Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 20 juni 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster – Artiklarna 56 och 57 FEUF – Ett företag i en medlemsstat utstationerar tredjelandsmedborgare för att utföra arbete i en annan medlemsstat – Utstationeringstiden överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod – Skyldighet för utstationerade arbetstagare som är tredjelandsmedborgare att ha ett uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten om tillhandahållandet av tjänsten pågår längre tid än tre månader – Begränsning av giltighetstiden för de uppehållstillstånd som utfärdas – Storleken på de avgifter som tas ut med anledning av ansökan om uppehållstillstånd – Inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster – Tvingande skäl av allmänintresse – Proportionalitet”

I mål C-540/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Middelburg, Nederländerna) genom beslut av den 11 augusti 2022, som inkom till domstolen den 11 augusti 2022, i målet

SN m.fl.

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis och D. Gratsias,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 september 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– SN m.fl., genom B.J. Maes och D.O. Wernsing, advocaten,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, A. Hanje och J.M. Hoogveld, samtliga i egenskap av ombud,

– Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud,

– Norges regering, genom I. Collett, E. Eikeland och S. Hammersvik, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal och M. Mataija, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 56 och 57 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan SN och andra arbetstagare som är tredjelandsmedborgare, som ett slovakiskt bolag ställt till ett nederländskt bolags förfogande, och å andra sidan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren). Målet rör dessa arbetstagares skyldighet att erhålla ett nederländskt uppehållstillstånd och villkoren för beviljande av ett sådant uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Schengenkonventionen

3 I artikel 1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 (EUT L 85, 2010, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad Schengenkonventionen), definieras begreppet utlänning som ”varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater”.

4 I artikel 21.1 i denna konvention föreskrivs följande:

”Utlänningar med av någon medlemsstat utfärdat giltigt uppehållstillstånd får, på grundval av detta tillstånd och en giltig resehandling, röra sig fritt under högst tre månader under en sexmånadersperiod inom övriga medlemsstaters territorier, förutsatt att de uppfyller de inresevillkor som avses i artikel 5.1 a, c och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den

15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) [(EUT L 105, 2006, s. 1)] och inte finns registrerade på den berörda medlemsstatens spärrlista.”

Kodexen om Schengengränserna

5 Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna) har rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”. Punkt 1 i den artikeln, som har ersatt punkt 1 i artikel 5 i förordning nr 562/2006, har följande lydelse:

”För planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar, vilket innebär att den period på 180 dagar som föregår varje dag av vistelsen ska beaktas, ska följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

a) De är innehavare av en giltig resehandling som ger innehavaren rätt att passera gränsen och som uppfyller följande krav:
   i) Den ska vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för utresan från medlemsstaternas territorium. I berättigade brådskande fall får undantag göras från detta krav.
   ii) Den ska ha utfärdats under den föregående tioårsperioden.

…

c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.

…

e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.”

Direktiv 96/71/EG

6 I skäl 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1) anges följande:

”Detta direktiv påverkar varken de avtal som gemenskapen har ingått med tredjeland eller medlemsstaternas lagstiftning om rätten för någon från tredjeland att tillhandahålla tjänster inom deras territorium. Detta direktiv påverkar inte heller nationell lagstiftning om villkor för inresa, bosättning och anställning för arbetstagare som är medborgare i tredjeland.”

7 I artikel 1.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på företag som är etablerade i en medlemsstat och som i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna, utstationerar arbetstagare enligt punkt 3, inom en medlemsstats territorium.”

Förordning (EG) nr 1030/2002

8 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EGT L 157, 2002, s. 1) föreskrivs följande:

”1. Uppehållstillstånd som utfärdas av medlemsstaterna till medborgare i tredjeland skall vara enhetligt utformade och ha plats för de uppgifter som anges i bilagan. … Varje medlemsstat får i avsett fält i den enhetligt utformade handlingen föra in uppgifter som är av betydelse när det gäller typen av tillstånd och den berörda personens rättsliga ställning, i synnerhet uppgifter om huruvida personen har tillstånd att arbeta eller inte.

2. I denna förordning avses med

a) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en medborgare i tredjeland rätt att lagligen vistas på dess territorium …”

9 I artikel 2.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”Kompletterande tekniska specifikationer för det enhetligt utformade uppehållstillståndet skall fastställas enligt förfarandet i artikel 7.2 …”

Förordning (EG) nr 883/2004

10 I artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt förordning (EU) nr 465/2012 (EUT L 149, 2012, s. 4), föreskrivs följande:

”En person som är anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet där skall, när personens arbetsgivare sänder ut denne för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsatt omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person.”

Direktiv 2004/38/EG

11 I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

12 I artikel 9.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, om det planerade uppehållet överstiger tre månader.”

Direktiv 2006/123/EG

13 Artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) har rubriken ”Ytterligare undantag från friheten att tillhandahålla tjänster”. I denna artikel föreskrivs följande:

”Artikel 16 [som konkretiserar tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade] skall inte tillämpas på följande:

…

9) Möjligheten för medlemsstaterna att kräva en visering eller ett uppehållstillstånd för sådana tredjelandsmedborgare som förflyttar sig till en annan medlemsstat för att tillhandahålla en tjänst som inte omfattas av den ordning för ömsesidigt erkännande som fastställs i artikel 21 i [Schengenkonventionen], eller möjligheten att tvinga tredjelandsmedborgare att anmäla sig till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls, vid ankomsten till landet eller efter detta.

…”

Direktiv 2009/52/EG

14 Skälen 1–3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (EUT L 168, 2009, s. 24) har följande lydelse:

”(1) Europeiska rådet kom vid sitt möte den 14 och 15 december 2006 överens om att medlemsstaternas samarbete bör stärkas i fråga om bekämpning av olaglig invandring och särskilt att åtgärderna mot olaglig anställning bör intensifieras på medlemsstats- och EU-nivå.

(2) En central drivkraft för olaglig invandring till EU är möjligheten att få ett arbete i EU utan att ha den rättsliga status som krävs för detta. Insatserna för att motverka olaglig invandring och olaglig vistelse bör därför omfatta åtgärder för att motverka denna drivkraft.

(3) Grundpelaren i sådana åtgärder bör vara ett allmänt förbud mot anställning av tredjelandsmedborgare som inte har rätt till vistelse i EU samt sanktioner mot arbetsgivare som överträder detta förbud.”

15 Enligt artikel 2 b i detta direktiv avses med ”tredjelandsmedborgare som vistas olagligt” i direktivet ”en tredjelandsmedborgare som vistas på en medlemsstats territorium som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, villkoren för vistelse eller bosättning i den medlemsstaten”.

16 I artikel 3.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.”

Direktiv 2011/98/EU

17 I artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 2011, s. 1) föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

a) ett enda ansökningsförfarande för utfärdande av ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium, i syfte att förenkla förfarandena vid deras inresa och att underlätta kontrollen av deras ställning …

…”

18 I artikel 3.2 i detta direktiv anges följande:

”Direktivet ska inte tillämpas på tredjelandsmedborgare

…

c) som är utstationerade, så länge som de är utstationerade,

…”

19 I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Kombinerat tillstånd”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska utfärda ett kombinerat tillstånd med användning av den enhetliga utformning som föreskrivs i förordning [nr 1030/2002] och lämna upplysningar om arbetstillstånd i enlighet med vad som anges i punkt a 7.5–9 i den förordningens bilaga.

Medlemsstaterna får på papper ange ytterligare uppgifter rörande tredjelandsmedborgarens anställningsförhållanden (t.ex. arbetsgivarens namn och adress, arbetsplats, typ av arbete,

arbetstid, lön) eller lagra sådana uppgifter på elektronisk väg såsom avses i artikel 4 i förordning [nr 1030/2002] och punkt a 16 i dess bilaga.

2. Vid utfärdande av det kombinerade tillståndet ska medlemsstaterna inte utfärda några ytterligare tillstånd som bevis för att tillträde ges till arbetsmarknaden.”

20 I artikel 7 i samma direktiv, med rubriken ”Uppehållstillstånd för andra ändamål än arbete”, föreskrivs följande:

”1. När medlemsstaterna utfärdar uppehållstillstånd i enlighet med förordning [nr 1030/2002] ska de lämna upplysningar om rätten att arbeta, oberoende av vilken typ av tillstånd det är fråga om.

Medlemsstaterna får på papper ange ytterligare uppgifter rörande tredjelandsmedborgarens anställningsförhållanden (t.ex. arbetsgivarens namn och adress, arbetsplats, typ av arbete, arbetstid, lön) eller lagra sådana uppgifter på elektronisk väg såsom avses i artikel 4 i förordning [nr 1030/2002] och punkt a 16 i dess bilaga.

