[30] Emlékeztetek arra, hogy az ilyen követelmények a letelepedés szerinti tagállam állampolgárait vagy jogi személyeit is érinthetik. Mindazonáltal ilyen esetekben a Bíróság nem követelte meg, hogy bármilyen formában hátrányos megkülönböztetés álljon fenn a korlátozás e tekintetben való fennállásának megállapításához.[31]

59. A Bizottság és a dán kormány által hivatkozott 2004. október 5-i CaixaBank France ítéletből (C-442/02, EU:C:2004:586) levezethető a letelepedés szabadsága területén fennálló „korlátozás" fogalma.[32]

60. Abban az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a látra szóló betétszámlák utáni kamatfizetésnek[33] a francia szabályozásban előírthoz hasonló tilalma a más tagállamokban letelepedett társaságok számára *komoly korlátozást* jelent abban, hogy tevékenységüket a Franciaországban letelepedett leányvállalaton keresztül folytassák, ami *befolyásolta a piacra jutást*. A Bíróság szerint ez a tilalom ugyanis hátráltatta a külföldi társaságok leányvállalatait a nyilvánosságtól történő betétgyűjtésben, és *megfosztotta őket annak lehetőségétől*, hogy a látra szóló betétszámlák után történő kamatfizetéssel *hatékonyabb versenyt folytassanak* a letelepedés szerinti tagállamban hagyományosan tevékenységet folytató, kiterjedt fiókhálózattal rendelkező hitelintézetekkel szemben, amelyek következésképpen az említett leányvállalatokhoz viszonyítva nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek a nyilvánosságtól történő betétgyűjtés vonatkozásában. E tilalom tehát az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásnak minősült, mivel megfosztotta a valamely másik tagállam piacára belépni kívánó, egy másik tagállamból származó hitelintézeteket attól a lehetőségtől, hogy versenyezzenek a látra szóló betétszámlák utáni kamatfizetés révén, amely az egyik leghatékonyabb eszköznek minősül e cél eléréséhez.[34] Ezt az intézkedést azért ítélték el, mert ténylegesen hatékonyan működött a gyakorlatban a más tagállamokból származó, új piaci belépők hátrányára.

[30] 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2010. december 16-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-89/09, EU:C:2010:772, 44–49. pont); 2013. szeptember 26-i Ottica New Line ítélet (C-539/11, EU:C:2013:591, 25–32. pont); 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 30–36. pont). Lásd még a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2006. L 376., 36. o., helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága" címet viselő III. fejezetét.

[31] Lásd: 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172, 62–71. pont), amelyben a Bíróság a letelepedés szabadságának korlátozását állapította meg annak ellenére, hogy a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a szóban forgó spanyol szabályozás jogi vagy ténybeli hátrányos megkülönböztetést valósít meg. A 2019. május 8-i PI ítéletében (C-230/18, EU:C:2019:383, 60. pont) a Bíróság megállapította, hogy „az olyan nemzeti szabályozás, […] amely úgy rendelkezik, hogy egy közigazgatási hatóság azonnali hatállyal bezárathat egy kereskedelmi létesítményt azon az alapon, hogy feltételezhető, hogy e létesítményben az ezen nemzeti szabályozás által megkövetelt engedély nélkül zajlik prostitúció, negatív következményekkel járhat a forgalomra és a szakmai tevékenység folytatására, különösen az érintett szolgáltatásokban részesülő ügyfelekkel való kapcsolatokat illetően. Ennélfogva e szabályozás alkalmas arra, hogy a más tagállamokból érkező, [egy másik tagállamban] letelepedni szándékozó személyeket akadályozza vagy visszatartsa." Lásd még: 2016. szeptember 8-i Politanò ítélet (C-225/15, EU:C:2016:645, 38. pont) a tevékenység gyakorlásához szükséges koncesszió megszerzésének kötelezettségéről.

[32] Lásd még: Tizzano főtanácsnok CaixaBank France ügyre vonatkozó indítványa (C-442/02, EU:C:2004:187), amelyben a letelepedés szabadsága korlátozásának fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot terjedelmesen vizsgálja. Indítványának 78. pontjában Tizzano főtanácsnok úgy vélte többek között, hogy „azt kell megállapítani, hogy [a francia intézkedés] nem hozza-e a hagyományosan a francia piacon letelepedett és ott tevékenységet végző gazdasági szereplőkhöz viszonyítva *ténylegesen kedvezőtlenebb helyzetbe* ezeket a leányvállalatokat; […] illetve hogy a rendelkezés egyébként – *hatásaira* figyelemmel – *közvetlenül akadályozza-e* a hitel*piacra jutást*".

[33] A gyakorlatban a bankoknál elhelyezett bizonyos betétek utáni kamatfizetés tilalmáról volt szó.

[34] Lásd ebben az értelemben: 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 13–16. pont). Ez az ítélet inkább a Bíróságnak az áruk reklámozására vonatkozó ítélkezési gyakorlatára emlékeztet. Lásd: 1997. július 9-i De Agostini és TV-Shop ítélet (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 42–44. pont). Bár az áruk reklámozását korlátozó szabályok az értékesítés módjai, és így a józan mérlegelés elvének hatálya alá tartoznak, gyakran egyenlőtlen hatással vannak a behozatalra, mivel megakadályozzák vagy gátolják, hogy ezen áruk más tagállamban is piachoz jussanak. Véleményem szerint tehát ténybeli hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg.

61. Úgy vélem, hogy a Bíróság a hagyományos ítélkezési gyakorlatára [35] támaszkodva megvizsgálta, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás akadályozza-e vagy gátolja-e a letelepedést a szóban forgó tagállamban. Ilyen akadály vagy gát akkor áll fenn szükségszerűen, ha a vállalkozás a szóban forgó tagállam által előírt olyan intézkedések miatt, amelyek a piacra jutás komoly akadályát képezik, nem tud hatékonyan versenyezni a szolgáltatókkal. [36]

62. Mindazonáltal véleményem szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a „korlátozás" fogalma még ténybeli vagy jogi hátrányos megkülönböztetés hiányában sem korlátozódik azokra az intézkedésekre, amelyek akadályozzák az új belépők piacra jutását. Tisztelettel nem értek tehát egyet e tekintetben többek között a dán kormány és a Bizottság által tett észrevételekkel. A 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586) a széles körű tesztnek a „korlátozás" fogalmára az adott ügy körülményei alapján [37] történő különös alkalmazása, amelyre a jelen indítvány 53. pontja utal, és amelyet kifejezetten lefektet a Bíróság 1993. március 31-i Kraus ítélete (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont). Nem látok azonban meggyőző indokot arra, hogy e teszttől eltérjek.

