Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

20. juni 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – artikel 56 TEUF og 57 TEUF – udstationering af tredjelandsstatsborgere, der foretages af en virksomhed i en medlemsstat med henblik på at udføre arbejde i en anden medlemsstat – varighed, der overstiger 90 dage inden for en periode på 180 dage – forpligtelse for udstationerede arbejdstagere fra tredjelande til at være i besiddelse af en opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten, når en tjenesteydelse varer længere end tre måneder – begrænsning af gyldigheden af udstedte opholdstilladelser – gebyr for ansøgning om opholdstilladelse – restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser – tvingende almene hensyn – proportionalitet«

I sag C-540/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene) ved afgørelse af 11. august 2022, indgået til Domstolen den 11. august 2022, i sagen

SN m.fl.

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), og dommerne Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis og D. Gratsias,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. september 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– SN m.fl. ved advocaten B.J. Maes og D.O. Wernsing,

* Processprog: nederlandsk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, A. Hanje og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

– den belgiske regering ved M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

– den norske regering ved I. Collett, E. Eikeland og S. Hammersvik, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal og M. Mataija, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og 57 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side SN og andre arbejdstagere fra tredjelande, der er blevet stillet til rådighed for et nederlandsk selskab af et slovakisk selskab, og på den anden side Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende forpligtelsen for disse arbejdstagere til at opnå en nederlandsk opholdstilladelse og betingelserne for udstedelse af en sådan tilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Schengenkonventionen

3 Konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådt i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 (EUT 2010, L 85, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »Schengenkonventionen«), definerer i artikel 1 begrebet »udlænding« som »en person, der ikke er statsborger i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater«.

4 Konventionens artikel 21, stk. 1, fastsætter:

»Udlændinge, der er indehavere af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af medlemsstaterne samt et gyldigt rejsedokument, kan frit færdes på de øvrige medlemsstaters område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, for så vidt de opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c) og e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) [(EUT 2006, L 105, s. 1)] og ikke er opført på den pågældende medlemsstats nationale liste over indberetninger.«

Schengengrænsekodeksen

5 Artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1, herefter »Schengengrænsekodeksen«) med overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere«, som har erstattet artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 562/2006, bestemmer:

»For påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning, skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) de skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, der giver indehaveren ret til grænsepassage, og dokumentet skal opfylde følgende betingelser:
   i) det skal være gyldigt i mindst tre måneder efter den påtænkte dato for afrejse fra medlemsstaternes område. I begrundede hastetilfælde kan dette krav dog frafaldes
   ii) det skal være udstedt inden for de seneste 10 år

[...]

c) de skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler, såvel i den påtænkte opholdsperiode som til hjemrejsen til hjemlandet eller gennemrejse til et tredjeland, hvor de er sikret indrejse, eller være i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis

[...]

e) de må ikke være betragtet som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser, og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.«

Direktiv 96/71/EF

6 I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1) anføres følgende i 20. betragtning:

»[D]ette direktiv berører hverken de aftaler, der er indgået mellem Fællesskabet og tredjelande, eller medlemsstaternes love om adgang til deres område for tjenesteydere fra tredjelande; dette direktiv berører heller ikke nationale love, der vedrører indrejse, bopæl og adgang til beskæftigelse for arbejdstagere fra tredjelande.«

7 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på virksomheder, som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område i henhold til stk. 3.«

Forordning (EF) nr. 1030/2002

8 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EFT 2002, L 157, s. 1) fastsætter:

»1. De opholdstilladelser, som medlemsstaterne udsteder til tredjelandsstatsborgere, skal være ensartet udformet og rumme plads til de oplysninger, der er angivet i bilaget til denne forordning. [...] Hver medlemsstat kan i den relevante rubrik på den ensartet udformede opholdstilladelse tilføje væsentlige oplysninger om tilladelsens art og den pågældende persons retlige status, herunder også, om vedkommende har arbejdstilladelse eller ej.