2. Vid utfärdande av uppehållstillstånd i enlighet med förordning [nr 1030/2002] ska medlemsstaterna inte utfärda några ytterligare tillstånd som bevis för att tillträde ges till arbetsmarknaden.”

Direktiv 2003/109/EG

21 I artikel 3.2 e i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som

…

e) är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som ’au pair’ eller säsongsarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats”.

Direktiv 2014/67/EU

22 Artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11) har rubriken ”Administrativa krav och kontrollåtgärder”. I punkterna 1–3 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får endast införa de administrativa krav och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i detta direktiv och direktiv [96/71] fullgörs, förutsatt att kraven och åtgärderna är motiverade och proportionella i enlighet med unionsrätten.

För dessa ändamål får medlemsstaterna särskilt införa följande åtgärder:

a) Kravet att en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat ska göra en enkel anmälan till behöriga nationella myndigheter senast när tillhandahållandet av tjänster påbörjas, varvid anmälan ska göras på det eller (ett av) de officiella språken i värdmedlemsstaten eller på något annat andra språk som värdmedlemsstaten godtagit, samt innehålla alla relevanta uppgifter som krävs för att det ska gå att utföra faktiska kontroller på arbetsplatsen, inbegripet
   i) tjänsteleverantörens identitet,
   ii) det förväntade antalet klart identifierbara utstationerade arbetstagare,
   iii) de personer som avses i leden e och f,
   iv) utstationeringsperiodens förväntade längd och planerade start- och slutdatum,
   v) arbetsplatsens adress(er), och
   vi) vilka slags tjänster som ska utföras och som motiverar utstationeringen.

b) Kravet att tillhandahålla och/eller bevara kopior på papper eller i elektroniskt format av anställningsavtalet, eller ett motsvarande dokument enligt rådets direktiv 91/533/EEG [av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (EGT L 288, 1991, s. 32; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 97)], inklusive eventuella ytterligare upplysningar i enlighet med artikel 4 i det direktivet, lönespecifikationer, tidrapporter där den dagliga arbetstidens början, slut och varaktighet anges samt intyg över gjorda löneutbetalningar eller kopior av motsvarande dokument under utstationeringsperioden på ett tillgängligt och tydligt angivet ställe på dess territorium, t.ex. på arbetsplatsen eller byggplatsen; för mobila arbetstagare i transportsektorn kan det vara det lokala kontoret eller i det fordon med vilket tjänsten utförs.

c) Kravet att efter utstationeringsperiodens slut, på begäran av myndigheterna i värdmedlemsstaten, inom en rimlig tid tillhandahålla de handlingar som avses i led b.

d) Kravet att tillhandahålla en översättning av de handlingar som avses i led b till det eller (ett av) de officiella språken i värdmedlemsstaten, eller till något annat språk som godkänns av värdmedlemsstaten.

e) Kravet att utse en person som ska stå i förbindelse med de behöriga myndigheterna i den värdmedlemsstat där tjänsterna tillhandahålls och sända och ta emot handlingar och/eller delgivningar vid behov.

f) Kravet att vid behov utse en kontaktperson som ska vara en företrädare genom vilken de av arbetsmarknadens parter som är berörda kan försöka utverka att tjänsteleverantören inleder kollektiva förhandlingar inom värdmedlemsstaten, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, under den period tjänsterna tillhandahålls. Den personen får vara en annan än den person som avses i led e och behöver inte vara närvarande i värdmedlemsstaten, men ska på en skälig och motiverad begäran stå till förfogande.

2. Medlemsstaterna får påföra andra administrativa krav och kontrollåtgärder om situationerna eller händelseutvecklingen tyder på att befintliga administrativa krav och kontrollåtgärder inte är tillräckliga eller verkningsfulla nog för att efterlevnaden av de krav som fastställs i direktiv [96/71] och det här direktivet effektivt ska kunna kontrolleras, förutsatt att kraven och åtgärderna är motiverade och proportionella.

3. Ingenting i denna artikel ska påverka andra skyldigheter som följer av unionslagstiftning, inklusive de som följer av rådets direktiv 89/391/EEG [av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, 1989, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146) och [förordning nr 883/2004], och/eller skyldigheter enligt nationell rätt avseende skydd för arbetstagare eller anställning av arbetstagare, förutsatt att dessa skyldigheter också gäller för företag som är etablerade i den berörda medlemsstaten och att de är motiverade och proportionella."

Nederländsk rätt

Lagen om utlänningars arbete

23 I artikel 2.1 i Wet arbeid vreemdelingen (lagen om utlänningars arbete) av den 21 december 1994 (Stb. 1994, nr 959) föreskrivs följande:

"Det är förbjudet för en arbetsgivare att låta en utländsk medborgare utföra arbete i Nederländerna, om den utländska medborgaren inte har ett arbetstillstånd eller ett kombinerat tillstånd som ger rätt att arbeta för arbetsgivaren i fråga."

Förordningen om tillämpning av lagen om utlänningars arbete

24 I artikel 1.1 i Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Förordning om tillämpning av lagen om utlänningars arbete), i den lydelse som var tillämplig vid tiden för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

"Det förbud som avses i artikel 2.1 i lagen om utlänningars arbete ska inte tillämpas på en utländsk medborgare som inom ramen för ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster tillfälligt utför arbete i Nederländerna för en arbetsgivare som är etablerad utanför Nederländerna, i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz, under förutsättning att

a. den utländska medborgaren uppfyller samtliga villkor i fråga om uppehållstillstånd, arbetstillstånd och social trygghet för att arbeta som anställd hos arbetsgivaren i det land där arbetsgivaren är etablerad,

b. den utländska medborgaren utför ett arbete som motsvarar det arbete som han eller hon har rätt att utföra i det land där arbetsgivaren är etablerad,

c. den utländska medborgaren endast ersätter en annan utländsk medborgare som har utfört motsvarande arbete, om den totala tiden för det avtalade tillhandahållandet av tjänster inte överskrids, och

d. arbetsgivaren faktiskt bedriver omfattande verksamhet …"

Lagen om anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen

25 Artikel 8.1–8.4 i Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (lag om anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen) av den 1 juni 2016 (Stb. 2016, nr 219) (nedan kallad WagwEU) har följande lydelse:

”1. En tjänsteleverantör som utstationerar en arbetstagare till Nederländerna är skyldig att skriftligen eller på elektronisk väg anmäla detta till [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (social- och arbetsmarknadsministern, Nederländerna) innan verksamheten inleds. Tjänsteleverantörens anmälan ska innehålla följande uppgifter:

a. Tjänsteleverantörens identitet.

b. Tjänstemottagarens och den utstationerade arbetstagarens identitet.

c. Den kontaktperson som avses i artikel 7.

d. Identiteten av den fysiska eller juridiska person som ansvarar för utbetalning av lön.

e. Verksamhetens art och förväntade varaktighet.

f. Arbetsplatsens adress.

g. Avgifter till tillämpliga system för social trygghet.

2. Om den tjänsteleverantör som utstationerar en arbetstagare till Nederländerna lämnar en skriftlig eller elektronisk kopia av den anmälan som avses i punkt 1 till tjänstemottagaren innan verksamheten inleds, ska anmälan åtminstone innehålla uppgifter om vederbörandes identitet och om den utstationerade arbetstagarens identitet, adressen till arbetsplatsen samt verksamhetens art och varaktighet.

3. Tjänstemottagaren ska kontrollera om den kopia av anmälan som avses i punkt 2 innehåller de uppgifter som anges i punkt 2 och senast fem arbetsdagar efter det att verksamheten inletts skriftligen eller på elektronisk väg underrätta [social- och arbetsmarknadsministern] om varje felaktighet eller om att ingen kopia har tagits emot.

4. De uppgifter som [social- och arbetsmarknadsministern] behandlar med stöd av denna artikel ska lämnas till de administrativa organen och tillsynsorganen i den mån dessa behöver uppgifterna för att kunna utföra uppgifter som har samband med ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster.”

Förordningen om anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen

26 Artikel 3.2 i Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Förordning om anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen) har följande lydelse:

”[Social- och arbetsmarknadsministern] har befogenhet och är skyldig att på begäran kostnadsfritt tillhandahålla Immigratie- en Naturalisatiedienst [(immigrations- och naturaliseringsmyndigheten, Nederländerna) (nedan kallad IND)] uppgifter som har behandlats enligt artikel 8 [WagwEU] om

tjänsteleverantörer, tjänstemottagare, kontaktpersoner, personer som är ansvariga för löneutbetalningar och utstationerade arbetstagare, inklusive uppgift om det nationella identifieringsnumret, i den mån myndigheten behöver dessa uppgifter för att utföra uppgifter som har samband med tillämpningen av Vreemdelingenwet 2000 [(2000 års utlänningslag)]."