63. Ennélfogva bár a 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586) kifejezetten egy új belépő valamely tagállam piacára jutásának kérdésére vonatkozik, [38] a „korlátozás" fogalma dinamikus fogalom, amely túlterjed a valamely tagállam piacára való belépésen, és valamely tevékenység tényleges gyakorlására is vonatkozik. [39] A Bíróság az 1993.

[35] Lásd: 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 11. pont), amely megállapítja, hogy „[…] korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely a [letelepedés szabadságának] gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi".

[36] Lásd például: 2013. december 12-i SOA Nazionale Costruttori ítélet (C-327/12, EU:C:2013:827, 56. és 57. pont), amely egy olyan nemzeti szabályozásra vonatkozott, amely megtiltotta a tanúsítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások számára, hogy eltérjenek a törvényben előírt minimumdíjszabástól. A Bíróság megállapította, hogy e szabályok alkalmasak arra, hogy a más tagállamokban letelepedett vállalkozások számára kevésbé vonzóvá tegyék a letelepedés szabadságának gyakorlását az említett szolgáltatások piacán. A Bíróság szerint e tilalom megfosztotta az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban letelepedett és az olasz szabályozásnak megfelelő vállalkozásokat annak lehetőségétől, hogy az olasz jogalkotó által rögzített díjszabásnál alacsonyabb tiszteletdíj fejében hatékonyabb versenyt folytassanak az érintett tagállamban állandó tevékenységet folytató vállalkozásokkal, akik e tényből eredően a más tagállamban letelepedett vállalkozásokhoz viszonyítva nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek ügyfelek megtartására. Lásd még: a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének g) pontja és (3) bekezdése, valamint 2019. július 4-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-377/17, EU:C:2019:562).

[37] És talán ez e teszt legáltalánosabb és legnyilvánvalóbb alkalmazása az előzetes engedélyezés követelményeire vagy a hátrányosan megkülönböztető intézkedésekre vonatkozó eseteken kívül.

[38] Lásd az említett ítélet 14. pontját. Lásd még: 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 45. pont), amelyben éppen az új belépőnek a piachoz való kezdeti hozzáféréséről van szó.

[39] 2005. április 21-i Bizottság kontra Görögország ítéletében (C-140/03, EU:C:2005:242, 28. pont) a Bíróság kimondta, hogy azon intézkedés, amely megtiltja egy okleveles látszerész számára, hogy egynél több látszerészeti üzletet működtessen, a természetes személyek szabad letelepedésére vonatkozó korlátozásnak minősül az EUMSZ 49. cikk értelmében. Megjegyzem, hogy a szóban forgó, hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedés nem egy engedélyezési követelményre vonatkozott, mivel egyszerű tilalomról volt szó. Ezenkívül pontosabb elemzés alapján az intézkedés nem szükségképpen a kezdeti piacra jutásra, hanem a piaci bővülés mértékére vonatkozott.

március 31-i Kraus ítéletében (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont) a „korlátozás” fogalmának egyetlen, széles körű és dinamikus tesztjét határozta meg, amely a más tagállamban való letelepedés [40] valamennyi szempontjára és szakaszára [41] kiterjed.

64. Úgy vélem, hogy a Bíróságnak így óvatosnak kell lennie, amikor a lényegében két különböző teszt [42] alkalmazására való kérésnek [43] eleget tesz a „korlátozás” fogalmát illetően, a szóban forgó letelepedés szakaszától függően. E tekintetben úgy vélem, hogy a kezdeti piacra jutás, a piaci tevékenység folytatása és a piacon való terjeszkedés közötti vonal fogalmilag elmosódik, és az azok megkülönböztetésére irányuló bármely kísérlet gyakorlatilag nehézzé válik, azok mindegyike tartozhat mind a „piacra jutás”, vagy még inkább a „letelepedés” gyűjtőfogalma alá. [44]

65. Ezenkívül a hatékony versennyel szemben fennálló akadály az EUMSZ 49. cikk értelmében nem szükséges kritérium. Így a Bíróság a 2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítéletében (C-563/17, EU:C:2019:144, 55–62. pont) kimondta, hogy a központi ügyvezetés helyének az érintett tagállam területén való fenntartására vonatkozó ilyen kötelezettség a valamely tagállam jogszabályaival összhangban létrejött társaság letelepedési szabadságának korlátozását jelenti. Ebben az ügyben a Bíróság ahelyett, hogy megállapította volna a hatékony(abb) verseny folytatása lehetőségének korlátozását, úgy ítélte meg, hogy a letelepedés szabadsága magában foglalja a valamely társaság központi ügyvezetése helyének valamely más tagállam területére történő áthelyezését, ami megköveteli – amennyiben ezen áthelyezés azzal jár, hogy a társaság az ez utóbbi tagállam joga szerinti társasággá alakul át, és elveszíti eredeti nemzetiségét –, hogy az áthelyezés szerinti tagállam jogszabályai által meghatározott, társaságalapításra vonatkozó feltételeknek eleget kell tenni.

[40] 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítéletében (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 62. pont) a Bíróság kimondta, hogy a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a korábban mezőgazdasági földterületeken létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek, és ebből következően azokat törlik az ingatlan-nyilvántartásból. Ezen ítélet 54. és azt követő pontjaiból kitűnik, hogy az ítélet alapját a letelepedés szabadságára is alkalmazni kell. Emellett, bár a Bíróság végül megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés közvetett hátrányos megkülönböztetést is megvalósít, ez csak arra szolgál, hogy korlátozza az intézkedés esetleges igazolásainak terjedelmét, és nem kérdőjelezi meg azt a tényt, hogy az az ilyen hátrányos megkülönböztetés hiányában is korlátozásnak minősül.

[41] Lásd például: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 54. és 55. pont), amely a csoportos létszámcsökkentések végrehajtásának lehetőségére és a tevékenységek beszüntetésére vonatkozott. A Bíróság kiemelte azt a tényt, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás, amely korlátozta a csoportos létszámcsökkentés végrehajtásának lehetőségét, lényeges beavatkozást jelent bizonyos, olyan szabadságokba, amelyek a gazdasági szereplőket általánosságban megilletik. A Bíróság tehát megállapította, hogy a letelepedés szabadságának gyakorlása feltételezi a munkavállalóknak a fogadó tagállamban való alkalmazásának szabadságát, a fogadó tagállamban végezni kívánt gazdasági tevékenység jellege és terjedelme meghatározásának szabadságát, valamint következésképpen *az e tevékenység beszüntetésére és a létesítményei bezárására vonatkozó szabadságot*. 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 53. pont). Ami a gazdasági tevékenység terjedelmét illeti, a Bíróság a 2006. január 26-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletében (C-514/03, EU:C:2006:63, 48. pont) megállapította, hogy a személy- és vagyonvédelmi vállalkozások által foglalkoztatott személyek legkisebb számát rögzítő spanyol jogszabályi előírások korlátozzák a letelepedés szabadságát, mivel azok *költségesebbé* teszik a leányvállalat vagy másodlagos székhely alapítását Spanyolországban.

