Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

20 юни 2024 година*

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Членове 56 и 57 ДФЕС — Командироване на граждани на трети страни от предприятие от една държава членка за извършване на дейности в друга държава членка — Срок, надвишаващ 90 дни за период от 180 дни — Задължение за командированите работници, граждани на трети страни, да притежават разрешение за пребиваване в приемащата държава членка в случай на предоставяне на услуги за повече от три месеца — Ограничаване на срока на валидност на издаваните разрешения за пребиваване — Размер на таксите по заявлението за разрешение за пребиваване — Ограничение на свободното предоставяне на услуги — Императивни съображения от общ интерес — Пропорционалност“

По дело C-540/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия) с акт от 11 август 2022 г., постъпил в Съда на 11 август 2022 г., в рамките на производство по дело

SN и др.

срещу

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan (докладчик), председател на състава, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis и D. Gratsias, съдии,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: P. Стефанова-Камишева, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 септември 2023 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за SN и др., от B. J. Maes и D. O. Wernsing, advocaten,

* Език на производството: нидерландски.

– за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman, A. Hanje и J. M. Hoogveld, в качеството на представители,

– за белгийското правителство, от M. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители,

– за норвежкото правителство, от I. Collett, E. Eikeland и S. Hammersvik, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal и M. Mataija, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 ноември 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 56 и 57 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, SN и други работници, граждани на трети страни, които словашко дружество е предложило на нидерландско дружество за наемане, и от друга страна, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“) по повод на задължението на тези работници да получат разрешение за пребиваване и условията за предоставяне на такова разрешение.

Правна уредба

Правото на Съюза

КПСШ

3 Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г. (ОВ L 85, 2010 г., стр. 1), както и с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1) (наричана по-нататък „КПСШ“) определя в член 1 понятието „чужд гражданин“ като „всяко лице, което не е гражданин на държава членка на Европейската общност“.

4 Член 21, параграф 1 от тази конвенция гласи:

„Чуждите граждани, които притежават валидно разрешение за пребиваване, издадено от някоя от държавите членки, могат на основание на това разрешение и на валиден пътен документ да се движат свободно до 90 дни в рамките на всеки 180 дневен период на територията на другите държави членки, при условие че отговарят на условията за влизане, посочени в член 5, параграф 1, букви а), в), и д) на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) [ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5] и не са включени в националния списък на сигнали на съответната държава членка“.

Кодексът на шенгенските граници

5 Член 6 („Условия за влизане на граждани на трети страни“), параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“), който заменя член 5, параграф 1 от Регламент № 562/2006, предвижда:

„При планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, при което се отчита 180-дневният период, предшестващ всеки ден от престоя, за влизането на гражданите на трети страни се прилагат следните условия:

а) да притежават валиден пътен документ, който дава право на притежателя да преминава границата и който отговаря на следните критерии:
   i) срокът му на валидност изтича най-малко три месеца след планираната дата на отпътуване от територията на държавите членки; при надлежно обосновани извънредни случаи това задължение може да отпадне;
   ii) издаден е в рамките на предходните 10 години;

[…]

в) да обосноват целта и условията на планирания престой и това, че разполагат с достатъчно средства за издръжка както за срока на планирания престой, така и за завръщането си в страната на произход или за транзита към трета страна, в която е гарантирано тяхното приемане, или че са в състояние законно да придобият тези средства;

[…]

д) не се смятат за лица, които могат да бъдат заплаха за обществения ред, националната сигурност, здравеопазването или международните отношения на някоя от държавите членки, по-специално да не са регистрирани в националните бази данни на държавите членки като лица, на които не се разрешава влизане на същите основания“.

Директива 96/71/ЕО

6 Съображение 20 от Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29) гласи:

„като имат предвид, че настоящата директива не засяга нито договорите, сключени от Общността с трети страни, нито законодателствата на държавите членки относно достъпа до тяхната територия на доставчици на услуги от трети страни; като имат предвид, че тази директива не засяга националните законодателства относно влизането, пребиваването и достъпа до заетост на работници от трети страни;“.

7 Член 1, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага за предприятия, установени в държава членка, които в рамките на транснационалното предлагане на услуги командироват работници в съответствие с параграф 3 на територията на държава членка“.

Регламент (ЕО) № 1030/2002

8 Член 1 от Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ L 157, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 242), гласи:

„1. Документите за пребиваване, които се издават от държавите членки на граждани на трети страни, са изготвени по единен формат и предоставят достатъчно място за вписване на данните, които са посочени в приложението. […] Всяка държава членка може да добави, в съответно предвиденото за целта място в единния формат, информация относно вида на документа и правното положение на заинтересованото лице, по-специално дали то има разрешително за работа.

2. За целите на настоящия регламент изброените по-долу термини се разбират, както следва:

а) „разрешение за пребиваване“ означава всяко разрешение, което е издадено от органите на държава членка и позволява на гражданин на трета страна да пребивава на нейната територия […]“.

9 Член 2, параграф 1 от този регламент предвижда:

„В съответствие с указаната в член 7, параграф 2 процедура, към единния формат се въвеждат допълнителни технически спецификации […]“.

Регламент (ЕО) № 883/2004

10 Член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82, и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12) гласи:

„Лице, което осъществява дейност като заето лице в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвиденото времетраене на тази работа не превишава двадесет и четири месеца и че не е изпратено да замества друго лице“.

Директива 2004/38/ЕО

11 Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) предвижда:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях“.

12 Член 9, параграф 1 от тази директива гласи:

„Държавите членки издават карта за пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, когато планираният срок на пребиваване е по-дълъг от три месеца.

Директива 2006/123/ЕО

13 Член 17 („Допълнителни дерогации от свободата да се предоставят услуги“) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) предвижда:

Член 16[, уреждащ конкретно правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени] не се прилага […]:

[…]

9. по отношение граждани на трети страни, които се преместват в друга държава членка, в контекста на предоставяне на услуги, възможността държавите членки да изискват виза или разрешение за пребиваване за граждани на трети страни, които не са обхванати от режима за взаимно признаване, предвиден в член 21 на [КПСШ] или възможността да се задължат гражданите на трета страна да съобщават на компетентните власти на държавите членки, където се предоставя услугата към момента или след своето влизане в тях;

[…]“.

Директива 2009/52/ЕО

14 Съображения 1—3 от Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (ОВ L 168, 2009 г., стр. 24) гласят:

„(1) На заседание на Европейския съвет на 14 и 15 декември 2006 г. се постигна споразумение, че сътрудничеството между държавите членки в борбата срещу незаконната имиграция следва да бъде засилено и по-специално, че на равнище държави членки и ЕС следва да се засилят мерките срещу незаконното наемане на работа.

(2) Ключов притегателен фактор за незаконната имиграция в ЕС е възможността за намиране на работа в ЕС, без да се притежава необходимия правен статус. Поради това действията срещу незаконната имиграция и незаконното пребиваване следва да включват мерки срещу този притегателен фактор.

(3) Централно място при такива мерки следва да заема общата забрана за наемането на работа на граждани на трета държава, които нямат право да пребивават в ЕС, придружена от санкции срещу работодатели, които нарушават тази забрана“.

15 Съгласно член 2, буква б) от тази директива за конкретните ѝ цели „незаконно пребиваващ гражданин на трета държава“ означава гражданин на трета държава, намиращ се на територията на държава членка, който не отговаря или вече не отговаря на условията за престой или пребиваване в тази държава членка“.

16 Член 3, параграф 1 от същата директива гласи:

„Държавите членки забраняват наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“.

Директива 2011/98/ЕС

17 Член 1, параграф 1 от Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (ОВ L 343, 2011 г., стр. 1) предвижда:

„Настоящата директива определя:

а) единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за издаване на единно разрешение за пребиваване с цел работа на територията на държава членка, за да се опростят процедурите за техния прием и да се облекчи контролът на статута им […]

[…]“.

18 Член 3, параграф 2 от тази директива гласи:

„Настоящата директива не се прилага за граждани на трети държави:

[…]

в) които са в командировка — за срока на командировката;

[…]“.

19 Член 6 („Единно разрешение“) от посочената директива предвижда:

„1. Държавите членки издават единно разрешение, като използват единния формат, предвиден в Регламент [№ 1030/2002], и вписват информацията, свързана с разрешението за работа в съответствие с буква а), точка 7.5—9 от приложението към него.

Държавите членки могат да посочат допълнителна информация, свързана с трудовото правоотношение на гражданин на трета държава (като име и адрес на работодателя, място на работа, вид работа, работно време, трудово възнаграждение), във вид на документ на хартия или да съхраняват такива данни на електронен носител, както е посочено в член 4 от Регламент [№ 1030/2002] и буква а), точка 16 от приложението към него.