2. I denne forordning forstås ved:

a) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat til, at en tredjelandsstatsborger lovligt kan opholde sig i landet [...]«

9 Forordningens artikel 2, stk. 1, fastsætter:

»Supplerende tekniske specifikationer for de ensartet udformede opholdstilladelser indføres i overensstemmelse med den procedure, der er nævnt i artikel 7, stk. 2 [...]«

Forordning (EF) nr. 883/2004

10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 (EUT 2012, L 149, s. 4), bestemmer følgende i artikel 12, stk. 1:

»En person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes til en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden udsendt person.«

Direktiv 2004/38/EF

11 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77) fastsætter følgende i artikel 3, stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

12 Dette direktivs artikel 9, stk. 1, fastsætter i stk. 1:

»Medlemsstaterne udsteder opholdskort til unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, hvis opholdet forventes at vare i mere end tre måneder.«

Direktiv 2006/123/EF

13 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) bestemmer følgende i artikel 17 med overskriften »Yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser«:

»Artikel 16[, som konkretiserer tjenesteydernes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i,] finder ikke anvendelse på:

[...]

9) hvad angår tredjelandsstatsborgere, der begiver sig til en anden medlemsstat i forbindelse med udførelse af en tjenesteydelse, medlemsstaternes mulighed for at kræve, at statsborgere fra tredjelande, der ikke er omfattet af gensidighedsordningen i [Schengenkonventionens] artikel 21 [...], skal være i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, og deres mulighed for at forpligte statsborgere fra tredjelande til at melde sig til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, ved eller efter indrejsen

[...]«

Direktiv 2009/52/EF

14 Følgende fremgår af første til tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2009, L 168, s. 24):

»(1) Det Europæiske Råd nåede på sit møde den 14. og 15. december 2006 til enighed om, at samarbejdet mellem medlemsstaterne om bekæmpelse af ulovlig indvandring bør styrkes, og specielt om, at foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse bør intensiveres i medlemsstaterne og på EU-plan.

(2) En vigtig pull-faktor for ulovlig indvandring til EU er muligheden for at få arbejde i EU uden at have den nødvendige retlige status. Indsatsen mod ulovlig indvandring og ulovligt ophold bør derfor omfatte foranstaltninger, som modvirker denne pull-faktor.

(3) Det vigtigste element i disse foranstaltninger bør være et generelt forbud mod at beskæftige tredjelandsstatsborgere, som ikke har ret til at opholde sig i EU, ledsaget af sanktioner over for arbejdsgivere, der overtræder forbuddet.«

15 I overensstemmelse med dette direktivs artikel 2, litra b), er en »tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold« med henblik på direktivets specifikke formål »en tredjelandsstatsborger, der er til stede på en medlemsstats område, og som ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for ophold eller bopæl i medlemsstaten«.

16 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne forbyder beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.«

Direktiv 2011/98/EU

17 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat (EUT 2011, L 343, s. 1), fastsætter følgende i artikel 1, stk. 1:

»Dette direktiv fastsætter:

a) én enkelt ansøgningsprocedure for udstedelse af en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at tage ophold for at arbejde på en medlemsstats område med henblik på at forenkle indrejseproceduren og lette kontrollen af deres status […]

[…]«

18 Følgende fremgår af dette direktivs artikel 3, stk. 2:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere:

[…]

c) der er udstationeret, så længe de er udstationeret

[…]«

19 Direktivets artikel 6 med overskriften »Kombineret tilladelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne udsteder en kombineret tilladelse i den ensartede udformning, der er fastsat i forordning [nr. 1030/2002], og anfører oplysninger vedrørende arbejdstilladelsen i overensstemmelse med litra a), punkt 7.5-9, i forordningens bilag.

Medlemsstaterne kan anføre yderligere oplysninger vedrørende tredjelandsstatsborgerens ansættelsesforhold (f.eks. arbejdsgiverens navn og adresse, arbejdssted, arbejdets art, arbejdstider, løn) i papirformat eller lagre sådanne oplysninger elektronisk, jf. artikel 4 i forordning [nr. 1030/2002] og litra a), punkt 16, i forordningens bilag.

2. Når medlemsstaterne udsteder den kombinerede tilladelse, skal de undlade at udstede yderligere tilladelser som bevis for, at der er givet adgang til arbejdsmarkedet.«

20 Samme direktivs artikel 7 med overskriften »Opholdstilladelser med andet formål end arbejde« fastsætter:

»1. Når medlemsstaterne udsteder opholdstilladelser i overensstemmelse med forordning [nr. 1030/2002], skal de anføre oplysninger om arbejdstilladelsen, uanset hvilken type tilladelse der er tale om.