27 Enligt artikel 11.3 i denna förordning ska tjänsteleverantören, utöver de uppgifter som avses i artikel 8.1 WagwEU, ange den dag då den lagliga anställningen kommer att upphöra.

2000 års utlänningslag

28 I artikel 14.1 a och 14.3 i 2000 års utlänningslag föreskrivs följande:

"1. [Minister van Justitie en Veiligheid (justitie- och säkerhetsministern, Nederländerna)] har befogenhet att

a. bevilja, avslå eller avstå från att pröva en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd,

…

3. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med förbehåll för de begränsningar som är knutna till uppehållstillståndets syfte. Andra villkor kan också knytas till uppehållstillståndet. Bestämmelser om beviljande, ändring och förnyelse ex officio, begränsningar och villkor kan fastställas genom eller med stöd av myndighetsföreskrifter."

2000 års utlänningsförordning

29 I artikel 3.31a punkt 1 i Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning) (Stb. 2000, nr 497), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, anges följande:

"Ett ordinarie tidsbegränsat uppehållstillstånd får utfärdas med förbehåll för en begränsning som är knuten till den verksamhet som utövas inom ramen för ett sådant gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster som avses i artikel 4.6 i Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(2022 års förordning om tillämpning av lagen om utlänningars arbete)], om den anmälan som avses i artikel 8 [WagwEU] har skickats in tillsammans med de uppgifter som föreskrivs i denna artikel och i artikel 11.3 [i förordningen om anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen]."

30 I artikel 3.4 punkt 1 i) i 2000 års utlänningsförordning, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

"De begränsningar som avses i artikel 14.3 i [2000 års utlänningslag] avser

…

i. gränsöverskridande tillhandahållanden av tjänster."

31 Enligt artikel 3.58 punkt 1 i) i denna förordning och del B5/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär) av den 2 mars 2001 (Stcrt. 2001, nr 64), i den lydelse som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, skulle IND för ett

gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster utfärda ett uppehållstillstånd med en giltighetstid som var lika lång som den verksamhetsperiod som avses i artikel 1.2 i förordningen om tillämpning av lagen om utlänningars arbete, dock högst två år.

2000 års utlänningsförordning

32 I artikel 3.34 i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsförordning) av den 18 december 2000 (Stcrt. 2001, nr 10) föreskrivs att en utlänning som inte har ett provisoriskt uppehållstillstånd som är giltigt för det ändamål för vilket ansökan om uppehållstillstånd görs är skyldig att betala en avgift för handläggningen av en ansökan om beviljande, ändring eller förnyelse av ett uppehållstillstånd för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

33 Sökandena i det nationella målet, som är ukrainska medborgare, innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som utfärdats av de slovakiska myndigheterna, vars giltighetstid löpte ut den 21 november 2020. De arbetar för ROBI spol s.r.o., ett bolag bildat enligt slovakisk rätt, som har utstationerat dem hos Ivens NV, ett bolag bildat enligt nederländsk rätt, för att utföra arbete i Rotterdams hamn (Nederländerna).

34 För detta ändamål anmälde ROBI den 4 december 2019 arten av den verksamhet för vilken dessa sökande hade utstationerats och verksamhetstiden, vilken ursprungligen var avsedd att vara den 6 december 2019–den 4 mars 2020, till de behöriga nederländska myndigheterna. Genom anmälan av den 28 februari 2020 underrättade ROBI dessa myndigheter om att verksamhetstiden hade förlängts till och med den 31 december 2021.

35 Den beräknade verksamhetstiden översteg därmed den tid på 90 dagar under en 180-dagarsperiod under vilken utlänningar med ett uppehållstillstånd som utfärdats av en medlemsstat har rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 i Schengenkonventionen. ROBI ansökte därför den 6 mars 2020, i var och en av sökandenas namn och för deras räkning, om ett ordinarie tidsbegränsat uppehållstillstånd hos de nederländska myndigheterna. För handläggningen av respektive ansökan betalades en avgift på 290 eller 320 euro, beroende på sökandenas individuella situation.

36 IND utfärdade i statssekreterarens namn de sökta uppehållstillstånden. Giltighetstiden för dessa uppehållstillstånd begränsades emellertid till giltighetstiden för de slovakiska tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdats till sökandena, och understeg således den planerade tiden för den verksamhet för vilken de skulle utstationeras i Nederländerna.

37 Vid en tidpunkt som den hänskjutande domstolen inte har preciserat närmare begärde sökandena omprövning av vart och ett av besluten att bevilja dem uppehållstillstånd. De ifrågasatte därvid såväl skyldigheten att erhålla uppehållstillstånd för att tillhandahålla tjänster över gränsen som giltighetstiden för de utfärdade uppehållstillstånden och de avgifter som togs ut för handläggningen av ansökningarna om dessa tillstånd.

38 Efter det att IND:s omprövningsnämnd den 16 mars 2021 granskat respektive begäran om omprövning beslutade statssekreteraren den 7 april 2021 att inte vidta någon ändring med anledning av respektive begäran.

39 Den 7 maj 2021 ingav ROBI nya ansökningar om uppehållstillstånd till de nederländska myndigheterna i vissa av sökandenas namn och för deras räkning. Till stöd för dessa ansökningar gjorde ROBI gällande att de slovakiska myndigheterna hade beviljat dessa sökande nya uppehållstillstånd som gällde fram till och med den 31 mars 2022.

40 IND biföll i statssekreterarens namn ansökningarna och beviljade de berörda sökandena uppehållstillstånd som var giltiga till och med den dag då den verksamhet som ROBI hade anmält till de nederländska myndigheterna skulle avslutas, det vill säga den 31 december 2021.

41 Den 20 maj 2022 ansökte ROBI på nytt om uppehållstillstånd för vissa av dessa sökande, då företaget avsåg att använda dem i annan verksamhet i Nederländerna.

42 Samtidigt väckte sökandena talan vid den hänskjutande domstolen om ogiltigförklaring av besluten av den 7 april 2021 på grund av att de stred mot artiklarna 56 och 57 FEUF.

43 Sökandena har vid nämnda domstol bestritt att tredjelandsmedborgare som är anställda av en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat är skyldiga att, med avseende på ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster, förutom uppehållstillstånd i nämnda medlemsstat inneha uppehållstillstånd för att få vistas i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls efter det att den 90-dagarsperiod som avses i artikel 21.1 i Schengenkonventionen har löpt ut. De har gjort gällande att en sådan skyldighet innebär en överlappning jämfört med förfarandet för förhandsanmälan av ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster. De anser att den omständigheten att giltighetstiden för de uppehållstillstånd som de nederländska myndigheterna utfärdat för dem begränsades till giltighetstiden för deras slovakiska uppehållstillstånd, dock högst två år, utgjorde en omotiverad inskränkning i den i artiklarna 56 och 57 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster. De har slutligen gjort gällande att de avgifter som tas ut för ansökningar om uppehållstillstånd i Nederländerna inte är förenliga med unionsrätten, eftersom de är högre än de avgifter som tas ut för intyg om laglig vistelse som utfärdas för unionsmedborgare. Statssekreteraren har bestritt sökandenas samtliga argument.

44 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang understrukit att Europeiska kommissionen, i det mål som avgjordes genom domen av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike (C-168/04, EU:C:2006:595, punkterna 31 och 32), hade gjort gällande att varje tjänsteleverantör, inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, överför en ”härledd rätt” till sina anställda att erhålla ett uppehållstillstånd för den tid som krävs för att tillhandahålla tjänsten, att beslutet i fråga om uppehållsrätten var av rent formell karaktär och att denna rätt skulle erkännas automatiskt. Domstolen slog i det målet fast att Republiken Österrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG, nu artikel 56 FEUF. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida friheten att tillhandahålla tjänster, såsom den föreskrivs i artiklarna 56 och 57 FEUF, inte även ger arbetstagare som utstationerats inom ramen för ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster en ”härledd uppehållsrätt”.

