ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

20 juni 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Artikelen 56 en 57 VWEU – Terbeschikkingstelling van onderdanen van derde landen door een onderneming van een lidstaat om in een andere lidstaat werkzaamheden te verrichten – Duur van meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen – Verplichting voor gedetacheerde werknemers die onderdaan zijn van een derde land om bij een dienstverrichting van meer dan drie maanden in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning voor de ontvangende lidstaat – Beperking van de geldigheidsduur van de afgegeven verblijfsvergunningen – Bedrag van de leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning – Beperking van het vrij verrichten van diensten – Dwingende redenen van algemeen belang – Evenredigheid”

In zaak C-540/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nederland), bij beslissing van 11 augustus 2022, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

SN e.a.

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan (rapporteur), kamerpresident, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis en D. Gratsias, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: R. Stefanova-Kamisheva, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 september 2023,

gelet op de opmerkingen van:

– SN e.a., vertegenwoordigd door B. J. Maes en D. O. Wernsing, advocaten,

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, A. Hanje en J. M. Hoogveld als gemachtigden,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en L. Van den Broeck als gemachtigden,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door I. Collett, E. Eikeland en S. Hammersvik als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal en M. Mataija als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 56 en 57 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds SN en andere werknemers die onderdaan zijn van een derde land en die door een Slowaakse vennootschap ter beschikking zijn gesteld van een Nederlandse vennootschap, en anderzijds de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) over de verplichting voor deze werknemers om een Nederlandse verblijfsvergunning te verkrijgen en de voorwaarden voor het verlenen van een dergelijke vergunning.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

SUO

3 In artikel 1 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (PB 2000, L 239, blz. 19), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 (PB 2010, L 85, blz. 1) en bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „SUO”), is het begrip „vreemdeling” gedefinieerd als „een persoon die geen onderdaan is van een der lidstaten van de Europese Gemeenschappen”.

4 Artikel 21, lid 1, SUO is verwoord als volgt:

„Vreemdelingen die houder zijn van een geldige, door een van de lidstaten afgegeven verblijfstitel, mogen zich gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op grond van deze titel en van een geldig reisdocument vrij verplaatsen op het grondgebied van de overige

lidstaten, mits zij voldoen aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c) en e), van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) [(PB 2006, L 105, blz. 1)] bedoelde toegangsvoorwaarden, en niet gesignaleerd staan op de nationale signaleringslijst van de betrokken lidstaat."

Schengengrenscode

5 In artikel 6 („Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen"), lid 1, van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1; hierna: „Schengengrenscode"), dat in de plaats is gekomen van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 562/2006, is bepaald:

„Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument of van een document dat de houder recht geeft op grensoverschrijding en dat aan de volgende criteria voldoet:
   i) het is geldig tot minstens drie maanden na de voorgenomen datum van vertrek uit het grondgebied van de lidstaten. In gemotiveerde spoedeisende gevallen mag echter van deze verplichting worden afgezien;
   ii) het is afgegeven in de voorafgaande tien jaar;

[...]

c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

[...]

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten."

Richtlijn 96/71

6 In overweging 20 van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1) staat te lezen:

„[o]verwegende dat deze richtlijn zowel de door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomsten als de wetgeving van de lidstaten met betrekking tot de toegang tot hun grondgebied van dienstverrichters uit derde landen onverlet laat; dat deze richtlijn eveneens de nationale wetgevingen met betrekking tot toelating, verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers uit derde landen onverlet laat".

7 In artikel 1, lid 1, van die richtlijn is bepaald:

„Deze richtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen, overeenkomstig lid 3, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een lidstaat."

Verordening nr. 1030/2002

8 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB 2002, L 157, blz. 1) luidt:

„1. De verblijfstitels die de lidstaten aan onderdanen van derde landen verstrekken, beantwoorden aan een uniform model en bieden ruimte voor de in de bijlage vermelde informatie. [...] Elke lidstaat kan in de desbetreffende ruimte op de uniforme verblijfstitel informatie opnemen die van belang is in verband met de aard van de verblijfstitel en de rechtspositie van de betrokken persoon, en met name informatie betreffende de vraag of de betrokkene al dan niet arbeid mag verrichten.

2. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

‚verblijfstitel': iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte vergunning om legaal op zijn grondgebied te verblijven [...]"

9 Artikel 2, lid 1, van die verordening bepaalt:

„Overeenkomstig de in artikel 7, lid 2, bedoelde procedure worden aanvullende technische specificaties voor het uniforme model voor verblijfstitels vastgesteld [...]"

Verordening nr. 883/2004

10 In artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 (PB 2012, L 149, blz. 4), is bepaald:

„Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de

wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen."

Richtlijn 2004/38

11 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77), is verwoord als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2), die hem begeleiden of zich bij hem voegen."

12 Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„Indien de duur van het voorgenomen verblijf van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten langer is dan drie maanden, verstrekken de lidstaten hun een verblijfskaart."

Richtlijn 2006/123

13 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) bepaalt in artikel 17 („Aanvullende afwijkingen van het vrij verrichten van diensten"):

„Artikel 16 [dat het recht van dienstverrichters concretiseert om diensten te verlenen in een andere lidstaat dan die waar zij zijn gevestigd] is niet van toepassing op:

[...]

9) voor wat betreft onderdanen van derde landen die zich in het kader van een dienstverrichting naar een andere lidstaat begeven, de mogelijkheid voor lidstaten van onderdanen van derde landen op wie de regeling inzake wederzijdse erkenning van artikel 21 van de [SUO] niet van toepassing is, te verplichten in het bezit te zijn van een visum of een verblijfsvergunning, of de mogelijkheid onderdanen van derde landen te verplichten zich bij of na hun binnenkomst in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, te melden bij de bevoegde instanties;

[...]"

Richtlijn 2009/52

14 De overwegingen 1 tot en met 3 van richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB 2009, L 168, blz. 24) luiden:

„(1) De Europese Raad op zijn bijeenkomst van 14 en 15 december 2006 is overeengekomen dat de samenwerking tussen de lidstaten in de bestrijding van illegale immigratie versterkt moet worden en in het bijzonder dat de maatregelen tegen illegale tewerkstelling op het niveau van de lidstaten en de Europese Unie geïntensiveerd moeten worden.

(2) Een cruciale aantrekkende factor bij illegale immigratie in de Europese Unie is de mogelijkheid om in de Europese Unie werk te vinden zonder de vereiste juridische status. Optreden tegen illegale immigratie en illegaal verblijf moet daarom maatregelen tegen die aantrekkende factor omvatten.

(3) De kern van die maatregelen moet bestaan uit een algemeen verbod op de tewerkstelling van onderdanen van derde landen die geen recht op verblijf in de Europese Unie hebben, aangevuld met sancties tegen werkgevers die dat verbod overtreden."

15 Volgens artikel 2, onder b), van deze richtlijn wordt voor de specifieke doeleinden van deze richtlijn onder „illegaal verblijvende onderdaan van een derde land" verstaan, een onderdaan van een derde land die aanwezig is op het grondgebied van een lidstaat en die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf of vestiging in die lidstaat.

16 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De lidstaten verbieden de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen."

Richtlijn 2011/98

17 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB 2011, L 343, blz. 1) is verwoord als volgt:

„Deze richtlijn bepaalt:

a) één enkele aanvraagprocedure voor het verstrekken van een gecombineerde vergunning aan onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven met het oog op werk, teneinde de procedures in verband met hun toelating te vereenvoudigen en de controle van hun status gemakkelijker te maken; [...]

[...]"

18 Artikel 3, lid 2, van die richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen:

[...]

c) die ter beschikking zijn gesteld, voor de duur van de terbeschikkingstelling;

[...]"

19 Artikel 6 („Gecombineerde vergunning") van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De door de lidstaten verstrekte gecombineerde vergunning beantwoordt aan het uniforme model dat is vastgelegd in verordening [nr. 1030/2002] en bevat de gegevens in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid overeenkomstig punt a), onder 7.5-9, van de bijlage daarbij.

De lidstaten kunnen aanvullende informatie opnemen in verband met de arbeidsrelatie van de onderdaan van een derde land (zoals naam en adres van de werkgever, de plaats van de tewerkstelling, de aard van het werk, de werkuren, loon); dit kan op papier dan wel in een elektronisch formaat, als bedoeld in artikel 4 van verordening [nr. 1030/2002] en in punt a), onder 16, van de bijlage daarbij.

2. Bij de verstrekking van de gecombineerde vergunning geven de lidstaten geen aanvullende vergunningen af als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt."

20 In artikel 7 („Voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunningen") van deze richtlijn is bepaald:

„1. Wanneer de lidstaten overeenkomstig verordening [nr. 1030/2002] een verblijfsvergunning verstrekken, vermelden zij de gegevens die verband houden met de vergunning tot het verrichten van arbeid, ongeacht het type vergunning.