2. При издаване на единното разрешение държавите членки не издават допълнителни разрешения като доказателство за разрешение за достъп до пазара на труда“.

20 Член 7 („Разрешения за пребиваване, издадени за цели, различни от работа“) от същата директива гласи:

„1. При издаване на разрешения за пребиваване в съответствие с Регламент [№ 1030/2002] държавите членки посочват информацията, свързана с разрешението за работа, независимо от вида на разрешението.

Държавите членки могат да посочат допълнителна информация, свързана с трудовото правоотношение на гражданин на трета държава (като име и адрес на работодателя, място

на работа, вид работа, работно време, трудово възнаграждение), във вид на документ на хартия или да съхраняват такива данни на електронен носител, както е посочено в член 4 от Регламент [№ 1030/2002] и буква а), точка 16 от приложението към него.

2. При издаване на разрешения за пребиваване в съответствие с Регламент [№ 1030/2002] държавите членки не издават допълнителни разрешения като доказателство за разрешение за достъп до пазара на труда“.

Директива 2003/109/ЕО

21 Член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) предвижда:

„Настоящата директива не се прилага спрямо граждани на трети страни, които:

[…]

д) пребивава[т] изключително на основание от временно естество, например в качеството им на работещи по програми au pair или сезонни работници, или в качеството им на работници или служители, командировани от доставчик на услуги, за осигуряване на презгранични услуги, или в качеството им на доставчик на презгранични услуги или когато разрешението им за пребиваване е формално ограничено“.

Директива 2014/67/ЕС

22 Член 9 („Административни изисквания и мерки за контрол“), параграфи 1—3 от Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламентът за ИСВП“) гласи:

„1. Държавите членки могат да налагат административни изисквания и мерки за контрол, необходими за осигуряване на ефективно наблюдение на спазването на задълженията, изложени в настоящата директива и Директива 96/71/ЕО, при условие че те са обосновани и съразмерни в съответствие с правото на Съюза.

За тази цел държавите членки могат по-специално да налагат следните мерки:

а) задължение за доставчик на услуги, установен в друга държава членка, да представи обикновена декларация пред отговорните национални компетентни органи най-късно при започване на предоставянето на услугите, която е на официалния език на приемащата държава членка или на един от официалните ѝ езици, или на друг(и) език(ци), който(които) тя приема, и която съдържа съответната информация, необходима за допускането на фактически проверки на работното място, включително:
   i) идентичността на доставчика на услуги;
   ii) очаквания брой командировани работници, чиято самоличност може ясно да се установи;

iii) лицата, посочени в букви д) и е);
iv) планираните продължителност, начало и край на командироването;
v) адреса(ите) на работното място; както и
vi) характера на услугите, които обуславят командироването;

б) задължение за съхраняване или предоставяне и/или задържане на копия на хартиен или електронен носител от трудовия договор или равностоен документ по смисъла на Директива 91/533/ЕИО на Съвета [от 14 октомври 1991 година относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение (ОВ L 288, 1991 г., стр. Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 174)], включително, където е целесъобразно или уместно, допълнителната информация, посочена в член 4 от същата директива[…], фишовете за трудово възнаграждение, документите, удостоверяващи отработеното време, обозначаващи началото, края и продължителността на работното време и удостоверяващи изплащането на трудовите възнаграждения, или копия на равностойни документи за срока на командироването на достъпно и ясно установимо място на тяхна територия, като например на работното място или в сградата, а за мобилните работници в сектора на транспорта — оперативната база или превозното средство, с което се предоставя услугата;

в) задължение за предоставяне на документите, посочени в буква б), след изтичане на срока на командироването по искане на органите на приемащата държава членка в рамките на разумен срок;

г) задължение за осигуряване на превод на документите, посочени в буква б), на официалния език (един от официалните езици) на приемащата държава членка или на друг(и) език(ци), които тя приема;

д) задължение за определяне на лице за осъществяване на връзка с компетентните органи на приемащата държава членка, в която се предоставят услугите, и за изпращане и получаване на документи и/или предизвестия, при необходимост;

е) задължение за определяне на лице за контакт, ако е необходимо, което действа като представител, чрез който съответните социални партньори могат да се опитват да привлекат доставчика на услуги към участие в колективно договаряне в рамките на приемащата държава членка, в съответствие с националното право и/или практика, за срока на предоставянето на услугите. Това лице може да е различно от лицето, посочено в буква д), като не е задължително то да присъства в приемащата държава членка, но трябва да присъства при разумно и обосновано искане за това;

2. Държавите членки могат да налагат други административни изисквания и мерки за контрол, в случай на ситуации или нови тенденции, които сочат, че съществуващите административни изисквания и мерки за контрол не са достатъчни или ефикасни с цел да се гарантира ефективното наблюдение на спазването на задълженията, посочени в Директива 96/71/ЕО и настоящата директива, при условие че те са оправдани и съразмерни.

3. Никаква разпоредба на настоящия член не засяга други задължения, които произтичат от законодателството на Съюза, включително от Директива 89/391/ЕИО на Съвета [от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, 1989 г., стр. 1;

Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 88] и [Регламент № 883/2004], и/или от националното право относно защитата или наемането на работниците, при условие че последните се прилагат в еднаква степен по отношение на предприятията, установени в съответната държава членка, и че са оправдани и съразмерни“.

Нидерландското право

Законът за наемане на работа на чужденци

23 Член 2, параграф 1 от Wet arbeid vreemdelingen (Закон за наемане на работа на чужденци) от 21 декември 1994 г. (Stb. 1994, бр. 959) предвижда:

„На работодателите е забранено да възлагат работа на чужденец в Нидерландия без разрешително за работа или без чуждестранният гражданин да притежава единно разрешение, за да работи за този работодател“.

Правилникът за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци

24 Член 1, параграф 1 от Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Правилник за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци), в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство, гласи:

„Забраната по член 2, параграф 1 от Закона за наемане на работа на чужденци не се прилага по отношение на чужденец, който при трансгранично предоставяне на услуги временно изпълнява работа в Нидерландия за работодател, установен извън Нидерландия, в друга държава — членка на Европейския съюз, друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или Швейцария, при условие че:

a. чужденецът отговаря на всички условия за пребиваване, разрешително за работа и социално осигуряване за полагане на труд в качеството на нает работник в държавата, в която той е установен;

b. чужденецът извършва работа, подобна на тази, за която има разрешение в държавата, в която е установен работодателят;

c. чужденецът само замества друг чужденец, който е извършвал подобна работа, ако общата продължителност на уговореното предоставяне на услуги не е надвишена, и

d. работодателят действително извършва съществени дейности […]“.

Законът за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници

25 Съгласно член 8, параграфи 1—4 от Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Закон за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници)“ от 1 юни 2016 (Stb. 2016, бр. 219, наричан по-нататък „WagwEU“):

„1. Доставчикът на услуги, който командирова работник в Нидерландия, е длъжен писмено или по електронен път да уведоми [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (министър на социалната дейност и заетостта, Нидерландия)] преди започване на дейността. Уведомлението от доставчика на услуги включва:

a. неговата самоличност;

b. самоличността на получателя на услугите и на командирования работник;

c. лицето за контакт, посочено в член 7;

d. самоличността на физическото или юридическо лице, което отговаря за изплащането на заплатите;

e. естеството и планирания срок на дейността;

f. адреса на мястото на работа и

g. вноските по приложимите социалноосигурителни схеми.

2. Ако доставчикът на услуги, който командирова работник в Нидерландия, предостави преди началото на дейността писмено или електронно копие от уведомлението по параграф 1 на получателя на услугите, то съдържа поне данните за неговата самоличност и за тази на командирования работник, адреса на мястото на работа, както и естеството и срока на дейността.

3. Получателят на услугата проверява дали копието от уведомлението по параграф 2 съдържа посочените в параграф 2 данни и уведомява [министъра на социалната дейност и заетостта] писмено или по електронен път за всяка неточност или неполучаване на копието не по-късно от пет работни дни след започване на дейността.

4. Данните, обработвани от [министъра на социалната дейност и заетостта] в съответствие с настоящия член, се съобщават на административните и контролните органи, доколкото са необходими за упражняване на функциите им, свързани с трансграничното предоставяне на услуги“.