Medlemsstaterne kan anføre yderligere oplysninger vedrørende tredjelandsstatsborgerens ansættelsesforhold (f.eks. arbejdsgiverens navn og adresse, arbejdssted, arbejdets art,

arbejdstider, løn) i papirformat eller lagre sådanne oplysninger elektronisk, jf. artikel 4 i forordning [nr. 1030/2002] og litra a), punkt 16, i forordningens bilag.

2. Når medlemsstaterne udsteder opholdstilladelser i overensstemmelse med forordning [nr. 1030/2002], skal de undlade at udstede yderligere tilladelser som bevis for, at der er givet adgang til arbejdsmarkedet.«

Direktiv 2003/109/EF

21 Artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44) fastsætter:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der

[...]

e) har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset.«

Direktiv 2014/67/EU

22 Artikel 9, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) fastsætter følgende under overskriften »Administrative krav og nationale kontrolforanstaltninger«:

»1. Medlemsstaterne må kun indføre administrative krav og kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre effektiv overvågning af overholdelsen af de forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv og i direktiv [96/71], hvis disse er berettigede og forholdsmæssige i forhold til EU-retten.

Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig indføre følgende foranstaltninger:

a) en forpligtelse for en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, til at afgive en simpel erklæring til de ansvarlige nationale kompetente myndigheder senest ved påbegyndelsen af udførelsen af tjenesteydelsen på det (eller et af de) officielle sprog i værtsmedlemsstaten eller et andet (eller andre) sprog, der accepteres af værtsmedlemsstaten, med de relevante oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere de faktiske forhold på arbejdspladsen, herunder:
   i) tjenesteyderens identitet
   ii) det forventede antal tydeligt identificerbare udstationerede arbejdstagere
   iii) de personer, der er nævnt i litra e) og f)
   iv) udstationeringens forventede varighed og planlagte begyndelses- og slutdato
   v) arbejdspladsens adresse(r), samt
   vi) arten af de tjenesteydelser, der begrunder udstationeringen

b) en forpligtelse til at have eller tilgængeliggøre og/eller opbevare kopier i papirform eller elektronisk form af ansættelseskontrakten eller et tilsvarende dokument som omhandlet i [Rådets direktiv 91/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet (EFT 1991, L 288, s. 32)], herunder, hvor det er hensigtsmæssigt eller relevant, de supplerende oplysninger, der er omhandlet i artikel 4 i nævnte direktiv, lønsedler, arbejdssedler med angivelse af den daglige arbejdstids begyndelses- og sluttidspunkt samt varighed og bevis for betaling af lønninger eller kopier af tilsvarende dokumenter under udstationeringen, på et tilgængeligt og klart defineret sted på dens område, såsom arbejdspladsen eller byggepladsen eller for mobile arbejdstagere i transportsektorens vedkommende udgangsbasen eller det køretøj, med hvilket tjenesteydelsen leveres

c) en forpligtelse til inden for en rimelig tidsfrist efter udstationeringsperioden at forelægge de dokumenter, der er nævnt i litra b), på anmodning af værtsmedlemsstatens myndigheder

d) en forpligtelse til at levere en oversættelse af de i litra b) nævnte dokumenter til (et af) værtsmedlemsstatens officielle sprog eller til et andet eller andre sprog, der accepteres af værtsmedlemsstaten

e) en forpligtelse til at udpege en person, der skal holde forbindelse til de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten, hvor tjenesteydelserne leveres, og til om nødvendigt at sende og modtage dokumenter og/eller meddelelser

f) en forpligtelse til om nødvendigt at udpege en kontaktperson, der fungerer som en repræsentant, gennem hvilken de relevante parter på arbejdsmarkedet kan søge at foranledige tjenesteyderen til at indlede kollektive forhandlinger i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis i den periode, hvor tjenesteydelserne leveres. Denne person kan være forskellig fra den i litra e) nævnte person og behøver ikke at være til stede i værtsmedlemsstaten, men skal stå til rådighed på rimelig og begrundet anmodning.

2. Medlemsstaterne kan indføre andre administrative krav og kontrolforanstaltninger, i tilfælde af, at der opstår situationer eller en ny udvikling, hvor de eksisterende administrative krav og kontrolforanstaltninger ikke forekommer tilstrækkelige eller virkningsfulde nok til at sikre effektiv overvågning af overholdelsen af de forpligtelser, der er fastsat i direktiv [96/71] og i nærværende direktiv, forudsat at disse er berettigede og forholdsmæssigt afpassede.