[42] A benyújtott észrevételek általam történő értelmezésének megfelelően az első tesztet a Bíróság 1993. március 31-i Kraus ítéletében (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont) kialakított állandó ítélkezési gyakorlat a kezdeti piacra jutás tekintetében alkalmazná (bármilyen legyen is az), és a ténybeli és jogi hátrányos megkülönböztetés tilalmának második tesztjét akkor alkalmaznák, ha a kezdeti piacra jutás megvalósult.

[43] A dán kormány igen egyértelműen, a Bizottság pedig kisebb mértékben tette.

[44] Így például a 2013. március 7-i DKV Belgium ítéletében (C-577/11, EU:C:2013:146, 34. és 35. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az olyan intézkedés, amely arra kötelezi a biztosítótársaságokat, hogy a díjemeléshez engedélyt kérjenek és szerezzenek, korlátozza a letelepedés szabadságát, mivel arra kötelezi a másik tagállamban székhellyel rendelkező azon vállalkozásokat, amelyek meg kívánnak felelni ezen intézkedésnek, hogy ne csak „módosítsák majd feltételeiket és díjtáblájukat, hogy megfeleljenek az e rendszer által előírt követelményeknek, de a biztosítási díj kezdeti megállapításának időpontjában határozzák meg, hogy a díjak tekintetében miként pozícionálják magukat, ekként kereskedelmi stratégiájukat is, kockáztatva ezzel, hogy a jövőbeni díjemelések nem lesznek elégségesek a felmerülő költségek fedezésére”.

66. Emellett a 2004. október 5-i CaixaBank France ítéletben (C-442/02, EU:C:2004:586, 12. pont) szereplő, arra való hivatkozás ellenére, hogy a látra szóló betétszámlák utáni kamatfizetést megtiltó nemzeti intézkedés a tevékenységek gyakorlása „komoly akadályának” minősül,[45] a Bíróság véleményem szerint nem riadt vissza a *de minimis* megközelítésnek a szabad mozgás területén való alkalmazásától, amely szerint a korlátozásnak meghatározott hatást kell gyakorolnia, vagy bizonyos küszöböt kell elérnie ahhoz, hogy releváns legyen.

67. Hangsúlyozni kell azonban, hogy valamely intézkedés nem minősül a letelepedés szabadsága korlátozásának, ha annak e szabadságra gyakorolt hatásai[46] túlságosan bizonytalanok, közvetettek, homályosak, távoliak vagy hipotetikusak.[47] Emellett emlékeztetni kell arra, hogy a letelepedés szabadsága nem alkalmazható tisztán belső kérdésekre.[48]

d) A korlátozásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat jelen ügyre való alkalmazása

1) Előzetes észrevételek

68. A Bíróság rendelkezésére álló iratokból úgy tűnik, hogy a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontjával összefüggésben értelmezett 1. bekezdése szerint, ha egy nemzetközi forgalomban üzemeltetett dán teherhajó – és így egy, a dán tengeri hajólajstromba bejegyzett teherhajó[49] – a megelőző egybefüggő egyéves időszakban huszonötnél több alkalommal behajózott dán kikötőbe, a harmadik országbeli személyzet már nem mentesül a munkavállalási engedély megszerzésének

[45] E tekintetben nem vitatott, hogy a betétek nyilvános gyűjtése és a hitelnyújtás a hitelintézetek *alapvető tevékenységeit* jelentik. 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 16. pont).

[46] Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy ahhoz, hogy valamely intézkedés az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartozzon, érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet. Azt az álláspontot képviselem, hogy a Bíróság által az ilyen hatás megállapítására alkalmazott küszöb alacsony, de létező. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy számos előzetes döntéshozatallal kapcsolatos ügyben nyilvánvalóan kiderül az adott ügy tényállásából, hogy az nincs hatással a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel olyan tisztán belső kérdésről van szó, amelynek valamennyi vonatkozása egy tagállamon belülre korlátozódik, a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság megsegítése érdekében gyakran válaszol a feltett kérdésre, arra az esetre, ha a tagállamok közötti kereskedelmet érintené. Lásd ebben az értelemben: 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 39. és 40. pont). Ebben az ügyben annak ellenére, hogy az ügyek valamennyi vonatkozása Spanyolországra korlátozódott, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „egyáltalán nem zárható ki, hogy a Spanyol Királyságon kívüli, más tagállamokban letelepedett személyek is érdekeltek lettek volna vagy lennének abban, hogy az Asztúriai Autonóm Közösség területén gyógyszertárakat üzemeltessenek”. Ezzel szemben lásd: 2014. február 13-i Airport Shuttle Express és társai ítélet (C-‑162/12 és C-163/12, EU:C:2014:74, 43–49. pont), amelyben a Bíróság elutasította az EUMSZ 49. cikknek azokra a tevékenységekre történő alkalmazását, amelyekben nincs jelen semmilyen kapcsolóelv valamely az uniós jog által szabályozott helyzettel, és amelynek valamennyi releváns eleme egyetlen tagállamon belülre korlátozódik, mivel semmi nem utalt arra, hogy a megtámadott egyedi döntés, nem pedig az általános rendszer, milyen hatással lehet a más tagállamokból származó gazdasági szereplőkre.