Наредба относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници

26 Текстът на член 3, параграф 2 от Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Наредба относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници) е следният:

„[Министърът на социалната дейност и заетостта] е оправомощен и при поискване е длъжен да предоставя безплатно на Immigratie- en Naturalisatiedienst (Служба по имиграция и натурализация, Нидерландия) (наричана по-нататък „IND“) данните за доставчиците на услуги, получателите на услуги, лицата за контакт, лицата, отговарящи за изплащането на трудовите възнаграждения и командированите работници, които са обработени във връзка с член 8 от [WagwEU], включително националния идентификационен номер, доколкото тези данни са необходими за изпълнението на задачите, свързани с прилагането на Vreemdelingenwet 2000 [(Закон за чужденците от 2000 г.)]“.

27 В съответствие с член 11, параграф 3 от настоящата наредба доставчикът на услуги посочва, наред информацията по член 8, параграф 1 от WagwEU, и крайната дата на периода на легална заетост.

Закон за чужденците от 2000 г.

28 Член 14, параграф 1, буква а) и параграф 3 от Закона за чужденците от 2000 г. гласи:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheid (министър на правосъдието и сигурността, Нидерландия)] е оправомощен:

а. да приема, отхвърля или оставя без разглеждане заявления за издаване на срочно разрешение за пребиваване;

[…].

3. Предоставянето на разрешение за срочно пребиваване се съпровожда с ограничения относно целта, за която се разрешава пребиваването. Могат да бъдат предвидени и други условия, свързани с разрешителното. С правилник на публичната администрация или въз основа на такъв правилник могат да се определят правила за предоставянето, изменението и служебното подновяване, както и за ограниченията и условията“.

Наредба за чужденците от 2000 г.

29 Текстът на член 3.31а, параграф 1 от Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба за чужденците от 2000 г.) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, бр. 497), в редакцията ѝ, приложима към спора в главното производство е следният:

„Обикновено разрешение за срочно пребиваване може да бъде издадено, ако съдържа ограничение, свързано с дейността, извършвана в рамките на трансграничното предоставяне на услуги, посочено в член 4.6 от Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(Правилник за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци от 2022 г.)], ако уведомлението по член 8 [от WagwEU] е направено, като са предоставени данните, изисквани от този член и от

член 11, параграф 3 [от Наредбата относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници]“.

30 Съгласно член 3.4, параграф 1, подточка i) от Наредбата за чужденците от 2000 г. в редакцията ѝ, приложима към спора в главното производство:

„Ограниченията по член 14, параграф 3 от [Закона за чужденците от 2000 г.] са свързани:

[…]

i. с трансгранично предоставяне на услуги“.

31 По силата на член 3.58, параграф 1, подточка i) от Наредбата за чужденците от 2000 г. и на част B5/3.1 от Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците) от 2 март 2001 г. (Stcrt. 2001, бр. 64), в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство, IND издава разрешение за пребиваване за трансгранично предоставяне на услуги със срок на валидност, равен на срока на дейността, посочена в член 1, параграф 2 от Правилника за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци, в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство, без да може да надхвърля две години.

Правилник за чужденците от 2000 г.

32 Член 3.34 от Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Правилник за чужденците от 2000 г.) от 18 декември 2000 г. (Stcrt. 2001, бр. 10) предвижда, че чужденец, който не притежава разрешение за временно пребиваване, валидно за целта, посочена в заявлението за пребиваване, дължи такси за разглеждането на заявление за издаване, изменение или подновяване на разрешение за пребиваване за трансгранично предоставяне на услуги.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

33 Жалбоподателите в главното производство, украински граждани, притежават разрешение за временно пребиваване, което е издадено от словашките органи и е валидно до 21 ноември 2020 г. включително. Те работят за словашкото дружество ROBI spol s. r. o., което ги командирова при нидерландското дружество Ivens NV, за да изпълняват определена дейност в пристанището на Ротердам (Нидерландия).

34 За тази цел на 4 декември 2019 г. ROBI уведомява компетентните нидерландски органи за естеството на дейността, за която посочените жалбоподатели са командировани, и за нейната продължителност, определена първоначално за периода от 6 декември 2019 г. до 4 март 2020 г. Със съобщение от 28 февруари 2020 г. ROBI уведомява посочените органи за продължаването на тази дейност до 31 декември 2021 г.

35 Доколкото планираната продължителност на посочената дейност надвишава продължителността на правото на движение от 90 дни за период от 180 дни, от което се ползват чуждите граждани, притежаващи разрешение за пребиваване, издадено от държава членка на основание член 21, параграф 1 от КПСШ, на 6 март 2020 г. ROBI отправя заявления до нидерландските органи от името и за сметка на всеки от жалбоподателите в

главното производство за издаване на обикновено разрешение за срочно пребиваване. За разглеждането на всяко от тези заявления се дължат такси, които в зависимост от личното положение на всеки от жалбоподателите са в размер на 290 или 320 евро.

36 От името на държавния секретар IND издава поисканите разрешения за пребиваване. Срокът на валидност на тези разрешения за пребиваване е ограничен до срока на валидност на словашките разрешения за временно пребиваване, издадени на жалбоподателите в главното производство, а именно за срок, който е по-кратък от срока на дейността, за която е предвидено те да са командировани в Нидерландия.

37 На дата, която не е уточнена от запитващата юрисдикция, жалбоподателите в главното производство подават жалби по административен ред срещу всяко от тези решения, с които им е предоставено разрешение за пребиваване. По този повод те обжалват както задължението за подаване на заявление за разрешение за пребиваване за трансграничното предоставяне на услуги, така и срока на валидност на издадените разрешения за пребиваване, а също и дължимите такси за разглеждане на заявленията за тези разрешения.

38 След като на 16 март 2021 г. комитетът по административно изслушване на IND разглежда тези жалби, с решения от 7 април 2021 г. държавният секретар отхвърля посочените жалби като неоснователни.

39 На 7 май 2021 г. ROBI подава до нидерландските органи нови заявления за разрешения за пребиваване от името и за сметка на някои от жалбоподателите в главното производство, в подкрепа на които се позовава на издаването от словашките органи на нови разрешения за пребиваване, валидни до 31 март 2022 г.

40 От името на държавния секретар IND уважава тези заявления и издава на съответните жалбоподатели разрешения за пребиваване, валидни до датата на прекратяване на дейността, за която ROBI е уведомило нидерландските органи, тоест до 31 декември 2021 г.

41 Освен това на 20 май 2022 г. ROBI отново подава заявления за разрешения за пребиваване за определен брой от тези жалбоподатели, за да ги командирова за извършването на друга дейност в Нидерландия.

42 Успоредно с това жалбоподателите в главното производство подават до запитващата юрисдикция жалба за отмяна на решенията от 7 април 2021 г. поради нарушение на членове 56 и 57 ДФЕС.

43 Пред тази юрисдикция жалбоподателите в главното производство оспорват задължението в рамките на трансгранично предоставяне на услуги за работниците, граждани на трети страни, наети на работа от установен в държава членка доставчик на услуги, да притежават, освен разрешение за пребиваване в тази държава членка, и разрешение за пребиваване в държавата членка по мястото на извършване на услугите след изтичането на периода от 90 дни по член 21, параграф 1 от КПСШ. Те поддържат, че подобно задължение дублира процедурата за уведомяване преди трансграничното предоставяне на услуги. Според тях обстоятелството, че срокът на разрешенията за пребиваване, които са им издадени от нидерландските органи, е ограничен до срока на валидност на техните словашки разрешения за пребиваване и най-много до две години, представлява необосновано ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано с членове 56 и 57 ДФЕС. Накрая те изтъкват, че размерът на таксите, дължими за

разглеждането на заявления за издаване на разрешение за пребиваване в Нидерландия, не е в съответствие с правото на Съюза, тъй като посоченият размер е по-висок от този, който се заплаща за удостоверенията за законно пребиваване, издавани на гражданите на Съюза. Държавният секретар оспорва всички доводи, изтъкнати от жалбоподателите в главното производство.

44 В този контекст запитващата юрисдикция подчертава, че по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 31 и 32), Европейската комисия е поддържала тезата, че в рамките на свободното предоставяне на услуги всеки доставчик на услуги предоставя на работниците си „производното право“ да получат разрешение за пребиваване за срока, необходим за предоставянето на услугата, и че решението относно правото на пребиваване има чисто формален характер и трябва да бъде признато автоматично. Впрочем по това дело Съдът постановява, че Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 49 ЕО, понастоящем член 56 ДФЕС. При това положение тази юрисдикция иска да се установи дали правото на свободно предоставяне на услуги, предвидено в членове 56 и 57 ДФЕС, не предоставя и „производно право на пребиваване“ на работниците, командировани в рамките на трансгранично предоставяне на услуги.