3. Intet i denne artikel berører andre forpligtelser, der er afledt af EU-lovgivningen, herunder de af Rådets direktiv 89/397/EØF [af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT 1989, L 183, s. 1)] og [forordning nr. 883/2004] afledte forpligtelser og/eller forpligtelser i henhold til national lovgivning, vedrørende beskyttelse eller ansættelse af arbejdstagere, forudsat at sidstnævnte finder ligelig anvendelse på virksomheder, der er etableret i den berørte medlemsstat, og at de er berettigede og forholdsmæssigt afpassede.«

Nederlandsk ret

Lov om beskæftigelse af udlændinge

23 Artikel 2, stk. 1, i Wet arbeid vreemdelingen (lov om beskæftigelse af udlændinge) af 21. december 1994 (Stb. 1994, nr. 959) er affattet således:

»En arbejdsgiver må ikke lade en udenlandsk arbejdstager udføre arbejde i Nederlandene uden at være i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse, eller uden at denne udenlandske statsborger er i besiddelse af en kombineret tilladelse til at arbejde for denne arbejdsgiver.«

Bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge

24 Artikel 1, stk. 1, i Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»Det i artikel 2, stk. 1, i lov om beskæftigelse af udlændinge omhandlede forbud finder ikke anvendelse på en udlænding, der inden for rammerne af en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser midlertidigt udfører arbejde i Nederlandene for en arbejdsgiver etableret uden for Nederlandene, i en anden EU-medlemsstat, et EØS-land eller Schweiz, forudsat at

a. udlændingen opfylder alle opholdsbetingelserne, betingelserne om arbejdstilladelse og om social sikring for at kunne udføre et arbejde som lønmodtager hos arbejdsgiveren i det land, hvor denne er etableret

b. udlændingen udfører et arbejde svarende til det arbejde, som denne er kvalificeret til at udføre i det land, hvor arbejdsgiveren er etableret

c. udlændingen blot erstatter en anden udlænding, der har udført et tilsvarende arbejde, såfremt den samlede varighed af leveringen af den aftalte tjenesteydelse ikke overskrides, og

d. arbejdsgiveren rent faktisk udøver væsentlige aktiviteter [...]«

Lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union

25 Følgende fremgår af artikel 8, stk. 1-4, i Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union) af 1. juni 2016 (Stb. 2016, nr. 219, herefter »WagwEU«):

»1. En tjenesteyder, der udstationerer en arbejdstager i Nederlandene, skal skriftligt eller elektronisk anmelde dette til [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (social- og beskæftigelsesminister, Nederlandene)] forud for påbegyndelsen af arbejdet. Tjenesteyderens anmeldelse skal omfatte:

a. den pågældendes identitet

b. identiteten på modtageren af tjenesteydelserne og på den udstationerede arbejdstager

c. den i artikel 7 omhandlede kontaktperson

d. identiteten på den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for udbetalingen af lønninger

e. arbejdets art og dets forventede varighed

f. arbejdsstedets adresse, og

g. bidragene til de gældende sociale sikringsordninger.

2. Når en tjenesteyder, der udstationerer en arbejdstager i Nederlandene, forud for påbegyndelsen af arbejdet indsender en skriftlig eller elektronisk kopi af den i stk. 1 omhandlede anmeldelse til modtageren af tjenesteydelsen, skal denne mindst omfatte oplysningerne om vedkommendes identitet og identiteten på den udstationerede arbejdstager, adressen på arbejdsstedet og arbejdets art og varighed.

3. Modtageren af tjenesteydelsen kontrollerer, om kopien af den i stk. 2 omhandlede anmeldelse omfatter de i stk. 2 omhandlede oplysninger, og indberetter skriftligt eller elektronisk enhver unøjagtighed eller manglende modtagelse af kopien til [social- og beskæftigelsesministeren] senest fem hverdage efter arbejdets påbegyndelse.