De lidstaten kunnen aanvullende informatie opnemen in verband met de arbeidsrelatie van de onderdaan van een derde land (zoals naam en adres van de werkgever, de plaats van de tewerkstelling, de aard van het werk, de werkuren, loon); dit kan op papier dan wel in een elektronisch formaat, als bedoeld in artikel 4 van verordening [nr. 1030/2002] en in punt a), onder 16, van de bijlage daarbij.

2. Wanneer de lidstaten overeenkomstig verordening [nr. 1030/2002] een verblijfsvergunning verstrekken, geven zij geen aanvullende vergunningen af als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt."

Richtlijn 2003/109

21 Artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60) luidt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die:

[...]

e) in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoensarbeider, of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten, of in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is".

Richtlijn 2014/67

22 Artikel 9 („Administratieve eisen en controlemaatregelen"), leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening") (PB 2014, L 159, blz. 11) bepaalt:

„1. De lidstaten mogen alleen administratieve eisen en controlemaatregelen opleggen die noodzakelijk zijn om te zorgen voor een doeltreffend toezicht op de naleving van de bij deze richtlijn en bij richtlijn [96/71] opgelegde verplichtingen, op voorwaarde dat de eisen en maatregelen gerechtvaardigd en evenredig zijn overeenkomstig het recht van de Unie.

Daartoe kunnen zij in het bijzonder de volgende maatregelen opleggen:

a) de verplichting dat een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter uiterlijk bij aanvang van de dienstverrichting een eenvoudige verklaring aan de verantwoordelijke nationale bevoegde instanties doet toekomen, in (een van) de officiële taal/talen van de lidstaat van ontvangst, of in (een) andere taal/talen die door de ontvangende lidstaat wordt/worden geaccepteerd, met de voor het uitvoeren van daadwerkelijke controles op de werkplek noodzakelijke informatie, waaronder:
   i) de identiteit van de dienstverrichter;
   ii) het verwachte aantal duidelijk identificeerbare gedetacheerde werknemers;
   iii) de onder e) en f) bedoelde personen;
   iv) de verwachte duur, de voorgenomen begin- en einddatum van de detachering;
   v) het adres of de adressen van de werkplekken; en tevens
   vi) de aard van de diensten die de detachering rechtvaardigt;

b) de verplichting om tijdens de periode van detachering kopieën op papier of in elektronische vorm van de arbeidsovereenkomst of een gelijkwaardig document in de zin van richtlijn 91/533/EEG van de Raad [van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (PB 1991, L 288, blz. 32)], met inbegrip – waar nodig of relevant – van de in artikel 4 van die richtlijn vermelde aanvullende gegevens, loonstrookjes,

arbeidstijdenoverzichten die begin, einde en duur van de dagelijkse arbeidstijd aangeven en betalingsbewijzen van lonen of kopieën van gelijkwaardige documenten te bewaren of ter beschikking te stellen en/of te bewaren op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op zijn grondgebied, zoals de werkplek of het bouwterrein, of – voor mobiele werknemers in de transportsector – de operationele basis of het voertuig waarmee de dienst wordt verricht;

c) de verplichting de onder b) vermelde documenten na de periode van detachering op verzoek van de instanties van de ontvangende lidstaat binnen een redelijke termijn te verstrekken;

d) de verplichting een vertaling te verstrekken van de onder b) vermelde documenten in de officiële taal of een van de officiële talen van de lidstaat van ontvangst, of in (een) andere door de ontvangende lidstaat aanvaarde taal of talen;

e) de verplichting een contactpersoon aan te wijzen voor de contacten met de bevoegde instanties van de ontvangende lidstaat waar de diensten worden verricht en om, indien nodig, documenten en/of kennisgevingen te verzenden of in ontvangst te nemen;

f) de verplichting om – zo nodig – een contactpersoon aan te wijzen met wie de dienstverrichter, op aansporing van de relevante sociale partners, tijdens de periode waarin de diensten worden verricht, collectieve onderhandelingen in de lidstaat van ontvangst kan voeren overeenkomstig het nationaal recht en/of de nationale praktijk. Het kan daarbij gaan om een andere dan de onder e) genoemde persoon en de betrokkene hoeft niet aanwezig te zijn in de lidstaat van ontvangst, maar hij moet beschikbaar zijn in het geval daartoe een redelijk en gerechtvaardigd verzoek wordt ingediend.

2. De lidstaten kunnen aanvullende administratieve eisen en controlemaatregelen opleggen indien in bepaalde situaties of bij nieuwe ontwikkelingen de bestaande administratieve eisen en controlemaatregelen niet lijken te volstaan of onvoldoende efficiënt lijken te zijn om zorg te dragen voor het effectieve toezicht op de naleving van de bij richtlijn [96/71] en deze richtlijn opgelegde verplichtingen, mits deze gerechtvaardigd en evenredig zijn.

3. Dit artikel doet geen afbreuk aan andere verplichtingen krachtens de Uniewetgeving, met inbegrip van de verplichtingen uit hoofde van richtlijn 89/391/EEG van de Raad [van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB 1989, L 183, blz. 1)] en verordening [nr. 883/2004], en/of die op grond van het nationaal recht betreffende de bescherming van werknemers en toegang tot de arbeidsmarkt, op voorwaarde dat zij eveneens gelden voor de in de betrokken lidstaat gevestigde ondernemingen en zij gerechtvaardigd en evenredig zijn.”

Nederlands recht

Wet arbeid vreemdelingen

23 Artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen van 21 december 1994 (Stb. 1994, 959) luidt als volgt:

„Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor werkzaamheden bij die werkgever."

Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen

24 Artikel 1e, eerste lid, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Stb. 2016, 219), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, is verwoord als volgt:

„Het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen is niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk in Nederland arbeid verricht in dienst van een werkgever die buiten Nederland is gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, mits:

a. de vreemdeling voldoet aan alle voorschriften inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid om als werknemer van de werkgever arbeid te verrichten in het land waar de werkgever gevestigd is,

b. de vreemdeling arbeid verricht die gelijksoortig is aan de arbeid waartoe de vreemdeling gerechtigd is in het land waar de werkgever gevestigd is,

c. de vreemdeling slechts de vervanger is van een andere vreemdeling die gelijksoortige arbeid heeft verricht, indien de totale duur van de overeengekomen dienstverrichting niet wordt overschreden, en

d. de werkgever daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht [...]"

Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie

25 Artikel 8, eerste tot en met vierde lid, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie van 1 juni 2016 (Stb. 2016, 219; hierna: „WagwEU") luidt als volgt:

„1. De dienstverrichter, die een werknemer detacheert naar Nederland, is verplicht dit schriftelijk of elektronisch aan [de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid] te melden op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden, waarbij hij meldt:

a. zijn identiteit;

b. de identiteit van de dienstontvanger en van de gedetacheerde werknemer;

c. de contactpersoon, bedoeld in artikel 7;

d. de identiteit van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke natuurlijke persoon of rechtspersoon;

e. de aard en de vermoedelijke duur van de werkzaamheden;

f. het adres van de werkplek; en

g. de bijdrage voor toepasselijke socialezekerheidsregelingen.

2. Indien de dienstverrichter een werknemer detacheert naar Nederland, verstrekt de dienstverrichter voor aanvang van de werkzaamheden aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding, bedoeld in het eerste lid, met daarin ten minste de gegevens over zijn identiteit en de identiteit van de gedetacheerde werknemer, het adres van de werkplek en de aard en duur van de werkzaamheden.

3. De dienstontvanger controleert of het afschrift van de melding, bedoeld in het tweede lid, de in het tweede lid genoemde gegevens vermeldt en meldt onjuistheden, of het niet hebben ontvangen van het afschrift, uiterlijk vijf werkdagen na aanvang van de werkzaamheden schriftelijk of elektronisch aan [de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid].

4. De gegevens die op grond van dit artikel door [de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid] worden verwerkt worden verstrekt aan bestuursorganen en toezichthouders, voor zover die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun taken in verband met transnationale dienstverrichting."

Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie

26 Artikel 3, tweede lid, van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie luidt als volgt:

„[De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid] is bevoegd uit eigen beweging en verplicht op verzoek de gegevens met betrekking tot dienstverrichters, dienstontvangers, contactpersonen, de voor uitbetaling van het loon verantwoordelijke personen en gedetacheerde werknemers, die zijn verwerkt in verband met artikel 8 [WagwEU], waaronder een nationaal identificatienummer zoals het burgerservicenummer begrepen kan worden, kosteloos te verstrekken aan de Immigratie- en naturalisatiedienst [(hierna: ‚IND')], voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de taken in verband met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000."

27 Krachtens artikel 11, derde lid, van dit besluit verstrekt de dienstverrichter, in aanvulling op de in artikel 8, eerste lid, WagwEU genoemde gegevens, de einddatum van de periode van rechtmatige tewerkstelling.