45 При всяко положение запитващата юрисдикция иска да се установи дали произтичащото от член 56 ДФЕС задължение за премахване на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги допуска да се изисква притежаването на индивидуално разрешение за пребиваване за командироването в държава членка на работници от трета страна, наети на работа от установен в друга държава членка доставчик на услуги, когато, както е в случая, националната правна уредба вече изисква за командироването на работници, граждани на трети страни, от установен в друга държава членка работодател да се отправя уведомление, съдържащо същата информация като тази, която е необходима за издаването на разрешение за пребиваване в приемащата държава членка. Всъщност, макар изискването за разрешение за пребиваване да се прилага едва след изтичането на период от 90 дни, подобно изискване все пак би могло да се приравни на предварително разрешение, което може да представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги.

46 Накрая, ако се приеме, че такова разрешение за пребиваване може да се изисква, запитващата юрисдикция иска да се установи, от една страна, дали нидерландското законодателство може да ограничи срока на валидност на това разрешение до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, като същевременно срокът на валидност на разрешението за пребиваване не може да надвишава максимален срок от две години, и от друга страна, дали заявителят на посоченото разрешение за пребиваване може да бъде задължен да заплати такси, чийто размер е пет пъти по-висок от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза.

47 При тези обстоятелства Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Включва ли свободното предоставяне на услуги, гарантирано от членове 56 и 57 ДФЕС, производно от това право право на пребиваване на работници, граждани на трети страни, в държава членка, които могат да бъдат наети в тази държава членка от предприятие — доставчик на услуги, установено в друга държава членка?

2. При отрицателен отговор: трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска, наред с обикновено задължение на предприятието — доставчик на услуги за уведомяване, да се изисква подаване на заявление за издаване на разрешение за пребиваване за всеки работник, когато продължителността на предоставянето на услугата надхвърля три месеца?

3. При отрицателен отговор: трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска:
   а) национална правна уредба, съгласно която, независимо от продължителността на предоставянето на услугата, срокът на валидност на такова разрешение за пребиваване не може да е повече от две години?
   б) ограничаването на срока на валидност на такова разрешение за пребиваване до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване в държавата членка, в която е установено предприятието — доставчик на услуги?
   в) събирането на такси за всяко заявление (за подновяване), чийто размер съответства на този на таксите, дължими за разрешение за упражняване на трудова дейност от гражданин на трета страна, но е пет пъти по-голям от размера на таксите за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза?“.

По първия въпрос

48 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали свободното предоставяне на услуги, гарантирано с членове 56 и 57 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че на работниците, граждани на трети страни, командировани в държава членка от установен в друга държава членка доставчик на услуги, трябва автоматично да се признае „производно право на пребиваване“.

49 В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че запитващата юрисдикция използва понятието „производно право на пребиваване“, като се позовава на правото на пребиваване на командированите работници, граждани на трета страна, което би възникнало вследствие на упражняването от техния работодател на правото му на свободно предоставяне на услуги и чието съществуване е изтъкнато от Комисията по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Макар в това решение Съдът да уважава предявения от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения, той все пак не потвърждава наличието на такова право на пребиваване. Всъщност, за да приеме, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си във връзка с правото на свободно предоставяне на услуги, Съдът отбелязва в съответствие с обичайния си подход, от една страна, че някои аспекти на разглежданата правна уредба пораждат ограничения на свободното предоставяне на услуги, и от друга страна, че тези ограничения надхвърлят необходимото за постигане на целите от общ интерес, на които се позовава тази държава членка.

51 Несъмнено, както подчертава генералният адвокат в точка 35 от заключението си, понятието „производно право на пребиваване“ препраща по-общо към практиката на Съда в областта на гражданството, съгласно която на гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, които не могат въз основа на разпоредбите на Директива 2004/38 да се ползват от право на пребиваване в държавата членка, чийто

гражданин е този гражданин на Съюза, може в определени случаи да бъде признато „производно право“ на основание член 21, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 5 юни 2018 г., Coman и др., C-673/16, EU:C:2018:385, т. 23, и от 12 юли 2018 г., Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, т. 27 и цитираната съдебна практика).

52 Следва обаче да се припомни, че подобно разрешение се основава на съображението, че ако липсва производно право на пребиваване в полза на този гражданин на трета страна, гражданинът на Съюза може да бъде разубеден да напусне държавата членка, на която е гражданин, за да упражни правото си на пребиваване по член 21, параграф 1 ДФЕС в друга държава членка, поради несигурността дали ще може след завръщането си в държавата членка по произход да продължи семейния живот, който е създал или укрепил с гражданина на трета страна при реалното им пребиваване в приемащата държава членка (вж. в този смисъл решение от 12 юли 2018 г., Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, т. 28 и цитираната съдебна практика).

53 От това следва, че производното право на пребиваване по смисъла на тази съдебна практика се основава на закрепеното в член 21, параграф 1 ДФЕС право на физическо лице, гражданин на Съюза, да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 36 от заключението си, това право не се отнася до предприятията, които могат да се позовават на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги, закрепени съответно в членове 49 и 56 ДФЕС.

54 Освен това, както по същество подчертава генералният адвокат в точка 37 от заключението си, отношенията между членовете от първа степен на едно и също семейство или между лицата, създали или укрепили аналогични отношения, които членове на семейство и лица се ползват от основното право на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано от член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз, не са сравними с отношенията между дадено предприятие и неговите работници. При това положение от посочената в точка 51 от настоящото решение съдебна практика не може да се направи извод, дори по аналогия, че в положение като разглежданото в главното производство на всеки работник, гражданин на трета страна, изпратен от предприятие в друга държава членка, за да предоставя там услуги от негово име, трябва автоматично да се признае право на пребиваване в тази държава членка за срока на предоставянето на услуги.

55 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 56 и 57 ДФЕС, трябва да се тълкуват в смисъл, че на работниците, граждани на трети страни, командировани в държава членка от установен в друга държава членка доставчик на услуги, не трябва автоматично да се признае „производно право на пребиваване“, независимо дали става въпрос за държавата членка, в която са наети на работа, или за тази, в която са командировани.

По втория въпрос

56 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че ако предприятие, установено в друга държава членка, предоставя услуги в първата държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, това предприятие е длъжно не

само да уведоми органите на първата държава членка за предоставянето на услуги, но и да получи разрешение за пребиваване за всеки работник, гражданин на трета страна, когото възнамерява да командирова в тази държава членка.

57 Най-напред следва да се припомни, от една страна, че както е видно от отговора на първия въпрос, упражняването от работодател, установен в държава членка, на правото му на свободно предоставяне на услуги не поражда лично в полза на работниците, граждани на трети страни, които той командирова за тази цел в друга държава членка, право на пребиваване на територията на тази държава членка. Следователно вторият въпрос трябва да се разгледа, като се вземат предвид само последиците, които правна уредба като разглежданата в главното производство може да има върху правото на свободно предоставяне на услуги, с което се ползва този работодател.

58 От друга страна, макар във въпроса си запитващата юрисдикция да се позовава не само на задължението на доставчика на услуги да поиска от всеки работник, когото възнамерява да командирова, разрешение за пребиваване, но и на задължение за съответното предприятие да отправи уведомление за предоставянето на услуги, от акта за преюдициално запитване е видно, че съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до съвместимостта с член 56 ДФЕС не на второто задължение, разглеждано самостоятелно, а на задължението да се получи разрешение за пребиваване, доколкото то се добавя към задължението за уведомяване за предоставянето на услуги.

59 В това отношение следва да се припомни, че свободното предоставяне на услуги, гарантирано с членове 56 и 57 ДФЕС, както и другите свободи на движение, се прилагат само в области, които не са предмет на изчерпателна хармонизация (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 57 и цитираната съдебна практика). Ето защо, за да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, следва да се започне с разглеждане на въпроса дали правна уредба като посочената от запитващата юрисдикция в нейния въпрос спада към област, която е била предмет на изчерпателна хармонизация, или най-малкото към аспект на област, предмет на такава хармонизация.

60 В случая разглежданата в главното производство национална правна уредба се отнася до правото на пребиваване на работниците, граждани на трета страна, които са законно наети на работа в една държава членка, но са командировани в друга държава членка за предоставяне на услуги. При това положение, доколкото е насочена към работниците, командировани на територията на друга държава членка, тази правна уредба може да попада в приложното поле на Директива 96/71 и на Директива 2006/123, както и, доколкото се отнася до правото на пребиваване на граждани на трети страни, в приложното поле на Регламент № 1030/2002, на Директива 2003/109 и на КПСШ.