4. Oplysninger, der behandles af [social- og beskæftigelsesministeren] i medfør af denne artikel, videregives til administrations- og kontrolorganerne, i det omfang de er nødvendige for udførelsen af deres opgaver i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.«

Bekendtgørelse om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union

26 Artikel 3, stk. 2, i Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (bekendtgørelse om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union, herefter »BagwEU«) har følgende ordlyd:

»[Social- og beskæftigelsesministeren] kan og har efter anmodning pligt til vederlagsfrit at tilstille Immigratie- en Naturalisatiedienst [(myndigheden for indvandring og naturalisation, Nederlandene)] de oplysninger om tjenesteydere, modtagere af tjenesteydelser, kontaktpersoner, personer med ansvar for udbetaling af lønninger og de udstationerede arbejdstagere, der er blevet behandlet i henhold til [WagwEU's] artikel 8, herunder det nationale identifikationsnummer, for så vidt som disse oplysninger er nødvendige for udførelsen af de opgaver, der er knyttet til gennemførelse af Vreemdelingenwet 2000 [(udlændingeloven af 2000)].«

27 I medfør af denne bekendtgørelses artikel 11, stk. 3, skal tjenesteyderen ud over de oplysninger, der er omhandlet i WagwEU's artikel 8, stk. 1, oplyse om datoen for udløbet af perioden med lovlig beskæftigelse.

Udlændingeloven af 2000

28 Artikel 14, stk. 1, litra a), og artikel 14, stk. 3, i udlændingeloven af 2000 fastsætter:

»1. [Minister van Justitie en Veiligheid (justits- og sikkerhedsministeren, Nederlandene)] bemyndiges til:

a. at imødekomme, afslå eller undlade at behandle ansøgningen om en tidsbegrænset opholdstilladelse

[...]

3. Tildeling af en tidsbegrænset opholdstilladelse er underlagt restriktioner med hensyn til formålet med godkendelsen af opholdet. Der kan desuden knyttes betingelser til tilladelsen. Regler om tildeling, ændring og fornyelse ex officio, begrænsninger og betingelser kan fastsættes ved administrative bestemmelser eller i medfør af sådanne bestemmelser.«

Udlændingebekendtgørelsen af 2000

29 Artikel 3.31a, stk. 1, i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 497) i den affattelse, der finder anvendelse på tidspunktet for tvisten i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»Den almindelige tidsbegrænsede opholdstilladelse kan udstedes med en restriktion angående den aktivitet, der udøves inden for rammerne af den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 4.6 i Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge af 2022)], såfremt den i [WagwEU's] artikel 8 omhandlede anmeldelse er sket efter indsendelse af de i denne artikel og artikel 11, stk. 3, [i bekendtgørelse om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union] omhandlede oplysninger.«

30 Følgende fremgår af artikel 3.4, stk. 1, litra i), i udlændingebekendtgørelsen af 2000 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen:

»De i artikel 14, stk. 3, i [lov om udlændinge af 2000] omhandlede restriktioner er knyttet til:

[...]

i. grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.«

31 I medfør af denne bekendtgørelses artikel 3.58, stk. 1, litra i), og del B5/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge) af 2. marts 2001 (Stcrt. 2001, nr. 64) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, udsteder myndigheden for indvandring og naturalisation opholdstilladelsen i tilknytning til den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser for en gyldighedsperiode, der svarer til varigheden af den aktivitet, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge, dog højst to år.

Udlændingeforskriften af 2000

32 Artikel 3.34 i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (udlændingeforskriften af 2000) af 18. december 2000 (Stcrt. 2001, nr. 10) fastsætter, at en udlænding, der ikke er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse til det i ansøgningen angivne formål, skal betale et gebyr for behandling af en ansøgning om tildeling, ændring eller fornyelse af en opholdstilladelse med henblik på grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

33 Sagsøgerne i hovedsagen, der er ukrainske statsborgere, er indehavere af midlertidige opholdstilladelser, der er udstedt af de slovakiske myndigheder, og som er gyldige til og med den 21. november 2020. De arbejder for ROBI spol s.r.o., der er et slovakisk selskab, der har udstationeret dem til det nederlandske selskab Ivens NV med henblik på at udføre en opgave i Rotterdam havn (Nederlandene).

34 Med henblik herpå anmeldte ROBI den 4. december 2019 til de kompetente nederlandske myndigheder arten af den beskæftigelse, med henblik på hvilken disse sagsøgere var udstationeret, og varigheden heraf, som oprindeligt var fra den 6. december 2019 til den 4. marts 2020. Ved anmeldelse af 28. februar 2020 underrettede ROBI disse myndigheder om, at denne beskæftigelse var blevet forlænget til den 31. december 2021.