Vreemdelingenwet 2000

28 In artikel 14, eerste lid, onder a), en derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 staat:

„1. [De Minister van Justitie en Veiligheid] is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;

[...]

3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de ambtshalve verlening, wijziging en verlenging, de beperkingen en de voorschriften."

Vreemdelingenbesluit 2000

29 Artikel 3.31a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 497), in de op de feiten van het hoofdgeding van toepassing zijnde versie, luidt als volgt:

„De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking, verband houdend met werkzaamheid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening als bedoeld in artikel 4.6 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, worden verleend indien de in artikel 8 [WagwEU] bedoelde melding is gedaan, onder verstrekking van de in dat artikel en de in artikel 11, derde lid, van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie voorgeschreven gegevens."

30 In artikel 3.4, eerste lid, onder i), van het Vreemdelingenbesluit 2000, in de op de feiten van het hoofdgeding van toepassing zijnde versie, is bepaald:

„De in artikel 14, derde lid, van de [Vreemdelingenwet 2000] bedoelde beperkingen houden verband met:

[...]

i. grensoverschrijdende dienstverlening".

31 Op grond van artikel 3.58, eerste lid, onder i), van dat besluit en onderdeel B5/3.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 van 2 maart 2001 (Stcrt. 2001, 64), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, verleent de IND de verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening met een geldigheidsduur gelijk aan de duur van de werkzaamheden als bedoeld in artikel 1e, tweede lid, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, in de op de feiten van het hoofdgeding van toepassing zijnde versie, met een maximum van twee jaar.

Voorschrift Vreemdelingen 2000

32 Op grond van artikel 3.34 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van 18 december 2000 (Stcrt. 2001, 10) is de vreemdeling die niet in het bezit is van een machtiging tot voorlopig verblijf geldig voor het doel waar verblijf voor wordt gevraagd, leges verschuldigd voor de behandeling van een aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

33 Verzoekers in het hoofdgeding zijn Oekraïense staatsburgers die beschikken over een door de Slowaakse autoriteiten afgegeven tijdelijke verblijfsvergunning die geldig is tot en met 21 november 2020. Zij zijn werkzaam voor ROBI spol s.r.o. (hierna: „ROBI"), een vennootschap naar Slowaaks recht, die hen ter beschikking heeft gesteld van Ivens NV, een vennootschap naar Nederlands recht, om een opdracht uit te voeren in de haven van Rotterdam (Nederland).

34 Te dien einde heeft ROBI op 4 december 2019 de aard van de werkzaamheden waarvoor deze verzoekers werden gedetacheerd en de duur van die werkzaamheden, die aanvankelijk waren gepland van 6 december 2019 tot en met 4 maart 2020, gemeld aan de bevoegde Nederlandse autoriteiten. Bij kennisgeving van 28 februari 2020 heeft ROBI deze autoriteiten laten weten dat de werkzaamheden werden verlengd tot en met 31 december 2021.

35 Aangezien de verwachte duur van deze werkzaamheden de duur overschreed van het recht van verkeer van 90 dagen binnen een periode van 180 dagen dat geldt voor vreemdelingen die in het bezit zijn van een door een lidstaat op grond van artikel 21, lid 1, SUO afgegeven verblijfstitel, heeft ROBI de Nederlandse autoriteiten op 6 maart 2020 namens en voor rekening van elk van de verzoekers in het hoofdgeding verzocht om afgifte van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Voor de behandeling van elk van deze aanvragen zijn leges betaald voor een bedrag van 290 of 320 EUR, afhankelijk van de individuele situatie van deze verzoekers.

36 De IND heeft de aangevraagde verblijfsvergunningen namens de Staatssecretaris afgegeven. De geldigheidsduur ervan was echter beperkt tot de geldigheidsduur van de Slowaakse tijdelijke verblijfsvergunningen die aan verzoekers in het hoofdgeding waren afgegeven, en was dus korter dan de duur van de werkzaamheden waarvoor zij in Nederland ter beschikking zouden worden gesteld.

37 Op een door de verwijzende rechter niet nader gepreciseerde datum hebben verzoekers in het hoofdgeding bezwaar ingediend tegen elk van de besluiten waarbij hun een verblijfsvergunning is verleend. Daarbij hebben zij vraagtekens gezet bij de verplichting om een verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening te verkrijgen, de geldigheidsduur van de afgegeven verblijfsvergunningen en de voor de behandeling van die vergunningsaanvragen verschuldigde leges.

38 Nadat de ambtelijke hoorcommissie van de IND de bezwaren op 16 maart 2021 had onderzocht, heeft de Staatssecretaris deze bij besluiten van 7 april 2021 ongegrond verklaard.

39 Op 7 mei 2021 heeft ROBI bij de Nederlandse autoriteiten namens en voor rekening van bepaalde verzoekers in het hoofdgeding nieuwe verblijfsvergunningen aangevraagd, ter ondersteuning waarvan zij heeft aangevoerd dat de Slowaakse autoriteiten aan hen nieuwe verblijfsvergunningen hadden verleend, die tot en met 31 maart 2022 geldig waren.

40 De IND heeft deze aanvragen namens de Staatssecretaris ingewilligd en heeft aan de betrokken verzoekers verblijfsvergunningen afgegeven die geldig waren tot op de datum van beëindiging van de werkzaamheden die door ROBI aan de Nederlandse autoriteiten was meegedeeld, te weten 31 december 2021.

41 Verder heeft ROBI op 20 mei 2022 voor een aantal van die verzoekers wederom aanvragen voor verblijfsvergunningen ingediend om hen voor andere werkzaamheden in Nederland in te zetten.

42 Parallel daaraan hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten van 7 april 2021 wegens schending van de artikelen 56 en 57 VWEU.

43 Voor die rechter betwisten verzoekers in het hoofdgeding dat werknemers die onderdaan zijn van een derde land (hierna: „derdelander-werknemers") en in dienst zijn van een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter, in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening moeten beschikken over zowel een verblijfsvergunning voor die lidstaat als een verblijfsvergunning voor de lidstaat van de dienstverrichting wanneer de in artikel 21, lid 1, SUO bedoelde periode van 90 dagen is verstreken. Zij betogen dat een dergelijke verplichting overlapt met de procedure van kennisgeving vooraf die voor grensoverschrijdende dienstverlening geldt. Het feit dat de duur van de verblijfsvergunningen die hun door de Nederlandse autoriteiten zijn afgegeven beperkt is tot de geldigheidsduur van hun Slowaakse verblijfsvergunningen en tot maximaal twee jaar, vormt volgens hen een ongerechtvaardigde beperking van de door de artikelen 56 en 57 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting. Ten slotte stellen zij dat het bedrag van de leges waaraan de aanvragen voor een verblijfsvergunning in Nederland zijn onderworpen, niet in overeenstemming is met het Unierecht, aangezien het hoger is dan het bedrag dat Unieburgers moeten betalen voor de afgifte van bewijzen van rechtmatig verblijf. De Staatssecretaris betwist alle argumenten van verzoekers in het hoofdgeding.

44 In deze context benadrukt de verwijzende rechter dat de Europese Commissie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punten 31 en 32), heeft betoogd dat in het kader van de vrije dienstverrichting iedere dienstverrichter aan zijn werknemers het „afgeleide recht" overdraagt om voor de duur van de dienstverrichting een verblijfsvergunning te verkrijgen, dat de beslissing omtrent het verblijfsrecht louter formeel is en dat dit recht automatisch zou moeten worden toegekend. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Oostenrijk de krachtens artikel 49 EG, thans artikel 56 VWEU, op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. Bijgevolg vraagt de verwijzende rechter zich af of het in de artikelen 56 en 57 VWEU neergelegde recht op vrije dienstverrichting niet tevens een „afgeleid verblijfsrecht" doet ontstaan voor werknemers die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening ter beschikking worden gesteld.

45 In elk geval wenst de verwijzende rechter te vernemen of de uit artikel 56 VWEU voortvloeiende verplichting tot het wegnemen van alle beperkingen van het vrij verrichten van diensten zich ertegen verzet dat het bezit van een individuele verblijfsvergunning kan worden verlangd voor de terbeschikkingstelling in een lidstaat van derdelander-werknemers die in dienst zijn van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter wanneer, zoals in casu, de nationale regeling reeds

bepaalt dat voor de terbeschikkingstelling van derdelander-werknemers door een in een andere lidstaat gevestigde werkgever een kennisgeving moet worden gedaan, die dezelfde informatie bevat als die welke voor het verlenen van een verblijfsvergunning in de ontvangende lidstaat is vereist. Het feit dat een verblijfsvergunning pas na het verstrijken van een periode van 90 dagen vereist is, neemt immers niet weg dat een dergelijk vereiste kan worden gelijkgesteld met een voorafgaande vergunning, welke procedure een beperking van het vrij verrichten van diensten kan vormen.