61 Що се отнася обаче, най-напред, до Директива 96/71, макар тя да може да се прилага за командированите работници, граждани на трети страни, за предвидените в нея права, все пак съгласно съображение 20 от нея тя не засяга националните законодателства относно условията за влизане, пребиваване и заетост на работници, които са граждани на трети страни.

62 По-нататък, що се отнася до Директива 2006/123, безспорно е, че когато предоставянето на услуги попада в приложното поле на тази директива, разглежданата национална мярка не следва да се преценява от гледна точка на член 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от

21 декември 2023 г., AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, т. 55). От член 17, точка 9 от посочената директива обаче следва, че тя не се прилага по отношение граждани на трети страни, които се преместват в друга държава членка, в контекста на предоставяне на услуги.

63 Освен това, макар Регламент № 1030/2002 да въвежда единен формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, от текста на член 1, параграф 2, буква а) от този регламент следва, че така издадените от държава членка разрешения важат само на нейна територия.

64 Също така в член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109 изрично се посочва, че тя не се отнася за граждани на трети страни, които пребивават изключително на основание от временно естество, например като работници, командировани от доставчик на услуги за трансгранично предоставяне на услуги.

65 Накрая, що се отнася до член 21, параграф 1 от КПСШ, той предвижда, че чуждите граждани, които притежават разрешение за пребиваване, издадено от някоя от държавите членки, могат, доколкото това разрешение е валидно и разполагат с валиден пътен документ, да се движат свободно до 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период на територията на другите държави членки, при условие че отговарят на условията за влизане, посочени в член 6, параграф 1, букви а), в), и д) от Кодекса на шенгенските граници и не са включени в националния списък на сигнали на съответната държава членка. В замяна на това пребиваването от повече от 90 дни в рамките на период от 180 дни продължава да е от компетентността само на държавите членки (вж. в този смисъл решение от 7 март 2017 г., X и X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, т. 44 и 51).

66 От това следва, че областта, свързана с влизането и пребиваването на граждани на трети страни на територията на държава членка в рамките на командироване, извършено от предприятие — доставчик на услуги, установено в друга държава членка, попада в област, която не е била предмет на хармонизация на равнището на правото на Съюза, и че поради това правна уредба като разглежданата в главното производство може да се преценява с оглед на разпоредбите на член 56 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 59 и 60).

67 По силата на член 56 ДФЕС се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държави членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите. Такива ограничения представляват по-специално националните правни уредби, които водят до допълнителни административни или икономически тежести или вследствие на които предоставянето на услуги между държавите членки е по-трудно, отколкото предоставянето на услуги в рамките на определена държава членка (вж. в този смисъл решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 135 и 136 и цитираната съдебна практика) и които в това си качество могат да направят по-малко привлекателни дейностите на доставчиците на услуги, установени в други държави членки, в които те законно предоставят своите услуги.

68 За разлика от това съгласно член 57 ДФЕС правото на свободно предоставяне на услуги има предимство пред правото за доставчика временно да упражнява своята дейност в държавата членка, в която се предоставя услугата, при същите условия като тези, които посочената държава прилага спрямо своите собствени граждани. Следователно в обхвата

на понятието за ограничение не попадат по принцип мерките, които засягат по един и същ начин предоставянето на услуги между държави членки и това в рамките на една държава членка и чиято единствена последица е да оскъпяват стойността на разглежданото предоставяне на услуги, независимо от доставчика, който го извършва (вж. в този смисъл решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 137 и цитираната съдебна практика).

69 При това положение, за да не се лиши член 56 ДФЕС от полезно действие, законодателството на държава членка, приложимо към установените в тази държава членка доставчици на услуги, не може да се прилага изцяло по същия начин към трансграничните дейности (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1981 г., Webb, 279/80, EU:C:1981:314, т. 16, от 25 юли 1991 г., Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, т. 13, и от 24 януари 2002 г., Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, т. 17).

70 Следователно трябва да се считат за ограничения на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза мерките, засягащи предоставянето на услуги на територията на държава членка, които, макар да се прилагат без разлика, не отчитат изискванията, с които вече е обвързана в тази държава дейността на доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, в която те законно предоставят аналогични услуги, и които на това основание могат да доведат до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на посочените доставчици на тази територия.

71 Несъмнено в случая разглежданата правна уредба, която засяга предоставянето на услуги на националната територия, трябва да се счита за приложима без разлика, тъй като предвижда не само за доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, но и за установените на националната територия задължението да се уверят, че наетите от тях работници — граждани на трети страни, притежават разрешение за пребиваване.

72 Все пак в хипотезата, в която продължителността на предоставянето на услуги от установени в друга държава членка предприятия надхвърля три месеца, посочената правна уредба изисква от тези предприятия да изпълнят допълнителни формалности в сравнение с тези, които съгласно Директива 2009/52 вече са им наложени от държавата членка, в която са установени, с цел да наемат на работа граждани на трети страни за нуждите на своята дейност.

73 Ето защо следва да се приеме, че като затруднява предоставянето на услуги между държави членки в сравнение предоставянето на услуги в рамките на една държава членка, такава правна уредба въвежда ограничение на свободното предоставяне на услуги по смисъла на членове 56 и 57 ДФЕС, въпреки че доставчиците на услуги, установени на националната територия, също са длъжни да поискат разрешение за пребиваване, за да наемат работници, граждани на трети страни, за да предоставят аналогични услуги на тази територия.

74 Съгласно постоянната съдебна практика национална правна уредба, която се прилага без разлика, въпреки породените от нея ограничителни последици за свободното предоставяне на услуги, може да бъде обоснована с императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 24 януари 2002 г., Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, т. 19).

75 Подобна обосновка обаче може да се приеме само ако, от една страна, интересът, който разглежданата правна уредба цели да защити, не е защитен от правните норми, приложими за предоставящия услугата в държавата членка, в която е установен (решения от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 48, от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, т. 100, и от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др., C-18/17, EU:C:2018:904, т. 46).

76 От друга страна, в съответствие с принципа на пропорционалност тази правна уредба трябва да може да осъществи преследваната от нея цел, което предполага тя действително да отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (решение от 14 ноември 2018 г., Memoria и Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, т. 52), и не трябва тя да надхвърля необходимото за постигането ѝ (решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 37).

77 В случая от преписката по делото е видно, че нидерландското правителство изтъква четири обосновки, които са свързани, първо, с необходимостта да се защити достъпът до националния пазар на труда, второ, с необходимостта да се провери дали доставчик на услуги, установен в държава членка, различна от тази, в която се предоставя услугата, не използва свободното предоставяне на услуги за цел, различна от това предоставяне на услуги, трето, със зачитането на правото на правна сигурност на командированите работници, доколкото предоставянето на последните на документ за пребиваване би им позволило да докажат, че не пребиват незаконно на територията на държавата членка, в която са командировани, и четвърто, с необходимостта да се провери дали командированият работник не представлява заплаха за обществения ред.

78 На първо място, що се отнася до защитата на достъпа до националния пазар на труда, необходимостта да се избегнат затруднения на пазара на труда безспорно представлява императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др., C-18/17, EU:C:2018:904, т. 48 и цитираната съдебна практика), при положение че тази необходимост се изразява не по отношение на работниците от държавите членки, които съгласно член 45, параграф 3, буква в) ДФЕС имат право, при спазване на ограниченията, обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, да пребиват в друга държава членка за целите на заетостта, а по отношение на гражданите на трети страни.

79 Следва обаче да се отбележи, че при всяко положение не може да се приеме, че национално законодателство, което се прилага по отношение не само на гражданите на трети страни, които са временно командировани в рамките на операция по намиране на работа на работници или предлагането им за наемане на работа, за да изпълняват задачите, които са им възложени под контрола и ръководството на установено в приемащата държава членка предприятие, но и, какъвто е случаят в главното производство, по отношение на гражданите на трети страни, които са командировани от предприятието — доставчик на услуги, установено в друга държава членка, за да предоставят под негов контрол и ръководство услуги, различни от отдаването под наем на работна ръка, преследва последователно такава цел.