35 For så vidt som den forventede varighed af den nævnte beskæftigelse oversteg varigheden af den ret til fri bevægelighed på 90 dage i løbet af en periode på 180 dage, som udlændinge, der er indehavere af en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat i henhold til Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, har, ansøgte ROBI den 6. marts 2020 de nederlandske myndigheder om i hver af sagsøgerne i hovedsagens navn og for disses regning at få udstedt en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse. Behandlingen af hver af disse ansøgninger gav anledning til betaling af et gebyr, der alt efter disse sagsøgeres individuelle situation beløb sig til 290 EUR eller 320 EUR.

36 Myndigheden for indvandring og naturalisation udstedte på vegne af statssekretæren de ansøgte opholdstilladelser. Gyldighedsperioden for disse opholdstilladelser var imidlertid begrænset til gyldighedsperioden for de tidsbegrænsede slovakiske opholdstilladelser, der var udstedt til sagsøgerne i hovedsagen, dvs. en kortere varighed end varigheden af den beskæftigelse, med henblik på hvilken de skulle udstationeres til Nederlandene.

37 På et tidspunkt, som den forelæggende ret ikke har præciseret, indgav sagsøgerne i hovedsagen klager over hver af afgørelserne om at meddele dem opholdstilladelse. I denne forbindelse klagede de over både forpligtelsen til at ansøge om en opholdstilladelse for at kunne levere grænseoverskridende tjenesteydelser, de udstedte opholdstilladelsers gyldighedsperiode og de gebyrer, der skulle betales for behandlingen af ansøgningerne om disse tilladelser.

38 Efter at det administrative høringsudvalg under myndigheden for indvandring og naturalisation havde behandlet disse klager den 16. marts 2021, afslog statssekretæren ved afgørelser af 7. april 2021 de nævnte klager som ugrundede.

39 Den 7. maj 2021 indgav ROBI nye ansøgninger til de nederlandske myndigheder om opholdstilladelse i sagsøgerne i hovedsagens navn og for disses regning, idet ROBI herved påberåbte sig, at de slovakiske myndigheder havde meddelt sagsøgerne i hovedsagen nye opholdstilladelser, der var gyldige indtil den 31. marts 2022.

40 Myndigheden for indvandring og naturalisation imødekom disse ansøgninger på vegne af statssekretæren og udstedte opholdstilladelser til de pågældende sagsøgere, som var gyldige indtil den dato, på hvilken ROBI over for de nederlandske myndigheder havde angivet, at beskæftigelsen ophørte, dvs. den 31. december 2021.

41 Den 20. maj 2022 indgav ROBI desuden på ny ansøgninger om opholdstilladelse for en række af disse sagsøgere med henblik på at overføre dem til anden beskæftigelse i Nederlandene.

42 Parallelt hermed har sagsøgerne i hovedsagen anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelserne af 7. april 2021 med den begrundelse, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF og 57 TEUF.

43 Sagsøgerne i hovedsagen har for denne ret bestridt, at arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, og som er ansat af en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, i forbindelse med en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser er forpligtet til ud over en opholdstilladelse i denne medlemsstat at være i besiddelse af en opholdstilladelse med henblik på at opholde sig i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres, efter udløbet af den periode på 90 dage, der er omhandlet i Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1. De har gjort gældende, at en sådan forpligtelse overlapper proceduren for anmeldelse forud for levering af grænseoverskridende tjenesteydelser. De er af den opfattelse, at den omstændighed, at varigheden af de opholdstilladelser, som de nederlandske myndigheder har udstedt til dem, er begrænset til gyldighedsperioden for deres slovakiske opholdstilladelser og højst til to år, udgør en ubegrundet restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF og 57 TEUF. Endelig har de gjort gældende, at størrelsen af de gebyrer, som ansøgninger om opholdstilladelse i Nederlandene er underlagt, ikke er i overensstemmelse med EU-retten, for så vidt som dette beløb er højere end det beløb, der opkræves for et bevis for lovligt ophold som unionsborger. Statssekretæren har bestridt samtlige de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført.