46 Voor het geval dat een dergelijke verblijfsvergunning kan worden vereist, vraagt de verwijzende rechter zich ten slotte af of, ten eerste, de geldigheidsduur van die vergunning door de Nederlandse wettelijke regeling kan worden beperkt tot de geldigheidsduur van de arbeids- en verblijfsvergunning voor de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, met een maximum van twee jaar, en ten tweede, aan de aanvrager van een dergelijke verblijfsvergunning betaling kan worden opgelegd van leges waarvan het bedrag vijfmaal zo hoog is als dat van de leges die verschuldigd zijn voor de afgifte van een bewijs van rechtmatig verblijf aan een Unieburger.

47 Daarom heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Omvat het in de artikelen 56 en 57 van het VWEU gewaarborgde vrije verkeer van diensten een van dit recht afgeleid verblijfsrecht in een lidstaat voor derdelander-werknemers die in die lidstaat mogen worden tewerkgesteld door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter?

2) Zo nee, verzet artikel 56 van [het] VWEU zich ertegen dat, in het geval de duur van de dienstverrichting langer dan drie maanden bedraagt, per individuele werknemer een verblijfsvergunning moet worden aangevraagd naast een eenvoudige meldingsplicht voor de dienstverrichter?

3) Zo nee, verzet artikel 56 van [het] VWEU zich tegen
   a) een nationale wettelijke bepaling dat de geldigheidsduur van een dergelijke verblijfsvergunning, ongeacht de duur van de dienstverrichting, niet meer dan twee jaar kan bedragen;
   b) het beperken van de geldigheidsduur van een dergelijke verblijfsvergunning tot de geldigheidsduur van de werk- en verblijfsvergunning in de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter;
   c) het heffen van leges per (verlengings)aanvraag waarvan de hoogte gelijk is aan de verschuldigde leges voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander, maar vijfmaal zo hoog als het legesbedrag voor een bewijs van rechtmatig verblijf van een Unieburger?”

Eerste vraag

48 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het in de artikelen 56 en 57 VWEU neergelegde recht op vrije dienstverrichting aldus moet worden uitgelegd dat aan derdelander-werknemers die in een lidstaat ter beschikking zijn gesteld door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, automatisch een „afgeleid verblijfsrecht” moet worden toegekend.

49 In dit verband blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter het begrip „afgeleid verblijfsrecht" gebruikt onder verwijzing naar een verblijfsrecht van ter beschikking gestelde derdelander-werknemers dat zou voortvloeien uit de uitoefening door hun werkgever van zijn recht op het vrij verrichten van diensten en waarvan de Commissie het bestaan heeft aangevoerd in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Hoewel het door de Commissie ingestelde beroep wegens niet-nakoming is toegewezen, heeft het Hof in dat arrest het bestaan van een dergelijk verblijfsrecht niet erkend. Om te oordelen dat de betrokken lidstaat zijn verplichtingen op grond van het recht op het vrij verrichten van diensten niet was nagekomen, heeft het Hof immers volgens zijn gebruikelijke benadering vastgesteld dat, ten eerste, bepaalde aspecten van de betrokken regeling het vrij verrichten van diensten beperkten en, ten tweede, deze beperkingen verder gingen dan noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de door die lidstaat aangevoerde doelstellingen van algemeen belang.

51 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft benadrukt, verwijst het begrip „afgeleid verblijfsrecht" meer in het algemeen naar de rechtspraak van het Hof inzake burgerschap waarin is geoordeeld dat derdelanders die familielid zijn van een Unieburger en in de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit, niet in aanmerking komen voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38, in bepaalde gevallen niettemin een „afgeleid recht" kunnen ontlenen aan artikel 21, lid 1, VWEU (zie in die zin arresten van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 23, en 12 juli 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Er zij evenwel aan herinnerd dat een dergelijke oplossing berust op de overweging dat de Unieburger bij gebreke van een afgeleid verblijfsrecht voor die derdelander ervan zou worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten om zijn recht uit te oefenen om krachtens artikel 21, lid 1, VWEU in een andere lidstaat te verblijven, omdat hij niet de zekerheid heeft dat hij het gezinsleven dat hij tijdens een daadwerkelijk verblijf in het gastland met deze derdelander heeft opgebouwd of bestendigd, in zijn lidstaat van oorsprong kan voortzetten (zie in die zin arrest van 12 juli 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Hieruit volgt dat het afgeleide verblijfsrecht in de zin van die rechtspraak is gebaseerd op het in artikel 21, lid 1, VWEU neergelegde recht van een natuurlijke persoon, die burger van de Unie is, om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie heeft opgemerkt, geldt dit recht niet voor ondernemingen, die zich kunnen beroepen op de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten, zoals respectievelijk neergelegd in de artikelen 49 en 56 VWEU.

54 Bovendien zijn, zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie in essentie heeft uiteengezet, de betrekkingen tussen familieleden in de eerste graad of tussen personen die soortgelijke betrekkingen hebben ontwikkeld of geconsolideerd, die allen het door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrecht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven genieten, niet vergelijkbaar met de betrekkingen tussen een onderneming en haar werknemers. Bijgevolg kan uit de in punt 51 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak niet worden afgeleid, zelfs niet naar analogie, dat in een situatie als die in het hoofdgeding aan elke derdelander-werknemer die door een onderneming naar een andere lidstaat wordt uitgezonden om daar namens haar diensten te verrichten, automatisch een verblijfsrecht in die lidstaat moet worden toegekend voor de duur van die dienstverrichting.

55 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de artikelen 56 en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat aan derdelander-werknemers die in een lidstaat ter beschikking zijn gesteld door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, niet automatisch een „afgeleid verblijfsrecht" moet worden toegekend, noch in de lidstaat waar zij in dienstverband zijn, noch in de lidstaat waar zij ter beschikking worden gesteld.

Tweede vraag

56 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die bepaalt dat wanneer een in een andere lidstaat gevestigde onderneming gedurende meer dan drie maanden diensten verricht in eerstgenoemde lidstaat, deze onderneming niet alleen verplicht is om de autoriteiten van eerstgenoemde lidstaat in kennis te stellen van de dienstverrichting, maar ook om een verblijfsvergunning te verkrijgen voor elke derdelander-werknemer die zij voornemens is naar die lidstaat te detacheren.

57 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit het antwoord op de eerste vraag, de uitoefening door een in een lidstaat gevestigde werkgever van zijn recht op het vrij verrichten van diensten geen eigen recht op verblijf op het grondgebied van een andere lidstaat doet ontstaan voor derdelander-werknemers die de werkgever daartoe naar die lidstaat detacheert. Bijgevolg moet bij het onderzoek van deze tweede vraag uitsluitend rekening worden gehouden met de gevolgen die een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan hebben voor het recht van deze werkgever om vrij diensten te verrichten.

58 In zijn vraag heeft de verwijzende rechter niet alleen verwezen naar de verplichting voor de dienstverrichter om voor elke werknemer die hij ter beschikking wil stellen een verblijfsvergunning aan te vragen, maar ook naar een verplichting voor de betrokken onderneming tot kennisgeving van de dienstverrichting. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt evenwel dat de twijfels van de verwijzende rechter betrekking hebben op de vraag of niet deze laatste verplichting als zodanig, maar wel de verplichting om een verblijfsvergunning te verkrijgen verenigbaar is met artikel 56 VWEU voor zover deze bovenop de verplichting tot kennisgeving van de dienstverrichting komt.

59 In dit verband zij eraan herinnerd dat de door de artikelen 56 en 57 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, net als de andere vrijheden van verkeer, slechts van toepassing is op gebieden die niet uitputtend zijn geharmoniseerd (zie in die zin arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Om de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden, moet dus eerst worden onderzocht of een regeling als die waarop de verwijzende rechter in zijn vraag doelt, valt onder een gebied dat uitputtend is geharmoniseerd, of althans onder een aspect van een gebied dat het voorwerp van een dergelijke harmonisatie is geweest.

60 In casu heeft de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betrekking op het verblijfsrecht van derdelander-werknemers die rechtmatig in dienstverband zijn in een lidstaat, maar naar een andere lidstaat zijn gedetacheerd om aldaar diensten te verrichten. Voor zover deze regeling is gericht op werknemers die op het grondgebied van een andere lidstaat ter beschikking zijn gesteld, kan zij dus vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/71 en

richtlijn 2006/123 en, voor zover zij betrekking heeft op het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1030/2002, richtlijn 2003/109 en de SUO.

61 Wat ten eerste richtlijn 96/71 betreft, deze kan weliswaar van toepassing zijn op gedetacheerde derdelander-werknemers, maar het blijft een feit dat zij volgens overweging 20 ervan de nationale wetgevingen met betrekking tot de voorwaarden inzake toelating, verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt van derdelander-werknemers onverlet laat.