[47] A munkavállalók szabad mozgása és a letelepedés szabadsága területén lásd például: 2000. január 27-i Graf ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49, 25. pont); 1996. június 20-i Semeraro Casa Uno és társai ítélet (C-418/93–C-421/93, C-460/93–C-462/93, C-464/93, C-9/94–C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 és C-332/94, EU:C:1996:242, 32. pont). Lásd még: 2012. július 12-i SC Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443, 79–81. pont), amely a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozik. Tekintettel például erre az ügyre, a dán kormány és a Bizottság által javasolt kritériumok vizsgálatát követően és minden egyéb releváns körülmény hiányában nagyon is lehetséges annak megállapítása az adott ügyben, hogy a vitatott nemzeti intézkedés hatása túlságosan bizonytalan és közvetett ahhoz, hogy az ilyen intézkedést az Unión belüli kereskedelem akadályozására alkalmasnak lehessen tekinteni. A korlátozás fennállásának tesztje ugyanakkor véleményem szerint továbbra is a például az 1993. március 31-i Kraus ítéletben (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont) kialakított teszt marad. Ami a szolgáltatásokat illeti, a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének g) pontjából kitűnik, hogy korlátozásnak minősülnek azok a rögzített legalacsonyabb és/vagy legmagasabb díjtételek, amelyeknek a szolgáltatónak meg kell felelnie. Mindazonáltal a 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítéletében (C-565/08, EU:C:2011:188, 53. pont) a Bíróság megállapította, hogy azok a nemzeti intézkedések, amelyek az ügyvédeket maximált díjszabás betartására kötelezik, nem minősülnek korlátozásnak, mivel nem bizonyították, hogy a szóban forgó intézkedések sértik a szóban forgó szolgáltatások rendes és hatékony versenyfeltételek közötti piacra jutását. A Bíróság megjegyezte többek között, hogy a munkadíjak olasz rendszerét olyan rugalmasság jellemzi, amely úgy tűnik, lehetővé teszi az ügyvédek által nyújtott bárminemű szolgáltatásnak megfelelő díjazást.

[48] Véleményem szerint az 1994. július 14-i Peralta ítéletben (C-379/92, EU:C:1994:296) a Bíróság nem állapította meg a letelepedési szabadság korlátozását, mivel ott egy tagállam tisztán belső ügyéről volt szó, és az állítólagos korlátozás túlságosan közvetett vagy távoli volt.

[49] Úgy tűnik, hogy ez magában foglalja, de nem kizárólagosan a DIS-t, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

követelménye alól, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. E tekintetben irreleváns az a tény, hogy a szóban forgó kikötőbe történő 25 behajózás alkalmával nem tartózkodott harmadik országbeli személyzet e hajón. Úgy tűnik tehát, hogy a szabály középpontjában és a büntetőjogi szankciók megállapításának hátterében az áll, hogy a nemzetközi forgalomban üzemeltetett, Dániában lajstromozott olyan hajók, amelyek harmadik országbeli személyzete nem rendelkezik dán munkavállalási engedéllyel, meghatározott számú alkalommal behajóznak a dán kikötőkbe.[50] E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében megjegyezte, hogy a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) szerint „a szabályok értelmében kizárólag a hajók behajózása bírt relevanciával".

69. Emellett bár a VAS Shipping a Bírósághoz benyújtott észrevételeiben külön erőfeszítéseket tett annak bizonyítása érdekében, hogy a szóban forgó négy hajó fedélzetén fizetett nettó munkabér nem alacsonyabb, mint a DIS-ben lajstromozott hajók tekintetében a díjazásról és a munkafeltételekről szóló kollektív szerződésekkel összhangban fizetett nettó munkabér,[51] véleményem szerint úgy tűnik, hogy nincs *közvetlen kapcsolat* a bérszint és a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében bizonyos feltételek esetén a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontjával összefüggésben értelmezett 1. bekezdése alapján munkavállalási engedéllyel való rendelkezésre vonatkozóan előírt követelmény között,[52] aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

70. Márpedig a Bírósághoz benyújtott iratok egyikéből sem tűnik ki, hogy az olyan hajózási társaságok, mint a VAS Shipping, kötelesek lennének egy bizonyos munkaerőpiacot igénybe venni.[53] A szóban forgó intézkedések azonban azzal a hatással jártak, hogy e társaságok bizonyos körülmények között kötelesek voltak tartózkodni olyan harmadik országbeli személyzet szerződtetésétől vagy alkalmazásától, amelynek tagjai nem rendelkeznek munkavállalási engedéllyel. Egy ilyen követelmény véleményem szerint esetlegesen megnövelheti a működési költségeket, különösen az ebből eredő adminisztratív teher miatt.

71. Végül a „nemzetközi forgalomban" kifejezés a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontjában szerepel. A Bírósághoz benyújtott iratokban azonban semmilyen magyarázat nem található a jelentésére vonatkozóan. Csak feltételezem, hogy az némiképp a

[50] Emellett e szabályok nem érintik sem a harmadik országbeli személyzet dán kikötőkben való be- és kiszállását, sem pedig a dán kikötőkben vagy Dánia területének bármely más részén általuk végzett munkát. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a külföldi állampolgárokról szóló rendeletben előírt, a vízumokra vonatkozó szabályokra is utalt.

[51] Ez abból adódhat, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott arra, hogy a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) megállapította, hogy „a jelen ügyben a büntetés kiszabását illetően súlyosító körülmények állnak fenn. A külföldi tengerészeket a dán tengerészekhez képest kevésbé fizetik meg, azaz vagyoni előnyre lehet szert tenni. Azt a következtetést lehet levonni, hogy a jogsértés szándékos volt, és azt több hajóval követték el, valamint hogy az érintett külföldi állampolgárok nem voltak jogosultak Dániában tartózkodni."

[52] Úgy tűnik, hogy ez a helyzet annak ellenére, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében rámutatott arra, hogy a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság), miután megállapította, hogy a szóban forgó intézkedések az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásnak minősülnek, úgy ítélte meg, hogy „[a külföldiekről szóló törvény] harmadik országbeli személyzetre vonatkozó szabályai bevezetésének kontextusára tekintettel igazolt, hogy a dán munkaerőpiacot oltalmazni kell, mivel a bérszintet illetően a [harmadik országbeli] munkaerő a dán munkaerőhöz képest versenyelőnyt élvez, és […] olyannak tekinthető, amelyet közérdeken alapuló nyomós ok indokol, és amely nem haladja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. A munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelménye a munkaerőpiac stabilitását hatékonyan biztosító, következésképpen a nemzeti munkaerőpiaci zavarok elkerülését szolgáló eszköz."