80 Всъщност работниците, засегнати от операция по намиране на работа на работници или предлагането им за наемане на работа, извършват дейност на пазара на труда в държавата членка, в която са командировани за тази цел, докато тези, които са командировани, за да предоставят под контрола и ръководството на работодателя си услуга, различна от

отдаването под наем на работна ръка, не търсят достъп до този пазар, тъй като изпълняваните от тях задачи са под контрола и ръководството на техния работодател и се връщат в държавата си по произход или по пребиваване след изпълнението на дейността си (вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др., C-18/17, EU:C:2018:904, т. 48 и цитираната съдебна практика).

81 При тези обстоятелства констатираното в точка 73 от настоящото решение ограничение на свободното предоставяне на услуги не може да бъде обосновано с императивното съображение от общ интерес за избягване на затруднения на пазара на труда.

82 На второ място, що се отнася до необходимостта да се провери дали предприятията, установени в държава членка, различна от тази, в която предоставят услуги, не използват свободното предоставяне на услуги за цел, различна от извършването им, Съдът вече е приел, че държава членка може да провери дали такива предприятия не си служат със свободното предоставяне на услуги за цели, различни от изпълнението на съответните услуги, например да доведе своите работници с цел намирането им на работа или предлагането им за наемане (решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 56), при това въпреки че гарантираното в член 45 ДФЕС свободно движение на работници се прилага само по отношение на работниците от държавите членки.

83 Разглежданата в главното производство национална правна уредба обаче вече изисква от доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, да уведомят националните органи за предоставянето на услуги и по този повод, както е видно от преписката по делото, за самоличността на работниците, които възнамеряват да командироват, както и за естеството и продължителността на дейността. Впрочем такова изискване, което при необходимост би могло да бъде подсилено от задължението за предоставяне на друга информация, при положение че в съответствие с член 9, параграф 1 от Директива 2014/67 тя е обоснована и съразмерна, вече предоставя на посочените органи гаранции, че командированите работници пребивават законно на тяхната територия и оттук, че съответните предприятия упражняват законосъобразно правото си на свободно предоставяне на услуги, при това същото изискване е по-малко ограничително и също толкова ефикасно, колкото изискването за разрешение за пребиваване (вж. по аналогия решения от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 52, и от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др., C-18/17, EU:C:2018:904, т. 50).

84 Следователно констатираното в точка 73 от настоящото решение ограничение на свободното предоставяне на услуги не може да бъде обосновано и с императивното съображение от общ интерес, изразяващо се в проверка дали предприятията, установени в държава членка, различна от тази, в която предоставят услугата си, не използват свободното предоставяне на услуги за цел, различна от извършването на тази услуга.

85 На трето място, що се отнася до гарантирането на правната сигурност на командированите работници, което им позволява да докажат по-лесно, че са командировани при законосъобразни условия на територията на държавата членка по предоставяне на услугите и оттук, че пребивават законно в нея, следва да се приеме, че такава цел представлява императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2006 г., Комисия/Германия, C-244/04, EU:C:2006:49, т. 47—49).

86 Впрочем, що се отнася до пропорционалността на такава мярка следва да се отбележи също, от една страна, че да се задължат доставчиците на услуги, установени в държава членка, различна от тази, в която предоставят услугите си, да поискат разрешение за пребиваване за всеки работник, гражданин на трета страна, който тези доставчици възнамеряват да командироват, за да разполагат на практика със сигурен документ, представлява мярка, с която може да се постигнат целите за подобряване на правната сигурност на командированите работници. Всъщност това разрешение, което съгласно член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1 от Регламент № 1030/2002 трябва да се изготви въз основа на предвидения в него единен формат и на допълнителните технически спецификации, приети в съответствие с предвидената в този регламент процедура, осигурява признаването от публичния орган на правото на пребиваване на националната територия на пълнолетен чужденец и доказва, че командированите работници имат право на пребиваване в приемащата държава членка.

87 Несъмнено тези работници вече разполагат по принцип с единно разрешение по смисъла на Директива 2011/98, издадено въз основа на предвидения в Регламент № 1030/2002 единен формат, в който съгласно член 6, параграф 1 от тази директива се съдържа информацията относно разрешението за работа, от което те се ползват в държавата членка, в която е установен техният работодател. В противен случай те разполагат с разрешение за пребиваване, издадено за цели, различни от работа, предвидено в член 7, параграф 1 от посочената директива, което е издадено в съответствие с Регламент № 1030/2002 и в което е посочено, че им е разрешено да работят в държавата членка, в която е установен техният работодател. От член 2 от този регламент обаче следва, че документите, издадени въз основа на предвидения в посочения регламент единен формат, са съобразени със засилени превантивни стандарти за защита от подправяне и фалшификация.

88 Като се има предвид обаче, че законодателят на Съюза изрично е предвидил в член 3, параграф 2, буква в) от Директива 2011/98, че последната не се прилага за командировани граждани на трети страни за срока на командироването им, а в член 1, параграф 2 от Регламент № 1030/2002, че разрешенията за пребиваване, издадени в съответствие с последния, важат само за територията на издалата го държава членка, другите държави членки не могат да бъдат упрекнати, че изискват от командированите работници, граждани на трети страни, да получат сигурен документ, издаден от техните собствени служби. Впрочем обстоятелството, че работник, гражданин на трета страна, разполага в държава членка с разрешение за пребиваване и с разрешение за работа, не означава непременно, че този работник може да пребивава в друга държава членка, дори да е командирован в нея за целите на предоставянето на услуги, тъй като тази друга държава членка може да обвърже командироването със спазването на определени изисквания, при положение че са изпълнени условията, припомнени в точки 74—76 от настоящото решение.

89 От друга страна, разглежданата в главното производство правна уредба не изглежда да надхвърля необходимото за постигането на целта, посочена в точка 85 от настоящото решение. Всъщност съгласно предоставените от запитващата юрисдикция данни тази правна уредба се свежда до изискването към доставчиците на услуги с оглед на получаването на разрешение за пребиваване за работниците, граждани на трети страни, които възнамеряват да командироват за повече от три месеца, да са уведомили предварително компетентните органи за разглежданото предоставяне на услуги и да са им съобщили за разрешенията за пребиваване, с които разполагат тези работници в държавата членка, в която са установени, както и за трудовите им договори.

90 Задължението за предварително уведомяване за предоставянето на услуги обаче е сред тези, чието спазване може да се изисква от държава членка, когато доставчик на услуги възнамерява да упражни правото си на свободно предоставяне на услуги, докато задължението за съобщаване за разрешенията за пребиваване и за трудовите договори на командированите работници е необходимо, за да се провери дали може да се счита, че съответните работници са командировани при законосъобразни условия и че на това основание участват в предоставянето на разглежданите услуги.

91 По-конкретно Съдът вече е имал повод да постанови, че държава членка може да изисква от доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, да я уведомят за предоставянето на услугите, които възнамеряват да извършат на нейна територия, и във връзка с това да ѝ представят необходимите документи, за да се провери дали положението на работниците, които възнамеряват да командироват по този повод, е изрядно, по-специално с оглед на условията за пребиваване, за издаване на разрешение за работа и за социално осигуряване в държавата членка, в която това предприятие ги наема на работа (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2006 г., Австрия/Германия, C-244/04, EU:C:2006:49, т. 40 и 41 и цитираната съдебна практика).

92 При това положение национална правна уредба като разглежданата в главното производство може да бъде обоснована с целта за подобряване на правната сигурност на командированите работници и за улесняване на проверките на администрацията, и трябва да се счита за пропорционална с оглед на описаните от запитващата юрисдикция условия за предоставяне на разрешения за пребиваване.

93 На четвърто място, що се отнася до обосновката, изведена от необходимостта да се провери дали съответният работник не представлява заплаха за обществения ред, най-напред следва да се отбележи, че в член 52, параграф 1 ДФЕС, към който препраща член 62 ДФЕС, изрично посочва защитата на обществения ред като причина, която може да обоснове ограничение на свободното предоставяне на услуги.

94 Несъмнено в съответствие с постоянната съдебна практика съображения за обществен ред могат да бъдат изтъкнати по отношение на лице само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес, и освен това не могат да обслужват чисто икономически цели (вж. по аналогия решение от 2 март 2023 г., PrivatBank и др., C-78/21, EU:C:2023:137, т. 62).

95 Въпреки това държавите членки трябва да имат възможност да извършат такава проверка. Ето защо трябва да се приеме, че целта, изведена от необходимостта да се провери дали съответният работник не представлява заплаха за обществения ред, може да обоснове ограничение на свободното предоставяне на услуги.