62 Wat ten tweede richtlijn 2006/123 betreft, staat vast dat wanneer een dienst binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, de betrokken nationale maatregel niet hoeft te worden getoetst aan artikel 56 VWEU (zie in die zin arrest van 21 december 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, punt 55). Uit artikel 17, punt 9, van deze richtlijn volgt echter dat zij niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die zich in het kader van een dienstverrichting naar een andere lidstaat begeven.

63 Ten derde heeft verordening nr. 1030/2002 weliswaar een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen ingevoerd, maar uit de bewoordingen van artikel 1, lid 2, onder a), ervan blijkt dat de aldus door een lidstaat afgegeven titels slechts op het grondgebied van deze lidstaat gelden.

64 Ten vierde vermeldt artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 eveneens uitdrukkelijk dat deze richtlijn niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening.

65 Ten vijfde en ten slotte is in artikel 21, lid 1, SUO bepaald dat vreemdelingen die houder zijn van een geldige, door een van de lidstaten afgegeven verblijfstitel, zich gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op grond van deze titel en van een geldig reisdocument vrij kunnen verplaatsen op het grondgebied van de overige lidstaten, voor zover zij voldoen aan de in artikel 6, lid 1, onder a), c) en e), van de Schengengrenscode bedoelde voorwaarden voor binnenkomst, en niet vermeld zijn op de nationale signaleringslijst van de betrokken lidstaat. Verblijven van meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen blijven daarentegen onder de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten vallen (zie in die zin arrest van 7 maart 2017, X en X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punten 44 en 51).

66 Hieruit volgt dat de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van een lidstaat in het kader van een detachering door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichtende onderneming, behoren tot een gebied dat niet op het niveau van het Unierecht is geharmoniseerd, zodat een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden getoetst aan artikel 56 VWEU (zie naar analogie arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:595, punten 59 en 60).

67 Krachtens artikel 56 VWEU zijn beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Als dergelijke beperkingen moeten met name worden beschouwd nationale regelingen die aanvullende administratieve of economische lasten meebrengen of ertoe leiden dat het moeilijker wordt om diensten te verrichten tussen lidstaten dan binnen een en dezelfde lidstaat (zie in die zin arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punten 135 en 136 en aldaar

aangehaalde rechtspraak) en die uit dien hoofde de activiteiten van dienstverrichters die zijn gevestigd in andere lidstaten waar zij hun diensten rechtmatig verrichten, minder aantrekkelijk kunnen maken.

68 Daarentegen houdt het recht op het vrij verrichten van diensten overeenkomstig artikel 57 VWEU voor de dienstverrichter het recht in om zijn werkzaamheden met het oog op het verrichten van zijn dienst tijdelijk uit te oefenen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke deze staat aan zijn eigen onderdanen oplegt. Bijgevolg vallen maatregelen die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen een en dezelfde lidstaat gelijkelijk raken en die enkel tot gevolg hebben dat de kosten van de betrokken dienst stijgen, ongeacht welke dienstverrichter deze verricht, in beginsel niet onder het begrip beperking (zie in die zin arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 137 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Om het nuttig effect van artikel 56 VWEU niet teniet te doen, kan de wettelijke regeling van een lidstaat die van toepassing is op in die lidstaat gevestigde dienstverrichters, evenwel niet onverkort worden toegepast op grensoverschrijdende activiteiten (zie in die zin arresten van 17 december 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, punt 16; 25 juli 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, punt 13, en 24 januari 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punt 17).

70 Bijgevolg moeten als beperkingen van het vrij verrichten van diensten binnen de Unie worden beschouwd maatregelen die van invloed zijn op de verrichting van diensten op het grondgebied van een lidstaat en die, hoewel zij zonder onderscheid van toepassing zijn, geen rekening houden met de vereisten waaraan de werkzaamheden van dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verrichten, reeds in die staat moeten voldoen, en die de werkzaamheden van deze dienstverrichters op dat grondgebied bijgevolg kunnen verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken.

71 In casu moet de betrokken regeling, die van invloed is op het verrichten van diensten op het nationale grondgebied, worden geacht zonder onderscheid van toepassing te zijn, aangezien zij zowel de in een andere lidstaat als de op het nationale grondgebied gevestigde dienstverrichters verplicht ervoor te zorgen dat de derdelander-werknemers die zij in dienst hebben, over een verblijfsvergunning beschikken.

72 Dit neemt niet weg dat wanneer de duur van de diensten van ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd meer dan drie maanden bedraagt, deze ondernemingen volgens deze regeling aanvullende formaliteiten moeten vervullen naast die welke de lidstaat van vestiging hun krachtens richtlijn 2009/52 oplegt om voor de uitoefening van hun werkzaamheden onderdanen van derde landen in dienst te nemen.

73 Aangezien een dergelijke regeling dus tot gevolg heeft dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen een en dezelfde lidstaat, moet zij worden geacht een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU in te voeren, zelfs al moeten op het nationale grondgebied gevestigde dienstverrichters ook een verblijfsvergunning aanvragen om derdelander-werknemers met het oog op het verrichten van soortgelijke diensten op dat grondgebied in dienst te nemen.

74 Volgens vaste rechtspraak kan een nationale regeling die zonder onderscheid van toepassing is, ondanks de daaruit voortvloeiende beperking van het vrij verrichten van diensten, gerechtvaardigd zijn indien zij een dwingend vereiste van algemeen belang nastreeft (zie in die zin arrest van 24 januari 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punt 19).

75 Een dergelijke rechtvaardiging kan evenwel enkel worden aanvaard indien, ten eerste, het belang dat de betrokken regeling beoogt te beschermen niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd (arresten van 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 48; 10 maart 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punt 100, en 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904, punt 46).

76 Ten tweede moet deze regeling, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen, wat inhoudt dat zij die verwezenlijking daadwerkelijk coherent en systematisch nastreeft (arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punt 52) en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:595, punt 37).

77 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de Nederlandse regering vier rechtvaardigingsgronden heeft aangevoerd, namelijk, ten eerste, de noodzaak om de toegang tot de nationale arbeidsmarkt te beschermen, ten tweede, de noodzaak om na te gaan of een dienstverrichter die is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt verricht, de vrijheid van dienstverrichting niet gebruikt voor een ander doel dan het verrichten van die dienst, ten derde, de eerbiediging van het recht op rechtszekerheid van de ter beschikking gestelde werknemers, voor zover de afgifte van een verblijfsdocument hen in staat zou stellen te bewijzen dat zij niet illegaal verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar zij ter beschikking zijn gesteld, en ten vierde, de noodzaak om na te gaan of de gedetacheerde werknemer geen bedreiging voor de openbare orde vormt.

78 Wat in de eerste plaats de bescherming van de toegang tot de nationale arbeidsmarkt betreft, vormt het voorkomen van verstoringen van de arbeidsmarkt beslist een dwingende reden van algemeen belang (zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak), voor zover dit streven tot uitdrukking komt ten aanzien van onderdanen van derde landen en niet ten aanzien van werknemers van de lidstaten, die overeenkomstig artikel 45, lid 3, onder c), VWEU het recht genieten om, behoudens de uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen, in een andere lidstaat te verblijven om daar een beroep uit te oefenen.

79 Er moet evenwel op worden gewezen dat een nationale wettelijke regeling die niet alleen van toepassing is ten aanzien van onderdanen van derde landen die tijdelijk worden gedetacheerd om in het kader van de plaatsing of terbeschikkingstelling van werknemers de hun toevertrouwde taken uit te oefenen onder toezicht en gezag van een in de ontvangende lidstaat gevestigde onderneming, maar ook, zoals in het hoofdgeding, ten aanzien van onderdanen van derde landen die door de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichtende onderneming ter beschikking zijn gesteld om onder haar toezicht en gezag een andere dienstverrichting dan het uitlenen van arbeidskrachten uit te voeren, hoe dan ook niet kan worden geacht een dergelijke doelstelling coherent na te streven.

80 De werknemers die betrokken zijn bij de plaatsing of de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn immers actief op de arbeidsmarkt van de lidstaat waar zij te dien einde gedetacheerd zijn, terwijl werknemers die gedetacheerd worden om onder toezicht en gezag van hun werkgever een andere dienst te verrichten dan het uitlenen van arbeidskrachten, geen aanspraak maken op toegang tot die markt, aangezien de taken die zij verrichten onder toezicht en gezag van hun werkgever worden uitgevoerd en zij na voltooiing van hun opdracht naar hun land van oorsprong of verblijf terugkeren (zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 In die omstandigheden kan de in punt 73 van het onderhavige arrest vastgestelde beperking van de vrijheid van dienstverrichting niet worden gerechtvaardigd door de dwingende reden van algemeen belang die erin bestaat verstoringen op de arbeidsmarkt te voorkomen.