44 Den forelæggende ret har i denne sammenhæng påpeget, at Europa-Kommissionen i den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 31 og 32), gjorde gældende, at enhver tjenesteyder i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser til sine ansatte overfører en »afledt ret« til at modtage en opholdstilladelse for den periode, der er nødvendig for tjenesteydelsen, og at afgørelsen om opholdsret er rent formel og bør indrømmes automatisk. Domstolen fastslog således i denne sag, at Republikken Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, nu artikel 56 TEUF. Denne ret ønsker derfor oplyst, om retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som denne er fastsat i artikel 56 TEUF og 57 TEUF, giver de udstationerede arbejdstagerne en »afledt opholdsret« i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

45 Under alle omstændigheder ønsker den forelæggende ret oplyst, om den forpligtelse, der følger af artikel 56 TEUF, til at fjerne enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, er til hinder for, at der kan kræves en individuel opholdstilladelse for i en medlemsstat at udstationere arbejdstagere fra et tredjeland, der er ansat af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, når den nationale lovgivning som i det foreliggende tilfælde allerede kræver, at der i tilfælde af

udstationering af tredjelandsstatsborgere, der foretages af en arbejdsgiver etableret i en anden medlemsstat, skal indgives en anmeldelse, der indeholder de samme oplysninger som dem, der er nødvendige for at opnå en opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten. Selv om kravet om opholdstilladelse først finder anvendelse efter udløbet af en periode på 90 dage, forholder det sig ikke desto mindre således, at et sådant krav kan sidestilles med en forudgående tilladelse, hvilket er en procedure, der kan udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

46 Såfremt det antages, at der kan kræves en sådan opholdstilladelse, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst dels, om gyldighedsperioden for denne tilladelse i henhold til nederlandsk lovgivning kan begrænses til arbejds- og opholdstilladelsens gyldighedsperiode i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, idet denne dog ikke må have en varighed på længere end to år, dels om ansøgeren om nævnte opholdstilladelse kan være forpligtet til at betale gebyrer, der er fem gange højere end det gebyr, der skal betales for udstedelse af et bevis for lovligt ophold som unionsborger.

47 På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter den i artikel 56 [TEUF] og 57 TEUF garanterede ret til fri udveksling af tjenesteydelser en af denne ret afledt opholdsret i en medlemsstat til tredjelandsarbejdstagere, som må beskæftiges i denne medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat?

2) I benægtende fald, er artikel 56 TEUF til hinder for, at der i det tilfælde, hvor tjenesteydelsen varer længere end tre måneder, skal søges om opholdstilladelse for hver enkelt arbejdstager ud over en simpel anmeldelsespligt for tjenesteyderen?

3) I benægtende fald, er artikel 56 TEUF til hinder for
   a) en national lovbestemmelse, hvorefter gyldigheden af en sådan opholdstilladelse uanset tjenesteydelsens varighed ikke må andrage mere end to år?
   b) at gyldigheden af en sådan opholdstilladelse begrænses til den varighed af en arbejds- og opholdstilladelse, der gælder i tjenesteyderens etableringsstat?
   c) at [det] lovbestemte [gebyr] pr. (forlængelses)ansøgning er [det] samme som [gebyret] for en normal arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, men fem gange højere end den lovbestemte afgift for et bevis for lovligt ophold som [unionsborger]?«

Det første spørgsmål

48 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF og 57 TEUF, skal fortolkes således, at arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland, og som er udstationeret i en medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, automatisk skal indrømmes en »afledt opholdsret«.

49 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret anvender begrebet »afledt opholdsret« med henvisning til en opholdsret for udstationerede arbejdstagere fra tredjelande, der skulle opstå som følge af arbejdsgiverens udøvelse af retten til

fri udveksling af tjenesteydelser, og hvis eksistens Kommissionen havde påberåbt sig i den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Selv om Domstolen i denne dom tog det af Kommissionen anlagte traktatbrudssøgsmål til følge, fastslog den imidlertid ikke, at der forelå en sådan opholdsret. Med henblik på at fastslå, at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til retten til den frie udveksling af tjenesteydelser, bemærkede Domstolen nemlig i henhold til sin sædvanlige tilgang dels, at visse aspekter af den omhandlede lovgivning medførte restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, dels at disse restriktioner gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå de mål af almen interesse, som denne medlemsstat havde påberåbt sig.