45 Den hänskjutande domstolen vill under alla omständigheter få klarhet i huruvida skyldigheten enligt artikel 56 FEUF att undanröja alla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster utgör hinder för att kräva innehav av ett individuellt uppehållstillstånd för utstationering i en medlemsstat av arbetstagare från ett tredjeland vilka är anställda av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, när, såsom i förevarande fall, den nationella lagstiftningen redan kräver att en arbetsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat och som avser att utstationera arbetstagare som är tredjelandsmedborgare ska göra en anmälan härom och i anmälan ange samma uppgifter som dem som krävs för att uppehållstillstånd ska beviljas i

värdmedlemsstaten. Även om kravet på uppehållstillstånd inte är tillämpligt förrän efter en period på 90 dagar, kan ett sådant krav inte desto mindre likställas med ett förhandstillstånd, vilket kan utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

46 För det fall det skulle anses vara tillåtet att ställa krav på ett sådant uppehållstillstånd, vill den hänskjutande domstolen slutligen få klarhet i dels huruvida giltighetstiden för detta tillstånd får begränsas genom nederländsk lagstiftning till giltighetstiden för arbets- och uppehållstillståndet i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad, dock högst två år, dels huruvida den som ansöker om nämnda uppehållstillstånd får åläggas att betala avgifter som är fem gånger högre än de avgifter som tas ut för utfärdande av ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare.

47 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Middelburg, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Omfattar den i artiklarna 56 och 57 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster en därav härledd uppehållsrätt i en medlemsstat för arbetstagare från tredjeländer som får utföra verksamhet i denna medlemsstat för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat?

2. Om den första frågan ska besvaras nekande, utgör artikel 56 FEUF hinder för att utöver en anmälningsplikt för tjänsteleverantören kräva att uppehållstillstånd söks för varje enskild arbetstagare, för det fall tillhandahållandet av tjänsten pågår längre tid än tre månader?

3. Om den andra frågan ska besvaras nekande, utgör artikel 56 FEUF hinder för
   a) en nationell bestämmelse enligt vilken giltighetstiden för ett sådant uppehållstillstånd inte får överstiga två år, oavsett hur länge tjänsten tillhandahålls?
   b) en begränsning av giltighetstiden för ett sådant uppehållstillstånd till giltighetstiden för arbets- och uppehållstillståndet i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad?
   c) att det tas ut en avgift för varje ansökan (eller varje ansökan om förnyelse) som är lika hög som den avgift en tredjelandsmedborgare är skyldig att betala för ett ordinarie tillstånd för utövande av en anställning, men som är fem gånger så hög som den avgift en unionsmedborgare är skyldig att betala för ett intyg om laglig vistelse?”

Prövning av den första frågan

48 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida den i artiklarna 56 och 57 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster ska tolkas så, att arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras till en medlemsstat av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat automatiskt ska tillerkännas en ”härledd uppehållsrätt”.

49 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen har använt begreppet härledd uppehållsrätt med avseende på en uppehållsrätt för utstationerade arbetstagare som är tredjelandsmedborgare, vilken skulle följa av att deras arbetsgivare utövar sin frihet att tillhandahålla tjänster och vilken kommissionen åberopade i det mål som avgjordes genom domen av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Även om domstolen i den domen biföll kommissionens talan om fördragsbrott, slog den emellertid inte fast att det förelåg någon sådan uppehållsrätt. För att slå fast att den berörda medlemsstaten hade underlåtit att uppfylla de skyldigheter som ålåg den på grund av friheten att tillhandahålla tjänster konstaterade domstolen nämligen, i enlighet med hur den vanligen går till väga vid en sådan prövning, dels att vissa aspekter av lagstiftningen i fråga gav upphov till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, dels att dessa inskränkningar gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som denna medlemsstat hade åberopat.

51 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande hänför sig begreppet härledd uppehållsrätt visserligen mer generellt till domstolens praxis om att tredjelandsmedborgare, som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare och som inte med stöd av bestämmelserna i direktiv 2004/38 kan göra anspråk på en uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i, i vissa fall kan tillerkännas en ”härledd rätt” med stöd av artikel 21.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 23, och dom av den 12 juli 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

52 Det ska emellertid erinras om att denna lösning beror på att unionsmedborgaren, utan en härledd uppehållsrätt för denna tredjelandsmedborgare, skulle kunna avhållas från att lämna den medlemsstat där han eller hon är medborgare för att utöva sin rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat enligt artikel 21.1 FEUF, på grund av att vederbörande inte skulle kunna vara säker på att efter ett återvändande till ursprungsmedlemsstaten kunna fortsätta att leva det familjeliv med den nämnda tredjelandsmedborgaren som han eller hon har utvecklat eller befäst i värdmedlemsstaten i samband med en faktisk vistelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

53 Av detta följer att den härledda uppehållsrätten, i den mening som avses i denna rättspraxis, grundar sig på den rätt som en fysisk person som är unionsmedborgare har enligt artikel 21.1 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande tillkommer denna rätt emellertid inte företag, vilka kan åberopa etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, vilka stadfästs i artikel 49 FEUF respektive artikel 56 FEUF.

54 Såsom generaladvokaten i huvudsak har påpekat i punkt 37 i sitt förslag till avgörande är relationen mellan förstagradsmedlemmar av samma familj eller mellan personer som har utvecklat eller befäst liknande relationer, vilka omfattas av den grundläggande rätt till respekt för privatlivet och familjelivet som garanteras i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inte jämförbara med relationen mellan ett företag och dess anställda. Det är således inte möjligt, ens analogivis, att av den rättspraxis som avses i punkt 51 ovan dra slutsatsen att varje arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som sänds av ett företag till en annan medlemsstat för att där tillhandahålla en tjänst för företagets räkning, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, automatiskt ska tillerkännas uppehållsrätt i denna medlemsstat för den tid som tjänsten tillhandahålls.

55 Av vad som anförts ovan följer att den första frågan ska besvaras enligt följande: Artiklarna 56 och 57 FEUF ska tolkas så, att arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras till en medlemsstat av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat inte automatiskt ska tillerkännas en ”härledd uppehållsrätt”, vare sig i den medlemsstat där de är anställda eller i den medlemsstat som de utstationeras till.

Prövning av den andra frågan

56 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken ett företag, som är etablerat i en annan medlemsstat och som i den förstnämnda medlemsstaten tillhandahåller en tjänst under längre tid än tre månader, inte bara är skyldigt att anmäla tillhandahållandet av tjänsten till myndigheterna i den förstnämnda medlemsstaten, utan även är skyldigt att erhålla uppehållstillstånd för varje arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som företaget avser att utstationera till denna medlemsstat.

57 Det ska inledningsvis erinras om att, såsom framgår av svaret på den första frågan, den omständigheten att en arbetsgivare som är etablerad i en medlemsstat utövar sin frihet att tillhandahålla tjänster inte ger arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som av arbetsgivaren utstationeras i detta syfte till en annan medlemsstat någon egen rätt att uppehålla sig i denna medlemsstat. Den andra frågan ska följaktligen prövas enbart utifrån den inverkan som en sådan lagstiftning som den i det nationella målet kan ha på arbetsgivarens frihet att tillhandahålla tjänster.

58 Även om den hänskjutande domstolen i sin fråga inte endast har hänvisat till tjänsteleverantörens skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för varje arbetstagare som denne avser att utstationera, utan även har hänvisat till en skyldighet för det berörda företaget att anmäla tillhandahållandet av tjänsterna, framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolens tvivel inte avser huruvida denna andra skyldighet, betraktad för sig, är förenlig med artikel 56 FEUF, utan huruvida skyldigheten att erhålla uppehållstillstånd är förenlig med denna artikel i den mån den ska fullgöras utöver skyldigheten att anmäla tillhandahållandet av tjänsterna.

59 Det ska i detta sammanhang erinras om att den i artiklarna 56 och 57 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster, liksom övriga fria rörligheter, endast är tillämplig på områden som inte har varit föremål för en fullständig harmonisering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2016, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 57 och där angiven rättspraxis). För att kunna besvara den hänskjutande domstolens fråga ska det således först prövas huruvida en sådan lagstiftning som den som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin fråga avser ett område som har varit föremål för fullständig harmonisering, eller åtminstone avser en aspekt av ett område som varit föremål för en sådan harmonisering.

60 I förevarande fall avser den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet uppehållsrätten för arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som är lagligen anställda i en medlemsstat men som har utstationerats till en annan medlemsstat för att tillhandahålla en tjänst där. I den mån denna lagstiftning avser arbetstagare som utstationerats till en annan medlemsstat kan den således omfattas av tillämpningsområdena för direktiven 96/71 och 2006/123 samt, i den mån den berör tredjelandsmedborgares uppehållsrätt, av tillämpningsområdena för förordning nr 1030/2002, direktiv 2003/109 och Schengenkonventionen.