82 Wat in de tweede plaats de noodzaak betreft om na te gaan of ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar zij hun diensten verrichten, de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de betrokken dienstverrichting gebruiken, heeft het Hof reeds erkend dat een lidstaat kan nagaan of dergelijke ondernemingen de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de betrokken dienst gebruiken, bijvoorbeeld om hun personeel te laten overkomen om werknemers werk te verschaffen of ter beschikking te stellen (arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:595, punt 56), terwijl het vrije verkeer van werknemers, zoals gewaarborgd door artikel 45 VWEU, uitsluitend van toepassing is op werknemers van de lidstaten.

83 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling vereist echter reeds dat de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters de nationale autoriteiten in kennis stellen van de dienstverrichting en, zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, van de identiteit van de werknemers die zij willen detacheren, alsmede van de aard en de duur van de activiteit. Een dergelijk vereiste, dat zo nodig kan worden uitgebreid met de verplichting om andere informatie te verstrekken voor zover deze overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2014/67 gerechtvaardigd en evenredig is, biedt die autoriteiten reeds op een minder restrictieve en even doeltreffende wijze als een verblijfsvergunningsplicht garanties inzake het rechtmatig karakter van de aanwezigheid op hun grondgebied van de werknemers die er gedetacheerd zijn en, bijgevolg, van de uitoefening door de betrokken ondernemingen van hun recht op het vrij verrichten van diensten (zie naar analogie arresten van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:595, punt 52, en 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904, punt 50).

84 Bijgevolg kan de in punt 73 van het onderhavige arrest vastgestelde beperking van de vrijheid van dienstverrichting evenmin worden gerechtvaardigd door de dwingende reden van algemeen belang die erin bestaat na te gaan of ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar zij hun dienst verrichten, het vrij verrichten van diensten niet voor een ander doel dan het verrichten van die dienst gebruiken.

85 Wat in de derde plaats het waarborgen van de rechtszekerheid van ter beschikking gestelde werknemers betreft door hen in staat te stellen gemakkelijker te bewijzen dat zij legaal zijn gedetacheerd naar de lidstaat waar de dienst wordt verricht en er bijgevolg rechtmatig verblijven, moet worden aanvaard dat een dergelijke doelstelling een dwingende reden van algemeen belang vormt (zie in die zin arrest van 19 januari 2006, Commissie/Duitsland, C-244/04, EU:C:2006:49, punten 47-49).

86 Wat de evenredigheid van een dergelijke maatregel betreft, zij er voorts op gewezen dat, ten eerste, de verplichting voor dienstverrichters die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar zij hun diensten verrichten om een verblijfsvergunning aan te vragen voor elke derdelander-werknemer die zij voornemens zijn te detacheren, zodat deze werknemers feitelijk over een beveiligd document beschikken, een maatregel vormt die geschikt is om de doelstellingen van verbetering van de rechtszekerheid van de gedetacheerde werknemers te verwezenlijken. Deze vergunning, die overeenkomstig artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1030/2002 moet worden opgesteld op basis van het uniforme model waarin deze verordening voorziet en van de aanvullende technische specificaties die volgens de in deze verordening bedoelde procedure worden vastgesteld, garandeert immers dat de overheid het recht van verblijf op het nationale grondgebied van een meerderjarige vreemdeling erkent en bewijst dat de gedetacheerde werknemers in de ontvangende lidstaat verblijfsrecht genieten.

87 Het is juist dat deze werknemers in beginsel reeds beschikken over een gecombineerde vergunning in de zin van richtlijn 2011/98, die is afgegeven op basis van het uniforme model van verordening nr. 1030/2002 en die overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn gegevens bevat in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid waarover zij beschikken in de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd. Bij gebreke daarvan beschikken zij over een voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfstitel, zoals bepaald in artikel 7, lid 1, van die richtlijn, die is afgegeven overeenkomstig verordening nr. 1030/2002 en waarin is vermeld dat zij mogen werken in de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd. Uit artikel 2 van deze verordening volgt dat de documenten die worden afgegeven op basis van het uniforme model waarin die verordening voorziet, voldoen aan hogere normen ter voorkoming van vervalsing en namaak.

88 Aangezien in artikel 3, lid 2, onder c), van richtlijn 2011/98 uitdrukkelijk is bepaald dat deze richtlijn niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die zijn gedetacheerd, voor de duur van hun detachering, en het in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1030/2002 heet dat verblijfsvergunningen die overeenkomstig deze verordening zijn afgegeven, alleen geldig zijn op het grondgebied van de lidstaat die ze heeft afgegeven, kan andere lidstaten echter niet worden verweten dat zij van gedetacheerde derdelander-werknemers verlangen dat zij een door hun eigen diensten afgegeven beveiligd document verkrijgen. Overigens betekent de omstandigheid dat een derdelander-werknemer in een lidstaat over een verblijfsvergunning en een vergunning voor het verrichten van arbeid beschikt, niet noodzakelijkerwijs dat deze werknemer in een andere lidstaat mag verblijven, ook al is hij daar met het oog op het verrichten van diensten gedetacheerd, aangezien deze laatste lidstaat de detachering afhankelijk kan stellen van de naleving van bepaalde vereisten, mits aan de in de punten 74 tot en met 76 van het onderhavige arrest uiteengezette voorwaarden is voldaan.

89 Ten tweede lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet verder te gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de in punt 85 van het onderhavige arrest vastgestelde doelstelling. Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter wordt in deze regeling immers enkel verlangd dat dienstverrichters, met het oog op het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor derdelander-werknemers die zij langer dan drie maanden willen detacheren, de bevoegde autoriteiten vooraf in kennis hebben gesteld van de betrokken dienstverrichting en hun de verblijfsvergunningen hebben meegedeeld waarover deze werknemers beschikken in de lidstaat waar zij zijn gevestigd, samen met hun arbeidsovereenkomst.

90 De verplichting tot voorafgaande kennisgeving van de dienstverrichting maakt deel uit van de verplichtingen waarvan een lidstaat de naleving kan eisen wanneer een dienstverrichter zijn recht op het vrij verrichten van diensten wil uitoefenen, terwijl de verplichting tot mededeling van de

verblijfsvergunningen en arbeidsovereenkomsten van gedetacheerde werknemers noodzakelijk is om na te gaan of de betrokken werknemers kunnen worden geacht legaal te zijn gedetacheerd en als zodanig aan de betrokken dienstverrichting deel te nemen.

91 Het Hof heeft met name reeds geoordeeld dat een lidstaat kan verlangen dat in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters hem in kennis stellen van de diensten die zij op zijn grondgebied willen verrichten en dat zij hem daarbij de documenten verstrekken die nodig zijn om na te gaan of de werknemers die zij bij die gelegenheid ter beschikking willen stellen, zich in de lidstaat waar zij door deze onderneming worden tewerkgesteld in een reguliere situatie bevinden, met name wat betreft de voorschriften inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid (zie in die zin arrest van 19 januari 2006, Commissie/Duitsland, C-244/04, EU:C:2006:49, punten 40 en 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Bijgevolg kan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, worden gerechtvaardigd door het doel de rechtszekerheid van ter beschikking gestelde werknemers te verbeteren en de administratieve controles te vergemakkelijken, en moet zij, gelet op de door de verwijzende rechter beschreven voorwaarden voor de afgifte van verblijfsvergunningen, als evenredig worden beschouwd.

93 Wat in de vierde plaats de rechtvaardiging betreft die is ontleend aan de noodzaak om na te gaan of de betrokken werknemer geen bedreiging voor de openbare orde vormt, kan meteen al worden opgemerkt dat artikel 52, lid 1, VWEU, waaraan artikel 62 VWEU refereert, de bescherming van de openbare orde uitdrukkelijk vermeldt als grond die een beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen.

94 Volgens vaste rechtspraak kunnen gronden van openbare orde slechts aan een persoon worden tegengeworpen in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang en mogen zij bovendien niet voor zuiver economische doeleinden worden aangevoerd (zie naar analogie arrest van 2 maart 2023, PrivatBank e.a., C-78/21, EU:C:2023:137, punt 62).

95 Dit neemt niet weg dat het voor de lidstaten mogelijk moet zijn om een dergelijke controle uit te voeren. Bijgevolg moet de noodzaak om na te gaan of de betrokken werknemer geen bedreiging voor de openbare orde vormt, worden geacht een beperking van het vrij verrichten van diensten te kunnen rechtvaardigen.

96 Wat de vraag betreft of een maatregel die erin bestaat in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen te verplichten een verblijfsvergunning aan te vragen – en te verkrijgen – voor elke derdelander-werknemer die zij in de ontvangende lidstaat willen detacheren met het oog op een dienstverrichting van meer dan drie maanden, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden vastgesteld dat een dergelijke verplichting geschikt lijkt om dat doel te bereiken, en bovendien niet kan worden geacht verder te gaan dan daartoe noodzakelijk is, voor zover zij ertoe leidt dat het verblijf alleen wordt geweigerd aan personen die een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen (zie in die zin arresten van 21 januari 2010, Commissie/Duitsland, C-546/07, EU:C:2010:25, punt 49, en 14 februari 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 67).