[53] E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az a tagállami szabályozás, amely arra kötelezi a más tagállamokból származó, az e tagállamban kikötői tevékenységek végzése céljából letelepedni szándékozó vállalkozásokat, hogy kizárólag az e szabályozásnak megfelelően elismert kikötői munkásokat vegyenek igénybe, megakadályozza e vállalkozásokat abban, hogy saját személyzetüket vegyék igénybe, vagy hogy más, nem elismert munkásokat alkalmazzanak, ekként pedig alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye e vállalkozásnak az érintett tagállamban való letelepedését. 2021. február 11-i Katoen Natie Bulk Terminals and General Services Antwerp ítélet (C-407/19 és C-471/19, EU:C:2021:107, 59. és 60. pont). Lásd még: 2014. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-576/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2430, 37. és 38. pont).

jövedelem és a vagyon adóztatásáról szóló OECD modellegyezmény[54] 3. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő fogalomhoz kapcsolódik, amely szerint „»a nemzetközi forgalom« minden, hajóval végzett szállítás […], kivéve ha a hajót […] kizárólag valamely Szerződő Államban található helyek között üzemeltetik, és a hajót üzemeltető vállalkozás […] nem ezen állam vállalkozása”[55], aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

2) Elemzés

72. Meg kell jegyezni, hogy a VAS Shipping nem hivatkozott arra, hogy a szóban forgó intézkedések közvetlenül vagy közvetve bármilyen módon hátrányosan megkülönböztetők lennének. E tekintetben úgy tűnik, hogy ezek az intézkedések például a hajók tulajdonosainak vagy a hajók tekintetében kijelölt ügyvezető tagnak az állampolgárságától függetlenül alkalmazandók. A VAS Shipping ezzel szemben úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések azzal a hatással járnak, hogy azoknak a svéd székhelyű hajótulajdonos társaságoknak, amelyek hajóikat a DIS-be kívánják lajstromoztatni, és Dániában kívánnak hajózási tevékenységet folytatni, ideértve a dán kikötőkbe egy év alatt több mint 25 alkalommal történő behajózást, csak a munkaerő-felvételi politikájuk kiigazítására van lehetőségük.

73. A VAS Shipping nem vonja kétségbe *magát* a lajstromozási eljárást a szóban forgó négy hajónak a DIS-be történő lajstromozása tekintetében.

74. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az azon feltételek meghatározására irányuló jogkörük gyakorlása során, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy egy hajót lajstromaikba felvegyenek, és biztosítsák számára a jogot, hogy lobogójuk alatt közlekedjen, a tagállamoknak meg kell felelniük az uniós jog szabályainak.[56] E tekintetben a Bíróság az 1991. július 25-i Factortame és társai ítéletében (C-221/89, EU:C:1991:320, 23. pont) pontosította, hogy a hajók lajstromba vételének feltételei nem akadályozhatják a letelepedés szabadságát. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy ellentétes az EUMSZ 49. cikkel az a feltétel, amely szerint a

[54] 2017. november 21-i változat. Ez az egyezmény az államok közötti, a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények modelljéről rendelkezik.

[55] A modellegyezmény 8. cikke (1) bekezdésének értelmében „az egyik Szerződő Állam vállalkozásának a hajók […] nemzetközi forgalomban történő üzemeltetéséből származó nyeresége csak ebben az államban adóztatható”. Emellett a modellegyezmény 15. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „[…] az egyik Szerződő Államban belföldi illetőségű személy által […] a nemzetközi forgalomban üzemeltetett és […] kizárólag egy másik Szerződő Állam területén belül közlekedő hajó fedélzetén foglalkoztatott rendes személyzet tagjának fizetett díjazás csak az előbbi államban adóztatható”._

[56] 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 17. pont); 1997. november 27-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-62/96, EU:C:1997:565, 22. pont). Lásd még: 1996. március 7-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-334/94, EU:C:1996:90, 17. pont). Észrevételeiben a VAS Shipping a 2004. október 14-i Bizottság kontra Hollandia ítéletre (C-299/02, EU:C:2004:620, 19. pont) kívánt hivatkozni. Ebben az ítéletben a Bíróság többek között kimondta, hogy ellentétesek az EUMSZ 49. és EUMSZ 52. cikkel azok a holland szabályok, amelyek előírják, hogy valamely hajó lajstromba vétele érdekében az Unióban bejegyzett hajótulajdonos társaság részvényeseinek, vezető tisztségviselőinek és helyi képviselőinek uniós vagy EGT-állampolgároknak kell lenniük. A Bíróság szerint „[a]mint ugyanis a hajóikat Hollandiában lajstromoztatni szándékozó hajótulajdonos társaságok nem felelnek meg a per tárgyát képező feltételeknek, ezen lajstromba vétel érdekében, más lehetőségük nem lévén, kénytelenek lennének következésképpen társasági tőkéjük vagy ügyvezető szerveik összetételét módosítani, amely módosítások mélyreható változásokat okozhatnak a társaságban, valamint a számos alakiság teljesítése sem marad pénzügyi következmények nélkül. A hajótulajdonosoknak egyben munkaerő-felvételi politikájukat is úgy kell kialakítaniuk, hogy a helyi képviselők köréből kizárják a Közösségen vagy az EEA kívüli harmadik államok állampolgárait.” Tekintettel arra, hogy a négy hajó DIS-be való lajstromba vételével kapcsolatban nem merült fel kérdés, a szóban forgó ügy e tekintetben nincs különösebb jelentőséggel a jelen ügy szempontjából. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezen ítélet terjedelme meghaladta a hajók lajstromozását, és a hajó üzemeltetésével kapcsolatos kérdésekre vonatkozott. E tekintetben a Bíróság azt is megállapította, hogy azok az uniós polgárok, akik tengeri hajót üzemeltető hajózási társaság formájában valamely harmadik ország állampolgárságával vagy valamely harmadik országban lakóhellyel rendelkező vezető tisztségviselő útján kívánják kifejteni tevékenységüket, ezt nem tehetik meg, és hogy az intézkedések így a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülnek. Véleményem szerint semmilyen párhuzamot nem lehet vonni ezen ítélet és a jelen ügy között. A jelen ügyben szóban forgó nemzeti intézkedések ugyanis nem írnak elő állampolgársági feltételt, kizárólag azzal a hatással járnak, hogy a harmadik országok állampolgárai számára bizonyos körülmények között munkavállalási engedély megszerzését írják elő, és e feltételek be nem tartása esetén a munkáltatókkal szemben büntetést szabnak ki.

hajó tulajdonosainak vagy bérlőinek, amennyiben természetes személyek, meghatározott állampolgársággal kell rendelkezniük, vagy amennyiben társaságok, a részvényeseknek és vezető tisztségviselőknek ezen állampolgársággal kell rendelkezniük.

75. A VAS Shipping mindazonáltal úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések nem választhatók el a hajó valamely tagállam hajólajstromába való bejegyzésére és a hajó ezen államban történő további üzemeltetésére vonatkozó feltételektől. Ez a VAS Shipping szerint különösen nyilvánvaló, mivel ezek az intézkedések csak a szóban forgó tagállam hajólajstromába bejegyzett hajókra vonatkoznak, míg a más tagállamban lajstromozott hajók szabadon behajózhatnak a dán kikötőkbe, és nem releváns az a kérdés, hogy személyzetük körében vannak-e harmadik országok állampolgárai is. A VAS Shipping ezért úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések az EUMSZ 49. cikk értelmében korlátozzák a letelepedés szabadságát.