96 Що се отнася обаче до съответствието с оглед на принципа на пропорционалност на мярка, която задължава установените в друга държава членка предприятия да поискат и да получат разрешение за пребиваване за всеки работник, гражданин на трета страна, който възнамеряват да командироват в тази държава членка за предоставяне на услуги със срок над три месеца, освен че подобно задължение изглежда годно да постигне тази цел, не може да се счита, че то надхвърля необходимото за тази цел, при положение че води до отказ на пребиваване само спрямо лица, които представляват действителна и достатъчно

сериозна заплаха за основен обществен интерес (вж. в този смисъл решения от 21 януари 2010 г., Комисия/Германия, C-546/07, EU:C:2010:25, т. 49, и от 14 февруари 2019 г., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, т. 67).

97 Това тълкуване не се поставя под въпрос нито от евентуалното наличие на аналогични изисквания в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, нито от възможността, подчертана в решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 66), да се извърши проверка за липсата на заплаха за обществения ред въз основа на информацията, получена по повод на процедурата за уведомяване.

98 Вярно е, че за предоставянето на разрешение за пребиваване на работници, граждани на трети страни, вече е можело да бъде извършена проверка за липсата на опасност от засягане на обществения ред в държавата членка, в която е установено предприятието, което възнамерява да ги командирова. Въпреки това, тъй като оценката на заплахата, която едно лице може да представлява за обществения ред, може да е различна в различните държави и в различни моменти (вж. в този смисъл решение от 27 октомври 1977 г., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, т. 34), наличието на такава проверка не може да лиши от релевантност осъществяването от държавата членка, в която трябва да се предоставят услугите, на проверка дали пребиваването на заинтересованото лице на нейна територия не създава опасност от засягане на обществения ред в същата държава, въпреки че съгласно член 21, параграф 1 от КПСШ такава проверка се извършва едва след изтичането на тримесечен срок.

99 Що се отнася до решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 66), несъмнено по повод на него Съдът е приел, че защитата на обществения ред не може да обоснове правило, изключващо всяка възможност за узаконяване на пребиваването на командированите работници, които са граждани на трети страни, в случай на незаконно влизане на територията на приемащата държава членка, тъй като чрез информацията, предоставена в рамките на предварително деклариране на командироването, компетентните национални органи вече са имали възможност във всеки отделен случай да предприемат необходимите мерки, ако се окаже, че работник, гражданин на трета държава, чието командироване се предвижда, представлява заплаха за обществения ред и обществената сигурност, преди последният да влезе на националната територия.

100 В това решение обаче Съдът не е постановил, че изискването командированият работник да притежава разрешение за пребиваване, издадено от приемащата държава членка, само по себе си противоречи на правото на Съюза. Всъщност подобно изискване, доколкото може да позволи на държава членка да събере или провери информация, което не би могло да се направи в рамките на процедурата за уведомяване, запазва специфичен интерес с оглед на целта за предотвратяване на заплахите от засягане на обществения ред, насочена по-специално към изпълнение на различни позитивни задължения в тежест на публичните органи, които могат да произтичат от правата, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз.

101 По-специално, за разлика от процедурата за уведомяване, която се основава на проверка въз основа на получената или вече притежаваната информация, процедурата за издаване на разрешение за пребиваване, доколкото изисква заинтересованото лице да се яви

физически в помещенията на компетентен орган, може да позволи задълбочена проверка на самоличността му, която има особено значение в областта на борбата срещу заплахите от засягане на обществения ред.

102 Ето защо следва да се приеме, че целта за защита на обществения ред може да обоснове държава членка да изисква от установените в друга държава членка доставчици на услуги, желаещи да командироват работници, граждани на трети страни, след изтичане на тримесечен срок на пребиваване в първата държава членка, да получат разрешение за пребиваване за всеки от тези работници и по този повод същата държава членка да обвързва издаването на такова разрешение с проверка дали заинтересованото лице не представлява заплаха за обществения ред и обществената сигурност, доколкото не е било възможно това да се провери надлежно чрез извършените за тази цел проверки въз основа на информацията, която посочената държава членка изисква или е можела разумно да изисква да бъде предоставена в хода на процедурата за уведомяване, което запитващата юрисдикция следва да провери.

103 С оглед на всичко изложено по-горе на втория въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че ако предприятие, установено в друга държава членка, предоставя услуги в първата държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, това предприятие е длъжно да получи в приемащата държава членка разрешение за пребиваване за всеки работник, гражданин на трета страна, когото възнамерява да командирова в тази държава членка, и че за да получи това разрешение, то предварително отправя уведомление за предоставянето на услугите, за чието извършване трябва да бъдат командировани тези работници, и съобщава на органите на приемащата държава членка за разрешенията за пребиваване, с които същите работници разполагат в държавата членка, в която е установено посоченото предприятие, както и за трудовите им договори.

По третия въпрос

По допустимостта

104 Нидерландското правителство отбелязва, че в делото по главното производство доставчикът на услуги е получил разрешения за пребиваване, валидни до датата, на която приключва спорното предоставяне на услуги, а именно 31 декември 2021 г. Ето защо това правителство иска да се установи до каква степен запитващата юрисдикция действително се нуждае от отговор на третия въпрос, за да реши спора в главното производство.

105 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на производството по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, само националният съд е компетентен да установи и прецени фактите по спора в главното производство, както и да тълкува и прилага националното право. Също така само националният съд, който е сезиран с този спор и трябва да понесе отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е

длъжен да се произнесе (решения от 7 август 2018 г., Banco Santander и Escobedo Cortés, C-96/16 и C-94/17, EU:C:2018:643, т. 50, и от 24 ноември 2022 г., Върховен административен съд (Отмяна на оспорваната разпоредба), C-289/21, EU:C:2022:920, т. 24).

106 Ето защо презумпцията за релевантност на преюдициалните въпроси, отправени от националните юрисдикции, може да бъде оборена само в изключителни случаи (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2005 г., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, т. 30). Поради това Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 62).

107 В случая най-напред трябва да се отбележи, че изразените от нидерландското правителство съмнения се отнасят само до релевантността за решаването на спора в главното производство на една от характеристиките на правната уредба, посочена от запитващата юрисдикция във въпроса ѝ, според която срокът на валидност на разрешенията за пребиваване не може да надвишава две години.

108 В това отношение обаче е вярно, че от името на държавния секретар IND е издал на съответните жалбоподатели в главното производство разрешения за пребиваване, валидни до датата на прекратяване на разглежданата дейност, за която компетентните органи са били уведомени, а именно 31 декември 2021 г. При това положение няма съмнение, че жалбоподателите в главното производство оспорват срока на разрешението си за пребиваване. Впрочем, освен че Съдът не следва да се произнася по условията за допустимост на такива искания съгласно нидерландското право, от преписката е видно, че впоследствие работодателят им е трябвало да извърши друга доставка на услуги в Нидерландия и че поради това е трябвало да бъдат подадени нови заявления за разрешения, които отново са довели до административни разходи.

109 Като се има предвид, че ако жалбоподателите в главното производство бяха получили разрешения за пребиваване за по-дълъг срок, нямаше да бъде изключена възможността да се избегне извършването на такива разходи, не е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или че проблемът е от хипотетично естество.

110 Освен това, тъй като Съдът разполага с всички необходими данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставения му въпрос, третият преюдициален въпрос трябва да се обяви за допустим в своята цялост.

По същество

111 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 56 ДФЕС допуска национална правна уредба на държава членка, по силата на която, първо, валидността на разрешението за пребиваване, което може да бъде предоставено на работник, гражданин на трета страна, командирован в тази държава членка, при всяко положение не може да надвишава определения от разглежданата национална правна уредба срок, който по този начин може да бъде по-кратък от необходимия за извършването на услугите, за което този работник е командирован, второ, срокът на валидност на това

разрешение за пребиваване е ограничен до срока на разрешението за работа и пребиваване, с което разполага заинтересованото лице в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, и трето, издаването на посоченото разрешение за пребиваване изисква плащането на такси в размер, по-висок от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза.

112 В това отношение, що се отнася най-напред до обстоятелството, че срокът на валидност на разрешенията за пребиваване, които могат да бъдат предоставени, не може да надвишава един и същ срок, определен в разглежданата национална правна уредба, от практиката на Съда следва, че понятието „услуга“ по смисъла на Договора за функционирането на ЕС може да включва услуги от много различно естество, включително услуги, които установен в дадена държава членка икономически оператор предоставя в по-голяма или по-малка степен редовно или често, дори и в рамките на продължителен период от време, на лица, установени в една или няколко други държави членки (решение от 2 септември 2021 г., Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, т. 35 и цитираната съдебна практика). Следователно не може да се изключи възможността извършването на услуги в една държава членка от доставчик, установен в друга държава членка, с командирован персонал от тази друга държава членка, да продължава след изтичане на максималния срок на валидност, който може да бъде определен за разрешение за пребиваване, предвидено в националната правна уредба.