97 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het eventuele bestaan van soortgelijke vereisten in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, noch door de in het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punt 66), benadrukte mogelijkheid om op basis van de informatie die in het kader van de kennisgevingsprocedure is verkregen, te controleren of er geen bedreiging voor de openbare orde is.

98 Hoewel de lidstaat van vestiging van de onderneming die derdelander-werknemers wil detacheren, bij de toekenning van een verblijfsvergunning aan deze werknemers reeds kan hebben gecontroleerd of er geen risico van aantasting van de openbare orde bestaat, kan de beoordeling van de bedreiging die een persoon mogelijkerwijs voor de openbare orde vormt, van land tot land en van het ene tot het andere tijdstip verschillen (zie in die zin arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punt 34). Dat een dergelijke controle al is uitgevoerd, maakt het voor de lidstaat waar de diensten moeten worden verricht, dus niet irrelevant om na te gaan of het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied geen risico op aantasting van zijn eigen openbare orde meebrengt, ook al vindt een dergelijke controle overeenkomstig artikel 21, lid 1, SUO pas na een termijn van drie maanden plaats.

99 In het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punt 66), heeft het Hof geoordeeld dat de bescherming van de openbare orde geen regel kan rechtvaardigen die elke mogelijkheid uitsluit om de situatie van gedetacheerde derdelander-werknemers die de ontvangende lidstaat illegaal binnenkomen, te regulariseren, aangezien de bevoegde nationale autoriteiten aan de hand van de gegevens die in het kader van de aan de detachering voorafgaande kennisgeving worden verstrekt reeds per geval nog vóór een derdelander-werknemer wiens detachering wordt overwogen het nationale grondgebied binnenkomt, de nodige maatregelen kunnen nemen indien zou blijken dat hij een bedreiging vormt voor de openbare orde en de openbare veiligheid.

100 In dat arrest heeft het Hof evenwel niet geoordeeld dat het vereiste dat de gedetacheerde werknemer over een door de ontvangende lidstaat afgegeven verblijfsvergunning beschikt, op zich in strijd is met het Unierecht. Aangezien een dergelijk vereiste een lidstaat de mogelijkheid kan bieden informatie te verzamelen of te verifiëren die hij in het kader van de kennisgevingsprocedure niet zou kunnen verzamelen of verifiëren, behoudt het immers een specifiek belang in het licht van de doelstelling om bedreigingen van de openbare orde te voorkomen, waarop met name verschillende positieve verplichtingen ten laste van de overheid rusten die kunnen voortvloeien uit de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten.

101 Anders dan bij de kennisgevingsprocedure, die berust op een controle op basis van ontvangen of reeds bewaarde informatie, kan bij de procedure voor een verblijfsvergunning, voor zover de betrokkene daarbij fysiek ten kantore van een bevoegde autoriteit moet verschijnen, met name diens identiteit grondig worden geverifieerd, hetgeen in de strijd tegen bedreigingen van de openbare orde van bijzonder belang is.

102 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de doelstelling van bescherming van de openbare orde kan rechtvaardigen dat een lidstaat van in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters die derdelander-werknemers willen detacheren, verlangt dat zij na een verblijfsperiode van drie maanden in eerstbedoelde lidstaat voor elk van deze werknemers een verblijfsvergunning verkrijgen, en dat deze lidstaat bij die gelegenheid de afgifte van een dergelijke vergunning afhankelijk stelt van de controle dat de betrokkene geen bedreiging vormt voor de openbare orde

en de openbare veiligheid, voor zover de daartoe verrichte controles niet betrouwbaar konden worden verricht op basis van de gegevens die deze lidstaat tijdens de kennisgevingsprocedure verlangt of redelijkerwijs had kunnen verlangen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

103 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die in eerstbedoelde lidstaat diensten verricht voor een duur van meer dan drie maanden, verplicht is om in de ontvangende lidstaat een verblijfsvergunning te verkrijgen voor elke derdelander-werknemer die zij aldaar wil detacheren, waarbij die vergunning slechts wordt afgegeven indien zij vooraf kennis heeft gegeven van de dienstverrichting waarvoor die werknemers moeten worden gedetacheerd en zij de verblijfsvergunningen waarover deze werknemers beschikken in de lidstaat waar zij is gevestigd, evenals hun arbeidsovereenkomsten, overlegt aan de overheden van de ontvangende lidstaat.

Derde vraag

Ontvankelijkheid

104 De Nederlandse regering merkt op dat de dienstverrichter in het hoofdgeding verblijfsvergunningen heeft verkregen die geldig waren tot op de einddatum van de litigieuze dienstverrichting, te weten 31 december 2021. Deze regering vraagt zich dan ook af in hoeverre de verwijzende rechter daadwerkelijk een antwoord op de derde vraag behoeft om het hoofdgeding te kunnen beslechten.

105 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak, in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen en het nationale recht uit te leggen en toe te passen. Het is tevens uitsluitend de taak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak als de relevantie te beoordelen van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arresten van 7 augustus 2018, Banco Santander en Escobedo Cortés, C-96/16 en C-94/17, EU:C:2018:643, punt 50, en 24 november 2022, Varhoven administrativen sad (Intrekking van de bestreden bepaling), C-289/21, EU:C:2022:920, punt 24].

106 Hieruit volgt dat het vermoeden van relevantie dat op de prejudiciële vragen van de nationale rechterlijke instanties rust, slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden opgeheven (zie in die zin arrest van 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punt 30). Het Hof kan dus slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 62).

107 In casu moet om te beginnen worden opgemerkt dat de twijfels van de Nederlandse regering enkel betrekking hebben op de relevantie, voor de beslechting van het hoofdgeding, van een van de aspecten van de regeling waarop de vraag van de verwijzende rechter ziet, namelijk dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen niet meer dan twee jaar mag bedragen.

108 In dit verband heeft de IND namens de Staatssecretaris aan de betrokken verzoekers in het hoofdgeding verblijfsvergunningen afgegeven die geldig waren tot op de datum van beëindiging van de betrokken werkzaamheden die aan de bevoegde autoriteiten was meegedeeld, te weten 31 december 2021. Het staat echter vast dat verzoekers in het hoofdgeding de duur van hun verblijfsvergunning betwisten. Los van het feit dat het niet aan het Hof staat om zich uit te spreken over de ontvankelijkheidsvoorwaarden van dergelijke beroepen naar Nederlands recht, blijkt uit het dossier evenwel dat hun werkgever vervolgens een andere dienst in Nederland moest verrichten en dat daarbij nieuwe vergunningsaanvragen moesten worden ingediend, waarvoor opnieuw administratiekosten zijn aangerekend.

109 Gelet op het feit dat niet kan worden uitgesloten dat de betaling van dergelijke kosten had kunnen worden vermeden indien verzoekers in het hoofdgeding verblijfsvergunningen van langere duur hadden verkregen, blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat het vraagstuk van hypothetische aard is.

110 Aangezien het Hof bovendien beschikt over alle gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vraag, moet de derde vraag in haar geheel ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

111 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 56 VWEU zich verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat op grond waarvan, ten eerste, de geldigheid van de verblijfsvergunning die aan een in die lidstaat ter beschikking gestelde derdelander-werknemer kan worden verleend in geen geval de duur mag overschrijden die door de betrokken nationale regeling is bepaald en die dus korter kan zijn dan voor de uitvoering van de prestatie waarvoor deze werknemer is gedetacheerd noodzakelijk is, ten tweede, de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning beperkt is tot die van de arbeids- en verblijfsvergunning waarover de betrokkene beschikt in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, en ten derde, voor de afgifte van die verblijfsvergunning hogere leges verschuldigd zijn dan voor de afgifte van een bewijs van regulier verblijf aan een Unieburger.

112 Wat in de eerste plaats de omstandigheid betreft dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen die kunnen worden verleend, niet langer mag zijn dan de duur die in de betrokken nationale regeling is vastgesteld, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het begrip „dienst” in de zin van het VWEU diensten van zeer verschillende aard omvat, waaronder diensten die een in een lidstaat gevestigde marktdeelnemer op min of meer frequente of regelmatige wijze, zelfs gedurende langere tijd, verstrekt aan personen die in een of meerdere andere lidstaten zijn gevestigd (arrest van 2 september 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve kan niet worden uitgesloten dat de dienst die in een lidstaat door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter wordt verricht met uit zijn lidstaat gedetacheerd personeel de maximale geldigheidsduur overschrijdt die in de nationale regeling is vastgesteld voor een verblijfsvergunning.