61 Vad först gäller direktiv 96/71 konstaterar domstolen att även om detta direktiv kan tillämpas på utstationerade arbetstagare som är tredjelandsmedborgare såvitt gäller de rättigheter som föreskrivs i direktivet, påverkar direktivet enligt skäl 20 i detsamma emellertid inte nationell lagstiftning om villkor för inresa, bosättning och anställning för arbetstagare som är medborgare i tredjeland.

62 Vad därefter gäller direktiv 2006/123 står det visserligen klart att det saknas anledning att pröva en nationell åtgärd utifrån artikel 56 FEUF, när ett tillhandahållande av tjänster omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, punkt 55). Det följer emellertid av artikel 17 led 9 i nämnda direktiv att direktivet inte är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som beger sig till en annan medlemsstat i samband med ett tillhandahållande av tjänster.

63 Även om det genom förordning nr 1030/2002 har införts en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare, framgår det av lydelsen av artikel 1.2 a i denna förordning att de tillstånd som en medlemsstat utfärdar i enlighet med förordningen endast gäller i den medlemsstaten.

64 På samma sätt anges uttryckligen i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 att direktivet inte avser tredjelandsmedborgare som vistas i ett land uteslutande av tillfälliga skäl, till exempel som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster.

65 I artikel 21.1 i Schengenkonventionen föreskrivs slutligen att utlänningar som har ett av en medlemsstat utfärdat uppehållstillstånd får – under förutsättning att detta tillstånd är giltigt och att de har en giltig resehandling – röra sig fritt under högst tre månader under en sexmånadersperiod inom övriga medlemsstaters territorier, förutsatt att de uppfyller de inresevillkor som avses i artikel 6.1 a, c och e i kodexen om Schengengränserna och inte finns registrerade på den berörda medlemsstatens spärrlista. Vistelser som överstiger tre månader under en sexmånadersperiod omfattas däremot fortfarande av medlemsstaternas exklusiva behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2017, X och X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkterna 44 och 51).

66 Av detta följer att frågor rörande tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på en medlemsstats territorium, i samband med en utstationering som görs av ett företag som tillhandahåller tjänster samt är etablerat i en annan medlemsstat, hör till ett område som inte har harmoniserats genom unionsrätten och att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet följaktligen kan bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 56 FEUF (se, analogt, dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkterna 59 och 60).

67 Enligt artikel 56 FEUF ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen vara förbjudna beträffande medborgare i medlemsstater vilka har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Sådana inskränkningar kan bland annat bestå i nationella bestämmelser som medför ytterligare administrativa eller ekonomiska bördor eller som medför att det blir svårare att utföra tjänster mellan medlemsstater än i en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, punkterna 135 och 136 och där angiven rättspraxis) och som av detta skäl kan göra den verksamhet som bedrivs av tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater där de lagligen tillhandahåller sina tjänster mindre attraktiv.

68 Enligt artikel 57 FEUF innebär friheten att tillhandahålla tjänster däremot en rätt för tjänsteleverantören att tillfälligt utöva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som denna stat uppställer för sina egna medborgare. Följaktligen omfattar begreppet inskränkning i princip inte åtgärder som påverkar tillhandahållandet av

tjänster mellan medlemsstater och inom en medlemsstat på samma sätt och vars enda effekt är att öka kostnaden för att tillhandahålla den aktuella tjänsten, oberoende av vem som utför den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 137 och där angiven rättspraxis).

69 För att inte artikel 56 FEUF ska förlora sin ändamålsenliga verkan kan en medlemsstats lagstiftning som är tillämplig på tjänsteleverantörer som är etablerade i denna medlemsstat emellertid inte tillämpas i sin helhet på samma sätt på gränsöverskridande verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, punkt 16, dom av den 25 juli 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, punkt 13, och dom av den 24 januari 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 17).

70 Åtgärder som påverkar tillhandahållandet av tjänster på en medlemsstats territorium och som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, inte tar hänsyn till de krav som verksamhet som bedrivs av tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat, där de lagligen utför liknande tjänster, redan omfattas av i denna stat och som därför kan innebära att dessa tjänsteleverantörers verksamhet inom detta territorium förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktiv, ska följaktligen anses utgöra inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen.

71 I förevarande fall ska den aktuella lagstiftningen, som påverkar tillhandahållandet av tjänster på det nationella territoriet, visserligen anses vara tillämplig utan åtskillnad, eftersom inte bara sådana tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat, utan även dem som är etablerade på det nationella territoriet, är skyldiga att försäkra sig om att de av dem anställda tredjelandsmedborgarna har uppehållstillstånd.

72 För det fall att den tid under vilken företag som är etablerade i en annan medlemsstat tillhandahåller tjänster överstiger tre månader, måste dessa företag emellertid enligt denna lagstiftning fullgöra ytterligare formaliteter utöver dem som de, i enlighet med direktiv 2009/52, redan har ålagts av den medlemsstat där de är etablerade, för att använda tredjelandsmedborgare i sin verksamhet.

73 Eftersom en sådan lagstiftning således får till följd att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än enbart internt inom en medlemsstat, ska den anses utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artiklarna 56 och 57 FEUF, även om också tjänsteleverantörer som är etablerade i landet skulle vara skyldiga att ansöka om uppehållstillstånd för att använda sig av arbetstagare som är tredjelandsmedborgare i syfte att utföra liknande tjänster i denna medlemsstat.

74 Enligt fast rättspraxis kan en nationell lagstiftning som är tillämplig utan åtskillnad, trots den inskränkande verkan som den har för friheten att tillhandahålla tjänster, vara motiverad om den grundas på ett tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 19).

75 Lagstiftningen kan emellertid vara motiverad av ett sådant skäl endast om det intresse som den är avsedd att skydda inte redan skyddas genom de regler vilka tjänsteleverantören är underkastad i den medlemsstat där denne är etablerad (dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 48, dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 100, och dom av den 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 46).

76 Dessutom krävs att lagstiftningen i enlighet med proportionalitetsprincipen är ägnad att uppnå det eftersträvade målet, vilket innebär att den faktiskt svarar mot en önskan att uppnå detta mål på ett konsekvent och systematiskt sätt (dom av den 14 november 2018, Memoria och Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 52), och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 37).

77 Det framgår i förevarande fall av handlingarna i målet att den nederländska regeringen har anfört fyra skäl, vilka avser, för det första, behovet av att skydda tillträdet till den nationella arbetsmarknaden, för det andra, behovet av att kontrollera om en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten i fråga tillhandahålls inte utnyttjar friheten att tillhandahålla tjänster för ett annat ändamål än att utföra denna tjänst, och för det tredje, iakttagandet av de utstationerade arbetstagarnas rätt till rättssäkerhet, genom att beviljandet av ett uppehållstillstånd för dessa personer gör det möjligt för dem att bevisa att de inte vistas olagligt i den medlemsstat till vilken de är utstationerade och, för det fjärde, behovet av att kontrollera att utstationerade arbetstagare inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen.

78 Vad för det första gäller skyddet av tillträdet till den nationella arbetsmarknaden är det visserligen så att en önskan att undvika störningar på arbetsmarknaden utgör ett tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 48 och där angiven rättspraxis), i den mån denna önskan inte riktar sig mot medlemsstaternas arbetstagare, som enligt artikel 45.3 c FEUF har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat i syfte att inneha anställning där, med förbehåll för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, utan mot tredjelandsmedborgare.

79 Det ska emellertid påpekas att en nationell lagstiftning som inte endast är tillämplig på tredjelandsmedborgare som är tillfälligt utstationerade för att, inom ramen för en förmedling eller uthyrning av arbetstagare, utföra de uppgifter som anförtrotts dem under kontroll och ledning av ett företag som är etablerat i värdmedlemsstaten, utan även, såsom i det nationella målet, på tredjelandsmedborgare som ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat utstationerar för att, under dess kontroll och ledning, tillhandahålla en annan tjänst än uthyrning av arbetskraft, under alla omständigheter inte kan anses eftersträva ett sådant mål på ett konsekvent sätt.

80 Medan arbetstagare som berörs av en åtgärd för förmedling eller uthyrning av arbetskraft är verksamma på arbetsmarknaden i den medlemsstat till vilken de utstationeras för detta ändamål, gör de som utstationeras för att, under arbetsgivarens kontroll och ledning, utföra en annan tjänst än utlåning av arbetskraft, inte anspråk på att få tillträde till denna marknad, eftersom de utför sina uppgifter under sin arbetsgivares kontroll och ledning och återvänder till sitt ursprungsland eller bosättningsland efter det att de har utfört sitt uppdrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

81 Under dessa omständigheter kan den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som konstaterats i punkt 73 ovan inte motiveras av det tvingande skäl av allmänintresse som består i att undvika störningar på arbetsmarknaden.