76. Véleményem szerint egy hajónak a DIS-ben való lajstromba vétele biztosítja, hogy e hajó dán állampolgárságot szerzett, és dán lobogó alatt közlekedik, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. A hajó és személyzete tehát a dán bíróság joghatósága alá tartozik,[57] többek között a munkajog és a szociális feltételek területén, beleértve a harmadik országbeli állampolgárok szerződtetésére és foglalkoztatására alkalmazandó szabályokat is.

77. A 2016. február 25-i Stroumpoulis és társai ítéletében (C-292/14, EU:C:2016:116, 65. pont) ugyanis a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az UNCLOS 94. cikkének (1) bekezdésével és (2) bekezdésének b) pontjával összhangban minden állam ténylegesen gyakorolja joghatóságát és ellenőrzését a lobogója alatt közlekedő hajók tekintetében igazgatási, műszaki és szociális kérdéseket illetően, és minden állam – különösen – gyakorolja belső joga szerint a joghatóságot minden lobogója alatt közlekedő hajó, annak parancsnoka, tisztjei és személyzete felett a hajót érintő igazgatási, műszaki és szociális kérdések tekintetében.

78. Más összefüggésben a Bíróság természetesen követte a nemzetközi közjog általános elveit, és a lobogó szerinti állam jogát tekintette meghatározónak. Így például a 2004. február 5-i DFDS Torline ítéletében (C-18/02, EU:C:2004:74, 44. pont) a Bíróság kimondta, hogy a DIS-ben lajstromba vett dán hajó (mint a jelen ügyben szóban forgó hajók) fedélzetén elkövetett jogsértő cselekmény esetén „a lobogó szerinti államot kell szükségszerűen azon helynek tekinteni, ahol a kárt okozó káresemény bekövetkezett” a Brüsszeli Egyezmény (a „Brüsszel I” rendelet[58] elődje) 5. cikkének (3) bekezdése értelmében. Ugyanez az érvelés analógia útján alkalmazandó a munkaszerződésekre és a munkavállalási engedélyekre is, amennyiben a dán jog alkalmazandó a lobogó joga szerint.

[57] A Bírósághoz benyújtott iratok egyikéből sem tűnik ki, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról szóló, 1992. december 7-i 3577/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 364., 7. o., magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 2. kötet, 10. o., helyesbítés: HL 2006. L 227., 62. o.) alkalmazandó lenne a jelen ügyben, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Lásd különösen az irányelv 3. cikkét, amely a személyzettel és a joghatósággal kapcsolatos szabályokat tartalmazza.

[58] A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 351., 1. o.).

79. Emellett úgy tűnik, hogy amennyiben e hajók rendszeresen behajóznak a dán kikötőkbe, úgy kell tekinteni, hogy a harmadik országbeli személyzet belép a dán munkaerőpiacra, és ezért munkavállalási engedélyt kell kérnie, mivel a szóban forgó négy hajó fedélzetén dolgoznak, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. [59]

80. Harmonizáció hiányában és az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésével összhangban a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy munkát vállaljanak.

81. Úgy vélem tehát, hogy Dánia az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése alapján főszabály szerint jogosult megkövetelni, hogy a dán lobogó alatt közlekedő és joghatósága alá tartozó azon hajókon alkalmazott harmadik országbeli személyzet munkavállalási engedéllyel rendelkezzen, amelyek menetrend szerint vagy egyébként rendszeresen dán kikötőkbe érkeznek. E személyzet ténylegesen ezen a ponton jelenik meg – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében – a dán munkaerőpiacra való belépés céljából. [60] Mindazonáltal önmagában az a tény, hogy e harmadik országbeli állampolgárok a Dániában lajstromozott, dán lobogó alatt közlekedő hajón dolgoznak, *önmagában* elegendő ahhoz, hogy – főszabály szerint és a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat függvényében – e tagállam megkövetelhesse, hogy e munkavállalók tekintetében az általános munkajogot, a munkakörülményekkel kapcsolatos szabályokat és a munkavállalási engedéllyel való rendelkezés követelményét alkalmazzák. Ez lenne a helyzet akkor is, ha ezek a harmadik országbeli állampolgárok soha nem közlekedtek volna a Kattegat szorosban, vagy látták volna Øresundot a Dániában lajstromba vett hajón történő foglalkoztatásuk során.

82. Még ha a külföldi állampolgárokról szóló rendelet 33. §-a 1. bekezdésének 4) pontja, amely a nemzetközi forgalomban üzemeltetett hajók tekintetében a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabályt írja elő, kivételt képez is a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának 1. bekezdésében előírt azon követelmény alól, hogy a személyzet bizonyos tagjainak munkavállalási engedéllyel kell rendelkezniük, az úgy is értelmezhető, mint amely egyértelművé teszi az előbbi rendelkezés hatályát, beleértve különösen az utóbbi rendelkezésben szereplő „rendszeresen dán kikötőkbe érkeznek” fordulatot. Ezt végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata elbírálni. Mindazonáltal a Bírósághoz benyújtott iratok egyikéből sem tűnik ki, hogy a külföldiekről szóló törvény 13. §-a 1. bekezdésének vagy a külföldi állampolgárokról szóló rendelet

[59] Ezzel szemben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból nem tűnik ki, hogy a jelen ügy például a munkavállalóknak az egyik tagállamban letelepedett vállalkozás által egy másik tagállamba történő kiküldetésére vonatkozna. Lásd például: a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o., helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.). Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlat szerint például a harmadik ország állampolgárságával rendelkező munkavállalóknak valamely szolgáltatási tevékenységet végző, az Unió valamely tagállamában letelepedett vállalkozás által történő kiküldetése tekintetében a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikk értelmében vett korlátozásának minősül az a nemzeti szabályozás, amely a más tagállamban letelepedett vállalkozás által a nemzeti területen végzett szolgáltatásnyújtást közigazgatási engedély kibocsátásához köti. Lásd: 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítélet (C-91/13, EU:C:2014:2206, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítélet (C-18/17, EU:C:2018:904, 42–45. pont). Ezenkívül az ilyen korlátozások nehezen igazolhatók a munkaerőpiaci zavarok elkerülése okán, mivel a kiküldött munkavállalók *nem férnek hozzá a kiküldetésük helye szerinti tagállam munkaerőpiacához*, és léteznek kevésbé korlátozó eszközök annak biztosítására, hogy ezeket a munkavállalókat a szóban forgó szolgáltatás nyújtására igénybe vegyék.