113 Het blijft echter een feit dat een dienstverrichter die personeel verplaatst in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, slechts onder de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting valt, indien hij dit alleen op tijdelijke basis doet (arrest van 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dat de lidstaten bijgevolg een geldigheidsduur moeten kunnen verbinden aan de verblijfsvergunningen die zij verlenen aan op hun grondgebied ter beschikking gestelde derdelander-werknemers.

114 Het is juist dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 2014/67 bepaalt dat de lidstaten van dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd, kunnen verlangen dat zij de nationale instanties in kennis stellen van de dienstverrichting en daarbij de identiteit van de werknemers die zij willen detacheren alsook de aard en de duur van de activiteit meedelen. Deze bepaling biedt die autoriteiten dus de mogelijkheid om op het moment van die kennisgeving de taken die tijdens de detachering moeten worden verricht en de tijd die daarvoor nodig is, te beoordelen.

115 Zelfs wanneer een lidstaat van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, lijkt het feit dat de geldigheid van de afgegeven verblijfsvergunningen een door de betrokken nationale regeling bepaalde duur nooit mag overschrijden, op zich evenwel niet in strijd met het Unierecht, zelfs al kan deze periode dus korter zijn dan nodig is om de dienst te verrichten waarvoor die werknemers zijn gedetacheerd. Volgens vaste rechtspraak is een nationale regeling die niet tot doel heeft de voorwaarden voor de uitvoering van de dienstverrichting van de betrokken ondernemingen te regelen en waarvan de beperkingen die zij voor het vrij verrichten van diensten teweeg zou kunnen brengen zo onzeker en indirect zijn dat niet kan worden gezegd dat zij deze vrijheid belemmert, immers niet in strijd met het verbod van artikel 56 VWEU (arrest van 27 oktober 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, punt 29).

116 Het feit dat wordt bepaald dat de geldigheidsduur van de vergunningen die worden verleend door de ontvangende lidstaat een bepaalde duur nooit mag overschrijden, heeft niet tot doel de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op vrij verrichten van diensten door in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen te regelen, aangezien een dergelijke beperking ook geldt voor ondernemingen in die lidstaat die onderdanen van derde landen tewerkstellen. Dit feit kan evenmin de uitoefening door de werkgever van zijn recht om vrij diensten te verrichten op voldoende zekere en rechtstreekse wijze verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, tenzij die oorspronkelijke geldigheidsduur kennelijk te kort is om aan de behoeften van de meerderheid van de dienstverrichters te voldoen of hoe dan ook slechts kan worden verlengd na het vervullen van buitensporige formaliteiten.

117 Wat vervolgens het feit betreft dat de verblijfsvergunningen die door een lidstaat kunnen worden verleend aan derdelander-werknemers die in die lidstaat zijn gedetacheerd door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, geen langere geldingsduur mogen hebben dan de arbeidsvergunningen die de betrokkenen in die andere lidstaat bezitten, zij eraan herinnerd dat de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting slechts kan worden ingeroepen door dienstverrichters die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht, en die in de lidstaat van vestiging rechtmatig soortgelijke diensten verrichten (zie in die zin arrest van 10 maart 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punt 98).

118 Aangezien een dienstverrichter zijn diensten in de lidstaat waar hij is gevestigd slechts rechtmatig kan verrichten, en bijgevolg slechts gebruik kan maken van de vrijheid van dienstverrichting, voor zover de werknemers die hij in dienst heeft in overeenstemming met het recht van deze lidstaat

zijn tewerkgesteld, kan het feit dat een lidstaat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen die hij afgeeft aan op zijn grondgebied gedetacheerde onderdanen van derde landen, beperkt tot de duur van de arbeidsvergunningen die zij bezitten in de lidstaat waar deze dienstverrichter is gevestigd, niet als een schending van diens recht op het vrij verrichten van diensten worden beschouwd.

119 Wat ten slotte het feit betreft dat de leges die verschuldigd zijn voor de afgifte van een verblijfsvergunning aan een derdelander-werknemer die in een lidstaat is gedetacheerd door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, weliswaar evenveel bedragen als de leges die moeten worden betaald uit hoofde van een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander, maar hoger zijn dan die welke verschuldigd zijn voor de afgifte van een verblijfsvergunning aan een Unieburger, is het vaste rechtspraak dat een maatregel waarbij leges worden verlangd als tegenprestatie voor de afgifte van een verblijfsvergunning door een lidstaat, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel slechts verenigbaar met artikel 56 VWEU kan worden geacht indien het bedrag van die leges niet buitensporig of onredelijk is (zie naar analogie arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punt 42).

120 Het buitensporige of onredelijke en bijgevolg onevenredige karakter van het bedrag van de verschuldigde leges moet echter worden beoordeeld in het licht van de kosten die de behandeling van deze aanvraag meebrengt en die de betrokken lidstaat dus moet dragen.

121 De omstandigheid dat voor de afgifte van een verblijfsvergunning voor een gedetacheerde derdelander-werknemer, hogere leges worden gevraagd dan voor een verblijfscertificaat voor een Unieburger, volstaat op zich dus in beginsel niet om aan te tonen dat het bedrag van die leges buitensporig of onredelijk is en bijgevolg in strijd is met artikel 56 VWEU, maar kan een ernstige aanwijzing vormen dat dit bedrag onevenredig is indien de taken die de overheid moet vervullen om een dergelijke verblijfsvergunning af te geven, met name gelet op de voorwaarden die de betrokken nationale regeling daartoe stelt en de kosten voor de vervaardiging van het corresponderende beveiligd document, overeenkomen met die welke noodzakelijk zijn voor de afgifte van een verblijfscertificaat voor een Unieburger, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

122 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat op grond waarvan, ten eerste, de geldigheid van de verblijfsvergunning die aan een in die lidstaat ter beschikking gestelde derdelander-werknemer kan worden verleend in geen geval de duur mag overschrijden die door de betrokken nationale regeling is bepaald en die dus korter kan zijn dan voor de uitvoering van de prestatie waarvoor deze werknemer is gedetacheerd noodzakelijk is, ten tweede, de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning beperkt is tot die van de arbeids- en verblijfsvergunning waarover de betrokkene beschikt in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, en ten derde, voor de afgifte van die verblijfsvergunning hogere leges verschuldigd zijn dan voor de afgifte van een bewijs van regulier verblijf aan een Unieburger, voor zover i) de oorspronkelijke geldigheidsduur van die vergunning niet kennelijk te kort is om aan de behoeften van de meerderheid van de dienstverrichters te voldoen, ii) deze vergunning zonder buitensporige formaliteiten kan worden verlengd, en iii) het bedrag van de leges ongeveer overeenkomt met de administratieve kosten die de behandeling van een aanvraag voor een dergelijke vergunning meebrengt.

Kosten

123 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 56 en 57 VWEU moeten aldus moeten worden uitgelegd dat aan derdelander-werknemers die in een lidstaat ter beschikking zijn gesteld door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, niet automatisch een „afgeleid verblijfsrecht" moet worden toegekend, noch in de lidstaat waar zij in dienstverband zijn, noch in de lidstaat waar zij ter beschikking worden gesteld.**

2) **Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die in eerstbedoelde lidstaat diensten verricht voor een duur van meer dan drie maanden, verplicht is om in de ontvangende lidstaat een verblijfsvergunning te verkrijgen voor elke derdelander-werknemer die zij aldaar wil detacheren, waarbij die vergunning slechts wordt afgegeven indien zij vooraf kennis heeft gegeven van de dienstverrichting waarvoor die werknemers moeten worden gedetacheerd en zij de verblijfsvergunningen waarover deze werknemers beschikken in de lidstaat waar zij is gevestigd, evenals hun arbeidsovereenkomsten, overlegt aan de overheden van de ontvangende lidstaat.**

3) **Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat op grond waarvan, ten eerste, de geldigheid van de verblijfsvergunning die aan een in die lidstaat ter beschikking gestelde derdelander-werknemer kan worden verleend in geen geval de duur mag overschrijden die door de betrokken nationale regeling is bepaald en die dus korter kan zijn dan voor de uitvoering van de prestatie waarvoor deze werknemer is gedetacheerd noodzakelijk is, ten tweede, de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning beperkt is tot die van de arbeids- en verblijfsvergunning waarover de betrokkene beschikt in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, en ten derde, voor de afgifte van die verblijfsvergunning hogere leges verschuldigd zijn dan voor de afgifte van een bewijs van regulier verblijf aan een Unieburger, voor zover i) de oorspronkelijke geldigheidsduur van die vergunning niet kennelijk te kort is om aan de behoeften van de meerderheid van de dienstverrichters te voldoen, ii) deze vergunning zonder buitensporige formaliteiten kan worden verlengd, en iii) het bedrag van de leges ongeveer overeenkomt met de administratieve kosten die de behandeling van een aanvraag voor een dergelijke vergunning meebrengt.**

Regan Csehi Ilešič

Jarukaitis Gratsias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 juni 2024.

De griffier De kamerpresident

A. Calot Escobar E. Regan