82 Vad för det andra gäller behovet av att kontrollera huruvida företag som är etablerade i en annan medlemsstat än den där de tillhandahåller tjänsten i fråga inte utnyttjar friheten att tillhandahålla tjänster för ett annat ändamål än att utföra denna tjänst, har domstolen redan slagit fast att en medlemsstat får kontrollera att sådana företag inte utnyttjar friheten att tillhandahålla tjänster för något annat ändamål än att utföra den aktuella tjänsten, till exempel genom att ta med sin personal till ett land för syften avseende förmedling eller uthyrning av arbetstagare (dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 56), trots att den fria rörligheten för arbetstagare, såsom den garanteras i artikel 45 FEUF, endast är tillämplig på medlemsstaternas arbetstagare.

83 Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kräver emellertid redan att tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat anmäler tillhandahållandet av tjänster till de nationella myndigheterna och, såvitt framgår av handlingarna i målet, identiteten av de arbetstagare som de avser att utstationera samt verksamhetens art och varaktighet. Redan ett sådant krav, som vid behov skulle kunna förstärkas med en skyldighet att lämna andra uppgifter, under förutsättning att denna i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 2014/67 är motiverad och proportionerlig, ger nämnda myndigheter garantier för att de utstationerade arbetstagarnas vistelse på deras territorium är lagenlig och, följaktligen, för att de berörda företagens utövande av sin frihet att tillhandahålla tjänster är lagenligt, och detta på ett mindre restriktivt och lika effektivt sätt som ett krav på uppehållstillstånd (se, analogt, dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 52, och dom av den 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 50).

84 Den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som konstaterats i punkt 73 ovan kan följaktligen inte heller motiveras av det tvingande skäl av allmänintresse som består i att kontrollera huruvida företag som är etablerade i en annan medlemsstat än den där de tillhandahåller sina tjänster inte utnyttjar friheten att tillhandahålla tjänster för ett annat ändamål än att utföra denna tjänst.

85 Vad för det tredje gäller säkerställandet av rättssäkerheten för utstationerade arbetstagare genom att göra det lättare för dem att visa att utstationeringen av dem till den medlemsstat där tjänsten utförs är laglig och att deras vistelse där följaktligen är lagenlig, ska det anses att ett sådant syfte utgör ett tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, punkterna 47–49).

86 Vad gäller frågan huruvida en sådan åtgärd är proportionerlig ska det dock påpekas att en skyldighet, för tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat än den där de utför tjänsten i fråga, att ansöka om uppehållstillstånd för varje arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som dessa tjänsteleverantörer avser att utstationera, för att de ska få fysisk tillgång till en äkthetssäkrad handling, utgör en åtgärd som är ägnad att uppnå målen avseende en ökad rättssäkerhet för utstationerade arbetstagare. Detta tillstånd, som enligt artiklarna 1.1 och 2.1 i förordning nr 1030/2002 ska upprättas med utgångspunkt i den enhetliga utformning som föreskrivs i den förordningen och de kompletterande tekniska specifikationer som antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i denna förordning, säkerställer nämligen att myndigheten erkänner en myndig utländsk medborgares rätt att uppehålla sig i landet och visar att de utstationerade arbetstagarna har uppehållsrätt i värdmedlemsstaten.

87 Dessa arbetstagare innehar visserligen i princip redan ett kombinerat tillstånd, i den mening som avses i direktiv 2011/98, som har utfärdats med utgångspunkt i den enhetliga utformning som föreskrivs i förordning nr 1030/2002, i vilket uppgifter om det arbetstillstånd som de har i den

medlemsstat där deras arbetsgivare är etablerad anges i enlighet med artikel 6.1 i detta direktiv. Om de inte har ett sådant tillstånd, har de ett sådant uppehållstillstånd som föreskrivs i artikel 7.1 i nämnda direktiv, vilket utfärdats för andra ändamål än anställning i enlighet med förordning nr 1030/2002 och i vilket det anges att de har tillstånd att arbeta i den medlemsstat där deras arbetsgivare är etablerad. Det följer emellertid av artikel 2 i denna förordning att handlingar som utfärdats med utgångspunkt i den enhetliga utformning som föreskrivs i nämnda förordning uppfyller strängare standarder för att förebygga risken för hel- och delförfalskningar.

88 Eftersom unionslagstiftaren uttryckligen har föreskrivit, i artikel 3.2 c i direktiv 2011/98, att detta direktiv inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare under den tid som de är utstationerade och, i artikel 1.2 i förordning nr 1030/2002, att uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med denna förordning endast gäller för den medlemsstat som har utfärdat det, kan övriga medlemsstater emellertid inte kritiseras för att de kräver att utstationerade arbetstagare, som är tredjelandsmedborgare, ska erhålla en äkthetssäkrad handling som utfärdats av deras egna myndigheter. Den omständigheten att en arbetstagare, som är tredjelandsmedborgare, har uppehållstillstånd och arbetstillstånd i en medlemsstat innebär för övrigt inte nödvändigtvis att arbetstagaren får vistas i en annan medlemsstat, även om arbetstagaren är utstationerad där för att tillhandahålla en tjänst, eftersom denna andra medlemsstat får uppställa vissa krav för denna utstationering, under förutsättning att de villkor som det erinrats om i punkterna 74–76 ovan är uppfyllda.

89 Den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet går för övrigt inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som angetts i punkt 85 ovan. Enligt den hänskjutande domstolen innebär denna lagstiftning nämligen endast ett krav på att tjänsteleverantörer, för att erhålla uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som de avser att utstationera under längre tid än tre månader, i förväg har underrättat de behöriga myndigheterna om tillhandahållandet av den aktuella tjänsten och har översänt de uppehållstillstånd som dessa arbetstagare har i etableringsmedlemsstaten och deras anställningsavtal till dessa myndigheter.

90 Skyldigheten att i förväg anmäla tillhandahållandet av tjänsten i fråga ingår emellertid bland de skyldigheter som en medlemsstat kan kräva att en tjänsteleverantör som avser att utöva sin frihet att tillhandahålla tjänster ska uppfylla, medan skyldigheten att översända de utstationerade arbetstagarnas uppehållstillstånd och anställningsavtal är nödvändig för att kunna kontrollera att de berörda arbetstagarna kan anses vara lagligen utstationerade och därmed kan anses delta i tillhandahållandet av tjänsten i fråga.

91 Domstolen har i synnerhet redan haft tillfälle att slå fast att en medlemsstat får kräva att tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat ska underrätta den förstnämnda medlemsstaten om de tjänster som de avser att tillhandahålla på dess territorium och att de i samband härmed ska tillhandahålla staten de handlingar som är nödvändiga för att kontrollera att de arbetstagare som de avser att utstationera för detta ändamål uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen i anställningsmedlemsstaten, bland annat vad gäller villkoren avseende bosättning, arbetstillstånd och socialförsäkringsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, punkterna 40 och 41 samt där angiven rättspraxis).

92 En sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan således motiveras av målet att öka rättssäkerheten för utstationerade arbetstagare och underlätta myndigheternas kontroller och ska, mot bakgrund av de villkor för beviljande av uppehållstillstånd som den hänskjutande domstolen har beskrivit, anses vara proportionerlig.

93 Vad för det fjärde gäller det skäl som hänför sig till behovet av att kontrollera att den berörda arbetstagaren inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen, ska det inledningsvis påpekas att det i artikel 52.1 FEUF, till vilken det hänvisas i artikel 62 FEUF, uttryckligen anges att skyddet för allmän ordning är ett skäl som kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

94 Enligt fast rättspraxis kan hänsyn till allmän ordning endast åberopas gentemot en person då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse, och de får inte heller tjäna rent ekonomiska syften (se, analogt, dom av den 2 mars 2023, PrivatBank m.fl., C-78/21, EU:C:2023:137, punkt 62).

95 Det måste likväl vara möjligt för medlemsstaterna att göra en sådan kontroll. Målet avseende behovet av att kontrollera att den berörda arbetstagaren inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen ska således anses kunna motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

96 Vad gäller frågan huruvida det är förenligt med proportionalitetsprincipen att ålägga företag som är etablerade i en annan medlemsstat en skyldighet att ansöka om och erhålla uppehållstillstånd för varje arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som de avser att utstationera till värdmedlemsstaten för att tillhandahålla en tjänst under längre tid än tre månader, gäller att denna skyldighet, förutom att den framstår som ägnad att uppnå detta mål, inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet i fråga, under förutsättning att den innebär att endast personer som utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse nekas uppehållsrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2010, kommissionen/Tyskland, C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 49, och dom av den 14 februari 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punkt 67).