[60] Ezt a ténykérdést a VAS Shipping és a dán kormány vitatja, ezért azt végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie.

33. §-a 1. bekezdése 4) pontjának rendelkezései a munkavállalási engedélyre vonatkozó követelményen kívül más olyan korlátozás előírására irányulnak, amely korlátozná a letelepedés szabadságát, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.[61]

83. E tekintetben, noha a VAS Shipping megjegyzi, hogy a szóban forgó hajók svéd tulajdonosai számos más tagállamban (ideértve Svédországot is) működnek, a Bíróság előtt tett észrevételeiben nem jelölte meg az e tény, és azon követelmény közötti kapcsolatot, hogy a szóban forgó hajók harmadik országbeli személyzetének dán munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie. A Bíróság elé terjesztett iratokból ugyanis egyáltalán nem tűnik ki, hogy a személyzet, mivel a szóban forgó hajókon dolgozik, egy másik tagállamban a munkavállalási engedély beszerzésének kötelezettsége alá tartozik. Mivel, amint azt már jeleztem, az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a tagállamok továbbra is jogosultak arra, hogy ellenőrizzék a harmadik országok állampolgárainak munkavállalási céllal történő beutazását, önmagában az a tény, hogy a nemzeti jog megköveteli, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár munkavállalási engedéllyel rendelkezzen az e tagállam lobogója alatt közlekedő hajón való munkavállaláshoz, vagy hogy az ilyen személyeknek az előírt munkavállalási engedély nélkül történő foglalkoztatása bűncselekménynek minősül, *önmagában* nem minősül a letelepedés EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásának.

84. Véleményem szerint, bár a Kraus-teszt igen széles terjedelemmel rendelkezik, a nemzeti jog azon követelményének a letelepedés szabadságára gyakorolt hatása, amely szerint a harmadik országok állampolgárainak munkavállalási engedéllyel kell rendelkezniük, önmagában túlzottan közvetett ahhoz, hogy e szabadság korlátozásának minősüljön. Nem hiszem tehát, hogy a szóban forgó intézkedések, amelyek úgy tűnnek, hogy e nemzeti szabályokat finomítják vagy teszik rugalmasabbá – aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülnek, mivel a Bíróság rendelkezésére álló iratokban nem található a letelepedésre vonatkozó további olyan korlátozó hatásra vonatkozó bizonyíték, amely a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabályból következik.

3) Igazolás

85. Abban az esetben, ha a Bíróság mégis úgy ítélné meg, hogy a szóban forgó intézkedések korlátozzák a letelepedés szabadságát, meg kell vizsgálni, hogy igazolhatók-e. Most azt javaslom, hogy külön vizsgáljuk meg, hogy az ilyen intézkedés igazolható-e.

86. Uniós harmonizációs intézkedések hiányában a letelepedés szabadságát az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében felsorolt indokok vagy közérdeken alapuló kényszerítő okok által igazolt nemzeti szabályozás korlátozhatja. Ennélfogva az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésének megfelelően amennyiben a korlátozások állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetést

[61] Véleményem szerint a hajókhoz kapcsolódó 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály kissé önkényes, és a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen magyarázattal nem szolgált a munkavállalási engedélyekre és a nemzetközi forgalomra vonatkozó dán szabályok keretében követett konkrét célját illetően. Egyszerűen azon elgondolás meghatározására vagy pontosítására szorítkozhat, amikor egy dán hajó „rendszeresen dán kikötőkbe érkezik" a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának (1) bekezdése értelmében. Mindazonáltal úgy látom, hogy a tagállam számára könnyebb a lobogója alatt, nemzetközi forgalomban közlekedő azon hajók ellenőrzése, amelyek egy éven belül több alkalommal visszatérnek a kikötőbe, és amelyek harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatnak, ahelyett hogy a személyzetet – bármikor vagy akár akkor, amikor a kikötőbe érkeznek – egyenként ellenőrizné annak biztosítása céljából, hogy rendelkezzenek munkavállalási engedéllyel, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia. Úgy vélem továbbá, hogy az ilyen szabályok egyúttal kevésbé szigorúak e hajók tulajdonosai és üzemeltetői számára is, mint azon követelmény, hogy e személyzetnek rendelkeznie kell munkavállalási engedéllyel, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia. A 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály ugyanis a külföldiekről szóló törvény 13. §-ának 1. bekezdése alóli mentességként (vagy talán a „rendszeresen dán kikötőkbe érkeznek" tagmondat értelmezésének eszközeként) került megfogalmazásra.

megvalósító intézkedésből erednek, az a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség alapján igazolható. Ilyen hátrányos megkülönböztetés hiányában a korlátozás közérdeken alapuló kényszerítő okokkal is igazolható. Ezzel összefüggésben a tagállamokra tartozik azon szint meghatározása, amely mellett az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében foglalt célok és a közérdek védelmét biztosítottnak tekintik, valamint annak meghatározása, hogy e szint milyen módon érhető el. Ezt azonban csupán a Szerződés által kijelölt határokon belül és különösen az arányosság elvének – amely megköveteli, hogy az elfogadott intézkedés alkalmas legyen az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és hogy ne lépjen túl annak megvalósításához szükséges mértéken – tiszteletben tartásával tehetik. [62]

87. Ami a szóban forgó intézkedések által követett célt illeti, vita áll fenn e téren. A VAS Shipping szerint nem lehet felfedezni a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó korláttal kapcsolatos célkitűzést. Kifejti, hogy ezt a szabályt a dán hajótulajdonosok szövetségének kérelmére vezették be annak érdekében, hogy a dán hajók versenyképesebbé váljanak. Noha a szabályok ennek megfelelőnek tűnnek, objektíve nem lehet meghatározni a szóban forgó szabály célját. Bár a cél az, hogy versenyképessé tegyék a dán hajókat, a VAS Shipping megjegyzi, hogy a gazdasági okok nem jogszerű (releváns) megfontolások. A dán és a holland kormány, valamint a Bizottság azonban úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedéseket a munkaerőpiac zavarainak elkerülésére irányuló törekvés indokolja.

88. A 2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítéletből (C-18/17, EU:C:2018:904, 48. pont), valamint a 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítéletből (C-91/13, EU:C:2014:2206, 51. pont) kitűnik ugyanis, hogy a munkaerőpiaci zavarok elkerülése nyomós közérdek.