113 Все пак, за да попадне в обхвата на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 56 ДФЕС, доставчикът на услуги, който премества персонала въз основа на свободното предоставяне на услуги, може да направи това само временно (решение от 22 ноември 2018 г., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, т. 36 и цитираната съдебна практика) и следователно държавите членки трябва да могат да предвидят срок на валидност за разрешенията за пребиваване, които предоставят на командированите на тяхна територия работници, граждани на трети страни.

114 Несъмнено член 9, параграф 1 от Директива 2014/67 предвижда, че държавите членки могат да изискват от доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, да уведомят националните органи за предоставянето на услуги и по този повод за самоличността на работниците, които възнамеряват да командироват, както и за естеството и продължителността на дейността. Следователно тази разпоредба предоставя на посочените органи към момента на уведомяването възможността да преценят задачите, които трябва да бъдат изпълнени в рамките на командироването, и времето, необходимо за тяхното осъществяване.

115 При все това, дори когато държава членка се е възползвала от тази възможност, фактът, че е предвидено, че валидността на предоставените разрешения за пребиваване при всяко положение не може да надвишава даден срок, определен от разглежданата национална правна уредба, не изглежда сам по себе си в противоречие с правото на Съюза, макар по този начин посоченият срок да може да бъде по-кратък от необходимия за извършването на услугите, за което е командирован този работник. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че национална мярка, която няма за предмет да уреди условията относно предоставянето на услуги от съответните предприятия и следователно ограничителният ефект, който тя би могла да има върху свободното предоставяне на услуги, е твърде несигурен и непряк, за да се счита, че тя може да създаде пречки за тази свобода, не е в противоречие със забраната по член 56 ДФЕС (решение от 27 октомври 2022 г., Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, т. 29).

116 Впрочем фактът, че е предвидено, че валидността на издадените от държавата членка по предоставяне на услуги разрешения при всяко положение не може да надвишава определен срок, няма за цел да уреди условията за упражняване на правото на свободно предоставяне на услуги от предприятията, установени в друга държава членка, тъй като подобно ограничение е приложимо и за предприятията от тази държава членка, които наемат граждани на трети страни, и може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на упражняването от работодателя на правото му на свободно предоставяне на услуги по достатъчно сигурен и пряк начин само ако този първоначален срок на валидност е очевидно твърде кратък, за да отговори на нуждите на мнозинството от доставчиците на услуги, или ако при всяко положение подновяването му е възможно само при изпълнение на прекомерни формалности.

117 По-нататък, що се отнася до факта, че разрешенията за пребиваване, които могат да бъдат издадени от държава членка за работници, граждани на трети страни, командировани в тази държава членка от установен в друга държава членка доставчик на услуги, не могат да имат срок на валидност, по-дълъг от този на разрешенията за работа, притежавани от заинтересованите лица в тази друга държава членка, следва да се припомни, че на гарантираната в член 56 ДФЕС свобода на предоставяне на услуги могат да се позовават само доставчици, установени в държава членка, различна от тази, в която трябва да се предоставят услугите и в която те законно предлагат аналогични услуги (вж. в този смисъл решение от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, т. 98).

118 Тъй като доставчик на услуги може законно да предоставя услугите си в държавата членка, в която е установен, и оттук да се ползва от свободното предоставяне на услуги само доколкото наема на работа работници в съответствие с правото на тази държава членка, ограничаването от държава членка на срока на валидност на разрешенията за пребиваване, които издава на командированите на нейна територия граждани на трети страни, до срока на разрешенията за работа, които те притежават в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, не може да се счита за нарушение на правото му на свободно предоставяне на услуги.

119 Накрая, що се отнася до факта, че таксите, дължими за издаването на разрешение за пребиваване на работник, гражданин на трета страна, командирован в държава членка от предприятие, установено в друга държава членка, които са в размер, равен на размера на таксите, дължими за издаване на обикновено разрешение за пребиваване за целите на упражняването на трудова дейност от гражданин на трета страна, същевременно са по-високи от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за пребиваване на гражданин на Съюза, съгласно постоянната съдебна практика, в съответствие с принципа на пропорционалност, за да може мярка, която изисква плащането на такси за издаването от държава членка на разрешение за пребиваване, да се счита за съвместима с член 56 ДФЕС, размерът на тези такси не може да бъде прекомерен или неразумен (вж. по аналогия решение от 22 януари 2002 г., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 42).

120 Все пак прекомерният или неразумен, а оттук и непропорционален характер на размера на дължимите такси трябва да се преценява с оглед на разходите, породени от разглеждането на тази молба, които по този начин съответната държава членка трябва да понесе.

121 Следователно обстоятелството, че таксите, които се изискват за издаване на разрешение за пребиваване в полза на командирован работник, гражданин на трета страна, са по-високи от изискваните за издаване на удостоверение за пребиваване за гражданин на Съюза, по

принцип не е достатъчно само по себе си, за да се докаже, че размерът на тези такси е прекомерен или неразумен и че поради това не е съобразен с член 56 ДФЕС, но може да представлява сериозен признак за непропорционалност на този размер, ако задачите, които администрацията трябва да изпълни, за да предостави такова разрешение за пребиваване, с оглед по-специално на условията, предвидени в това отношение в разглежданата национална правна уредба, както и разходите за изработване на съответния сигурен документ, са равностойни на необходимите за издаването на удостоверение за пребиваване на гражданин на Съюза, което запитващата юрисдикция следва да провери.

122 С оглед на изложеното по-горе на третия въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, по силата на която, първо, валидността на разрешението за пребиваване, което може да бъде предоставено на работник, гражданин на трета страна, командирован в тази държава членка, при всяко положение не може да надвишава определения от разглежданата национална правна уредба срок, който по този начин може да бъде по-кратък от необходимия за извършването на услугите, за което този работник е командирован, второ, срокът на валидност на това разрешение за пребиваване е ограничен до срока на разрешението за работа и пребиваване, с което разполага заинтересованото лице в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, и трето, издаването на посоченото разрешение за пребиваване изисква плащането на такси в размер, по-висок от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза, при положение че, най-напред, първоначалният срок на валидност на същото разрешение не е очевидно твърде кратък, за да отговори на нуждите на мнозинството от доставчиците на услуги, по-нататък, подновяването на разрешението за пребиваване е възможно, без да се налага да се изпълняват прекомерни формалности, и накрая, този размер съответства приблизително на административните разходи, породени от разглеждането на заявление за получаване на такова разрешение.

По съдебните разноски

123 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Членове 56 и 57 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че на работниците, граждани на трети страни, командировани в държава членка от установен в друга държава членка доставчик на услуги, не трябва автоматично да се признае „производно право на пребиваване“, независимо дали става въпрос за държавата членка, в която са наети на работа, или за тази, в която са командировани.**

2) **Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че ако предприятие, установено в друга държава членка, предоставя услуги в първата държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, това предприятие е длъжно да получи в приемащата държава членка разрешение за пребиваване за всеки работник, гражданин на трета страна, когото възнамерява да**

командирова в тази държава членка, и че за да получи това разрешение, то предварително отправя уведомление за предоставянето на услугите, за чието извършване трябва да бъдат командировани тези работници, и съобщава на органите на приемащата държава членка за разрешенията за пребиваване, с които същите работници разполагат в държавата членка, в която е установено посоченото предприятие, както и за трудовите им договори.

3) **Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, по силата на която, първо, валидността на разрешението за пребиваване, което може да бъде предоставено на работник, гражданин на трета страна, командирован в тази държава членка, при всяко положение не може да надвишава определения от разглежданата национална правна уредба срок, който по този начин може да бъде по-кратък от необходимия за извършването на услугите, за което този работник е командирован, второ, срокът на валидност на това разрешение за пребиваване е ограничен до срока на разрешението за работа и пребиваване, с което разполага заинтересованото лице в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, и трето, издаването на посоченото разрешение за пребиваване изисква плащането на такси в размер, по-висок от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза, при положение че, най-напред, първоначалният срок на валидност на същото разрешение не е очевидно твърде кратък, за да отговори на нуждите на мнозинството от доставчиците на услуги, по-нататък, подновяването на разрешението за пребиваване е възможно, без да се налага да се изпълняват прекомерни формалности, и накрая, този размер съответства приблизително на административните разходи, породени от разглеждането на заявление за получаване на такова разрешение.**

Подписи