97 Denna tolkning påverkas varken av att det eventuellt finns liknande krav i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad eller av möjligheten, som framhölls i domen av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 66), att kontrollera att det inte föreligger något hot mot den allmänna ordningen på grundval av uppgifter som erhållits i samband med anmälningsförfarandet.

98 Det kan visserligen redan ha gjorts en kontroll av att det inte finns någon risk för störning av den allmänna ordningen i samband med beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare som är tredjelandsmedborgare i den medlemsstat där det företag som avser att utstationera dem är etablerat Bedömningen av det hot som en person kan utgöra för den allmänna ordningen kan emellertid variera från ett land till ett annat och från en tidpunkt till en annan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punkt 34). Att en sådan kontroll har gjorts kan därför inte medföra att en kontroll, som görs av den medlemsstat där tjänsten ska utföras, av att den berörda personens vistelse i sistnämnda medlemsstat inte medför någon risk för störning av den allmänna ordningen i den staten, blir irrelevant. Detta gäller även om en sådan kontroll, i enlighet med artikel 21.1 i Schengenkonventionen, sker först efter tre månader.

99 Vad gäller domen av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 66), fann domstolen där visserligen att skyddet för den allmänna ordningen inte kunde motivera en bestämmelse som uteslöt varje möjlighet att anpassa situationen för utstationerade arbetstagare som är tredjelandsmedborgare till lagstiftningen då dessa arbetstagare olagligt rest in i värdmedlemsstaten. Redan de uppgifter som lämnades i samband med den anmälan som skulle göras före utstationeringen gjorde det möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att

i varje enskilt fall vidta nödvändiga åtgärder, om det skulle visa sig att en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som ska utstationeras utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, innan arbetstagaren reser in i landet.

100 Domstolen slog i den domen emellertid inte fast att kravet på att den utstationerade arbetstagaren ska ha ett uppehållstillstånd som utfärdats av värdmedlemsstaten i sig stred mot unionsrätten. Ett sådant krav kan nämligen göra det möjligt för en medlemsstat att inhämta eller kontrollera uppgifter som inte kan inhämtas eller kontrolleras inom ramen för anmälningsförfarandet, varför det är av särskilt intresse med avseende på målet att förebygga hot mot den allmänna ordningen, vilket bland annat syftar till att uppfylla olika positiva skyldigheter för offentliga myndigheter som kan följa av de rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

101 Till skillnad från anmälningsförfarandet, som grundar sig på en kontroll på grundval av lämnade eller redan innehavda uppgifter, kan förfarandet för uppehållstillstånd, i den mån det kräver att den berörda personen fysiskt infinner sig i en behörig myndighets lokaler, göra det möjligt att göra en närmare kontroll av personens identitet, vilket är av särskild vikt när det gäller att motverka hot mot den allmänna ordningen.

102 Domstolen finner följaktligen att målet att skydda den allmänna ordningen kan motivera att en medlemsstat kräver att tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat och som önskar utstationera arbetstagare som är tredjelandsmedborgare ska erhålla uppehållstillstånd för var och en av dessa arbetstagare efter det att de vistats tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, och att denna medlemsstat endast utfärdar ett sådant tillstånd efter att ha kontrollerat att den berörda personen inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Detta gäller under förutsättning att de kontroller som görs i detta syfte inte skulle ha kunnat utföras på ett tillförlitligt sätt utifrån de uppgifter som medlemsstaten kräver, eller rimligen hade kunnat kräva, ska lämnas under anmälningsförfarandet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

103 Av vad som anförts följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat och som tillhandahåller en tjänst under längre tid än tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, är skyldigt att erhålla ett uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten för varje arbetstagare som det avser att utstationera till denna medlemsstat, och enligt vilken företaget, för att erhålla ett sådant tillstånd, i förväg måste anmäla det tillhandahållande för vilket dessa arbetstagare ska utstationeras och till myndigheterna i värdmedlemsstaten översända de uppehållstillstånd som arbetstagarna har i den medlemsstat där företaget är etablerat samt arbetstagarnas anställningsavtal.

Prövning av den tredje frågan

Huruvida frågan kan tas upp till prövning

104 Den nederländska regeringen har påpekat att i det nationella målet har tjänsteleverantören erhållit uppehållstillstånd som var giltiga fram till den dag då det omtvistade tillhandahållandet av tjänster upphörde, det vill säga den 31 december 2021. Nämnda regering ställer sig därför frågan i vilken mån den hänskjutande domstolen verkligen behöver få ett svar på den tredje frågan för att kunna avgöra det nationella målet.

105 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att den nationella domstolen i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som vilar på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, enligt fast rättspraxis ensam är behörig att fastställa och bedöma omständigheterna i målet samt att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen. Det ankommer likaså uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl nödvändigheten som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 7 augusti 2018, Banco Santander och Escobedo Cortés, C-96/16 och C-94/17, EU:C:2018:643, punkt 50, och dom av den 24 november 2022, Varhoven administrativen sad (Upphävande av den angripna bestämmelsen), C-289/21, EU:C:2022:920, punkt 24).

106 Härav följer att presumtionen att de frågor som nationella domstolar begär förhandsavgörande av är relevanta endast bryts i undantagsfall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 30). En tolknings- eller giltighetsfråga från en nationell domstol kan således bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 62).

107 Vad gäller det förevarande fallet ska det inledningsvis påpekas att de tvivel som den nederländska regeringen har uttryckt endast avser relevansen, för avgörandet av det nationella målet, av en viss aspekt av den lagstiftning som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin fråga, nämligen att uppehållstillståndens giltighetstid inte kan överstiga två år.

108 Det är riktigt att IND, som agerade i statssekreterarens namn, beviljade de berörda sökandena uppehållstillstånd som var giltiga fram till den dag då den aktuella verksamheten skulle upphöra enligt vad som hade meddelats de behöriga myndigheterna, det vill säga den 31 december 2021. Det är emellertid ostridigt att sökandena i det nationella målet har ifrågasatt giltighetstiden för deras uppehållstillstånd. Förutom att det inte ankommer på EU-domstolen att pröva sakprövningsförutsättningarna för en sådan talan enligt nederländsk rätt, framgår det av handlingarna i målet att deras arbetsgivare därefter skulle tillhandahålla en annan tjänst i Nederländerna och att nya ansökningar om uppehållstillstånd därför behövde ges in, för vilka det på nytt togs ut administrativa avgifter.

109 Eftersom det inte kan uteslutas att sökandena i de nationella målen skulle ha kunnat undvika att betala sådana avgifter om de hade beviljats uppehållstillstånd för längre tid, är det inte uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att frågeställningen är hypotetisk.

110 Då domstolen dessutom har tillgång till samtliga uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på den fråga som ställts till den, ska den tredje frågan tas upp till prövning i sin helhet.

Prövning i sak

111 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning i en medlemsstat som innebär, för det första, att giltighetstiden för det uppehållstillstånd som kan beviljas en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som är utstationerad i denna medlemsstat inte under några omständigheter kan överstiga en viss tid som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen, varför giltighetstiden kan vara kortare än den tid som krävs för att utföra den tjänst för vilken arbetstagaren utstationeras, för det andra, att uppehållstillståndets giltighetstid är begränsad till giltighetstiden för det arbets- och uppehållstillstånd som den berörda personen har i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad och, för det tredje, att det för utfärdande av det nämnda uppehållstillståndet tas ut avgifter som är högre än de avgifter som ska betalas för utfärdande av ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare.

112 Vad gäller den omständigheten att giltighetstiden för de uppehållstillstånd som kan beviljas inte kan överstiga en viss giltighetstid som fastställs i den aktuella nationella lagstiftningen, framgår det av domstolens praxis att begreppet tjänst, i den mening som avses i EUF-fördraget, kan omfatta tjänster av mycket olika slag, däribland tjänster som en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat mer eller mindre frekvent eller regelbundet – även under en längre tid – tillhandahåller personer som är etablerade i en eller flera andra medlemsstater (dom av den 2 september 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, punkt 35 och där angiven rättspraxis). Det kan således inte uteslutas att tillhandahållandet av en tjänst i en medlemsstat, som utförs av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat med hjälp av personal som utstationeras från denna andra medlemsstat, pågår längre tid än den längsta giltighetstid för vilken ett uppehållstillstånd kan beviljas enligt den nationella lagstiftningen.