89. Bár a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének 23. pontjában utalt erre az ítélkezési gyakorlatra, nem nyilatkozott egyértelműen [63] a szóban forgó intézkedések által követett célokról. Olyan kérdésről van tehát szó, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia és értékelnie.

90. Ami az állítólagosan a munkaerőpiac zavarainak elkerülésére irányuló célkitűzés biztosítására irányuló intézkedések megfelelőségét és arányosságát illeti, a VAS Shipping azzal érvel, hogy mivel az évi 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó korlát csak a DIS-ben lajstromozott hajókra alkalmazandó, míg a más államokban lajstromozott hajók korlátozás nélkül rendszeresen hajózhatnak be a dán kikötőkbe, függetlenül attól, hogy a személyzet harmadik országok állampolgáraiból áll-e, igen nehezen állapítható meg, hogy a szabály alkalmas-e a dán munkaerőpiac védelmére. A harmadik országok állampolgáraira vonatkozó, azon esetben fennálló kivétel, ha a behajózások száma kevesebb mint 25, mentesíti ezeket az állampolgárokat azon követelmény teljesítése alól, hogy kizárólag a hajókon végzett tevékenység tekintetében munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek. A munkavállalási engedélyre vonatkozó követelmény továbbra is alkalmazandó azokra az érintett munkavállalókra, akik a rakparton, a kikötői területen és általában a szárazföldön, valamint más dán hajókon dolgozhatnak.

91. A VAS Shipping arra is hivatkozik, hogy nem szükséges a munkavállalási engedélyre vonatkozó szabály, ha a behajózások száma meghaladja a 25 alkalmat, mivel a munkaerőpiac stabilitásának biztosítására és a munkaerőpiac zavarainak elkerülésére irányuló állítólagos cél

[62] Lásd ebben az értelemben: 2004. október 14-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-299/02, EU:C:2004:620, 17. és 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[63] A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a Retten i Odense (odenséi körzeti bíróság) szerint a szóban forgó intézkedéseket annak érdekében vezették be, hogy ne veszélyeztessék a dán munkaerőpiacot.

már teljes mértékben megvalósult a vízumokra, a tartózkodási engedélyekre és a munkavállalási engedélyekre vonatkozó általános szabályok révén. Az érintett munkavállalók nem hagyhatják el a hajót, és Dániában sem tartózkodhatnak, vagy különösen nem vállalhatnak ott munkát. Léteznek tehát a munkaerőpiac védelmére alkalmasabb eszközök. A VAS Shipping álláspontja szerint a nemzeti intézkedés aránytalan. A Bíróság a nemzeti munkaerőpiac bérversennyel szembeni védelmét célzó korlátozásokat úgy ítélte meg, hogy azok meghaladják a szükséges mértéket, amennyiben az adott tagállamban a korlátozásokkal védeni kívánt bérszint nincs arányban a korlátozással érintett országban irányadó létfenntartással összefüggő költségekkel. [64]

92. Véleményem szerint és az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésének fényében a valamely tagállam nemzeti jogában előírt azon követelmény, hogy a munkaerőpiacára belépő harmadik országbeli állampolgárok munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek az e piac működési zavarainak elkerülése érdekében, megfelelő és arányos intézkedésnek minősül. Ismét kiemelem, hogy azáltal, hogy a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő hajón dolgoznak, a harmadik országok állampolgárai e tagállam joghatósága alá tartoznak, és így főszabály szerint az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a munkajogi és a munkavállalási engedélyekre vonatkozó szabályok alá tartoznak. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a más állam lobogója alatt közlekedő hajókra nem vonatkozik a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabály, ez csupán azért van így, mert azok nem tartoznak az e területre vonatkozó dán jog hatálya alá.

93. Emellett a harmadik országbeli személyzetnek nem kell a szóban forgó hajóról kiszállnia, és nem kell a szóban forgó tagállam szárazföldi területén dolgoznia ahhoz, hogy a lobogó szerinti állam szabályainak hatálya alá tartozzon. Ezenkívül, bár a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabályt (a személyzet egyes tagjai helyett) a hajó dán kikötőkbe való belépésekor kell alkalmazni, és még ha a kérdést előterjesztő bíróság nem is adott semmilyen valós magyarázatot e szabály céljára vonatkozóan, úgy tűnik, [65] hogy az egyszerűen enyhíti azt a szabályt, [66] amely szerint a harmadik országok állampolgárainak munkavállalási engedéllyel kell rendelkezniük, ez pedig véleményem szerint önmagában megfelelő és arányos szabály.

94. Másként fogalmazva, Dánia jogosult volt arra, hogy az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése alapján az olyan harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, akiket dán lobogó alatt közlekedő hajókon alkalmaznak, a munkavállalási engedély megszerzésének követelményét írja elő. Az a tény, hogy e rendelkezés alól kivételt teremtett a 25 alkalommal történő behajózásra vonatkozó szabállyal, nem változtat azon a tényen, hogy Dánia – kizárólag abból fakadóan, hogy a hajókat Dániában vették lajstromba – jogosult ilyen jellegű követelmény előírására. A már kifejtett okok miatt ez az intézkedés nem minősül a letelepedés EUMSZ 49. cikk értelmében vett szabadsága gyakorlása „korlátozásának”, ha pedig (a saját véleményemmel ellentétben) mégis, önállóan igazolható a dán munkaerőpiac védelmének megfelelő és arányos eszközeként, amint azt az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi.

[64] A VAS Shipping ebben az értelemben a 2014. szeptember 18-i Bundesdruckerei ítéletre (C-549/13, EU:C:2014:2235, 34. pont) hivatkozik.

[65] A kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

[66] Azáltal, hogy szorosabb vagy erősebb kapcsolatot követel meg a harmadik országbeli személyzet és azon hajók között, amelyeken dolgoznak, valamint a dán munkaerőpiac között.

VI. Végkövetkeztetés

95. A fenti megfontolásokra tekintettel tehát azt javaslom, hogy a Bíróság az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

Nem ellentétes az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése fényében értelmezett EUMSZ 49. cikkel az olyan tagállami szabályozás, amely előírja, hogy a valamely tagállam lobogója alatt közlekedő és egy másik uniós tagállam állampolgárságával rendelkező hajótulajdonos tulajdonát képező hajó harmadik országbeli személyzetének munkavállalási engedéllyel kell rendelkeznie, kivéve ha a hajó a megelőző egybefüggő egy éves időszakban legfeljebb 25 alkalommal hajózott be a tagállam kikötőjébe.