113 En tjänsteleverantör som sänder personal till ett annat land med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster omfattas emellertid av den i artikel 56 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster endast om detta utsändande är tillfälligt (dom av den 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 36 och där angiven rättspraxis). Medlemsstaterna måste följaktligen kunna begränsa giltighetstiden för de uppehållstillstånd som de beviljar arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras till deras territorium.

114 I artikel 9.1 i direktiv 2014/67 föreskrivs visserligen att medlemsstaterna får kräva att tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat ska anmäla tillhandahållandet av tjänster till de nationella myndigheterna och därvid ange identiteten av de arbetstagare som de avser att utstationera samt verksamhetens art och varaktighet. Denna bestämmelse ger således dessa myndigheter möjlighet att vid tidpunkten för anmälan bedöma de uppgifter som ska utföras under utstationeringen och den tid som krävs för att utföra dem.

115 Även när en medlemsstat har använt sig av denna möjlighet förefaller det emellertid inte i sig strida mot unionsrätten att föreskriva att giltighetstiden för de beviljade uppehållstillstånden under inga omständigheter får överskrida en viss tid, som fastställs i den aktuella nationella lagstiftningen, även om giltighetstiden därigenom kan vara kortare än den tid som krävs för att utföra den tjänst för vilken dessa arbetstagare utstationeras. Det följer nämligen av fast rättspraxis att en nationell åtgärd som inte har till syfte att reglera villkoren för de berörda företagens tillhandahållande av tjänster, och vars eventuella inskränkande effekter på friheten att tillhandahålla tjänster är alltför slumpmässiga och indirekta för att den ska kunna anses vara av

beskaffenhet att hindra utövandet av denna frihet, inte strider mot förbudet i artikel 56 FEUF (dom av den 27 oktober 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, punkt 29).

116 En bestämmelse som föreskriver att giltigheten av de tillstånd som beviljas av värdmedlemsstaten inte under några omständigheter kan överstiga en viss tid, har inte till syfte att reglera villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster för företag som är etablerade i en annan medlemsstat, eftersom en sådan begränsning även är tillämplig på de företag i den förstnämnda medlemsstaten som har anställda som är tredjelandsmedborgare, och kan inte innebära att arbetsgivarens utövande av sin frihet att tillhandahålla tjänster förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt med tillräcklig säkerhet och på ett tillräckligt direkt sätt, annat än om det är uppenbart att den ursprungliga giltighetstiden är för kort för att tillgodose behoven hos majoriteten av tjänsteleverantörerna eller om det under alla omständigheter endast är möjligt att förnya uppehållstillståndet genom att fullgöra alltför betungande formaliteter.

117 Vad därefter gäller den omständigheten att giltighetstiden för de uppehållstillstånd som en medlemsstat beviljar arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras till denna medlemsstat av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat inte kan överstiga giltighetstiden för de arbetstillstånd som de berörda personerna innehar i denna andra medlemsstat, erinrar domstolen om att den i artikel 56 FEUF garanterade friheten att tillhandahålla tjänster endast kan åberopas av tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat än den där tjänsten ska utföras, där de lagligen tillhandahåller liknande tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvios, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 98).

118 En tjänsteleverantör kan lagligen tillhandahålla sina tjänster i den medlemsstat där denne är etablerad, och därmed omfattas av friheten att tillhandahålla tjänster, endast om arbetstagarnas anställning hos tjänsteleverantören uppfyller kraven i denna medlemsstats lagstiftning. Den omständigheten att en medlemsstat begränsar giltighetstiden för de uppehållstillstånd som den utfärdar till tredjelandsmedborgare som utstationeras till dess territorium till giltighetstiden för de arbetstillstånd som dessa innehar i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad kan därför inte anses utgöra ett åsidosättande av den sistnämndes frihet att tillhandahålla tjänster.

119 Vad slutligen gäller den omständigheten att de avgifter som tas ut för beviljande av ett uppehållstillstånd för en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras i en medlemsstat av ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat, även om de är lika höga som de avgifter som tas ut av en tredjelandsmedborgare för beviljande av ett ordinarie uppehållstillstånd för anställning, är högre än de avgifter som tas ut av en unionsmedborgare för utfärdande av ett intyg om laglig vistelse, erinrar domstolen om att det av fast rättspraxis följer att en medlemsstats uttag av avgifter för utfärdande av ett uppehållstillstånd kan anses vara förenligt med artikel 56 FEUF endast om avgiftsbeloppet, i enlighet med proportionalitetsprincipen, inte är orimligt eller oskäligt högt (se, analogt, dom av den 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punkt 42).

120 Frågan huruvida det avgiftsbelopp som ska betalas är orimligt eller oskäligt högt och följaktligen oproportionerligt ska emellertid bedömas mot bakgrund av den kostnad som handläggningen av denna ansökan är förenad med och som den berörda medlemsstaten således åsamkas.

121 Den omständigheten att de avgifter som begärs för utfärdande av ett uppehållstillstånd för en utstationerad arbetstagare som är tredjelandsmedborgare är högre än de avgifter som begärs för ett intyg om laglig vistelse för en unionsmedborgare är följaktligen i princip inte i sig tillräcklig för att visa att avgiftsbeloppet är orimligt eller oskäligt högt och följaktligen strider mot artikel 56 FEUF, men kan utgöra ett starkt indicium på att detta belopp är oproportionerligt högt, om de arbetsuppgifter som myndigheten behöver utföra för att bevilja ett sådant uppehållstillstånd motsvarar de arbetsuppgifter som den behöver utföra för att utfärda ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare, mot bakgrund av bland annat de villkor som uppställs i den aktuella nationella lagstiftningen för detta ändamål samt kostnaderna för att framställa motsvarande äkthetssäkrade handling. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

122 Av vad som anförts följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär, för det första, att giltighetstiden för det uppehållstillstånd som kan beviljas en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som är utstationerad i denna medlemsstat inte under några omständigheter kan överstiga en viss tid som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen, varför giltighetstiden kan vara kortare än den tid som krävs för att utföra den tjänst för vilken arbetstagaren utstationeras, för det andra, att uppehållstillståndets giltighetstid är begränsad till giltighetstiden för det arbets- och uppehållstillstånd som den berörda personen har i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad och, för det tredje, att det för utfärdande av det nämnda uppehållstillståndet tas ut avgifter som är högre än de avgifter som ska betalas för utfärdande av ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare, under förutsättning att den ursprungliga giltighetstiden för nämnda uppehållstillstånd inte är uppenbart för kort för att tillgodose behoven hos majoriteten av tjänsteleverantörerna och att det är möjligt att förnya uppehållstillståndet utan att behöva fullgöra alltför betungande formaliteter samt slutligen att avgiftsbeloppet ungefärligen motsvarar den administrativa kostnad som handläggningen av en ansökan om ett sådant tillstånd är förenad med.

Rättegångskostnader

123 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 56 och 57 FEUF ska tolkas så, att arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som utstationeras till en medlemsstat av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat inte automatiskt ska tillerkännas en ”härledd uppehållsrätt”, vare sig i den medlemsstat där de är anställda eller i den medlemsstat som de utstationeras till.**

2) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat och som tillhandahåller en tjänst under längre tid än tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, är skyldigt att erhålla ett uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten för varje arbetstagare som det avser att utstationera till denna medlemsstat, och enligt vilken företaget för att erhålla ett sådant tillstånd i förväg måste anmäla det**

tillhandahållande för vilket dessa arbetstagare ska utstationeras och till myndigheterna i värdmedlemsstaten översända de uppehållstillstånd som arbetstagarna har i den medlemsstat där företaget är etablerat samt arbetstagarnas anställningsavtal.

3) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär, för det första, att giltighetstiden för det uppehållstillstånd som kan beviljas en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som är utstationerad i denna medlemsstat inte under några omständigheter kan överstiga en viss tid som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen, varför giltighetstiden kan vara kortare än den tid som krävs för att utföra den tjänst för vilken arbetstagaren utstationeras, för det andra, att uppehållstillståndets giltighetstid är begränsad till giltighetstiden för det arbets- och uppehållstillstånd som den berörda personen har i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad och, för det tredje, att det för utfärdande av det nämnda uppehållstillståndet tas ut avgifter som är högre än de avgifter som ska betalas för utfärdande av ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare, under förutsättning att den ursprungliga giltighetstiden för nämnda uppehållstillstånd inte är uppenbart för kort för att tillgodose behoven hos majoriteten av tjänsteleverantörerna och att det är möjligt att förnya uppehållstillståndet utan att behöva fullgöra alltför betungande formaliteter samt slutligen att avgiftsbeloppet ungefärligen motsvarar den administrativa kostnad som handläggningen av en ansökan om ett sådant tillstånd är förenad med.**

Underskrifter