51 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 35 i forslaget til afgørelse, henviser begrebet »afledt opholdsret« ganske vist mere generelt til Domstolens praksis, hvorefter tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, og som på området for unionsborgerskab ikke på grundlag af bestemmelserne i direktiv 2004/38 kan opnå opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger er statsborger, i visse tilfælde kan indrømmes en »afledt ret« på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 23, og af 12.7.2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det bemærkes imidlertid, at en sådan løsning er baseret på den betragtning, hvorefter unionsborgeren, hvis der ikke forelå en sådan afledt opholdsret for denne tredjelandsstatsborger, kunne blive afskrækket fra at forlade den medlemsstat, hvor denne er statsborger, for at udøve sin opholdsret i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF i en anden medlemsstat, fordi den pågældende ikke har sikkerhed for at kunne fortsætte et familieliv, som er blevet opbygget eller konsolideret med den nævnte tredjelandsstatsborger i værtsmedlemsstaten i forbindelse med et reelt ophold (jf. i denne retning dom af 12.7.2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

53 Heraf følger, at den afledte opholdsret som omhandlet i denne retspraksis er baseret på den i artikel 21, stk. 1, TEUF fastsatte ret for en fysisk person, der er unionsborger, til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Som generaladvokaten har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, vedrører denne ret imidlertid ikke virksomheder, der kan påberåbe sig etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved henholdsvis artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

54 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 37 i forslaget til afgørelse, kan de forhold, der består mellem familiemedlemmer i lige linje, eller mellem personer, der har opbygget eller konsolideret lignende forhold, som alle er omfattet af den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke sammenlignes med forholdet mellem en virksomhed og dens ansatte. Det kan derfor ikke, heller ikke analogt, udledes af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 51, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede skal enhver arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som en virksomhed har udsendt til en anden medlemsstat for dér at levere en tjenesteydelse på vegne af den pågældende virksomhed, automatisk indrømmes en ret til ophold i denne medlemsstat, så længe denne ydelse varer.

55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland, og som er udstationeret i en medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke automatisk skal indrømmes en »afledt opholdsret«, hverken i den medlemsstat, hvor de er ansat, eller i den medlemsstat, hvor de er udstationeret.

Det andet spørgsmål

56 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at i det tilfælde, hvor en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, i den første medlemsstat leverer en tjenesteydelse af mere end tre måneders varighed, er denne virksomhed forpligtet til ikke blot at anmelde tjenesteydelsen til myndighederne i den første medlemsstat, men også til at indhente en opholdstilladelse for hver arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som virksomheden agter at udstationere i denne medlemsstat.

57 Indledningsvis bemærkes for det første, således som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, at den omstændighed, at en arbejdsgiver, der er etableret i en medlemsstat, udøver sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser, ikke giver arbejdstagere fra tredjelande, som arbejdsgiveren med henblik herpå udstationerer i en anden medlemsstat, en egen ret til at opholde sig på denne medlemsstats område. Det andet spørgsmål skal følgelig alene undersøges under hensyntagen til de virkninger, som en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan have på den ret til fri udveksling af tjenesteydelser, som denne arbejdsgiver har.

58 For det andet bemærkes, at selv om den forelæggende ret i sit spørgsmål ikke alene har henvist til tjenesteyderens forpligtelse til for hver arbejdstager, som tjenesteyderen ønsker at udstationere, at ansøge om en opholdstilladelse, men også til en forpligtelse for den pågældende virksomhed til at anmelde tjenesteydelsen, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende rets tvivl ikke vedrører foreneligheden med artikel 56 TEUF af denne anden forpligtelse isoleret set, men af forpligtelsen til at opnå en opholdstilladelse, for så vidt som denne forpligtelse supplerer forpligtelsen til at anmelde tjenesteydelsen.

59 I denne henseende bemærkes, at den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF og 57 TEUF, ligesom de øvrige former for fri bevægelighed, kun finder anvendelse på områder, der ikke har været genstand for en udtømmende harmonisering (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Med henblik på at besvare det af den forelæggende ret stillede spørgsmål skal det derfor først undersøges, om en lovgivning som den, hvortil den forelæggende ret har henvist i sit spørgsmål, henhører under et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering, eller i det mindste under et aspekt af et område, der har været genstand for en sådan harmonisering

60 I det foreliggende tilfælde vedrører den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning opholdsretten for arbejdstagere fra et tredjeland, der er lovligt beskæftiget i en medlemsstat, men som er udstationeret i en anden medlemsstat med henblik på at levere en tjenesteydelse. For så vidt som denne lovgivning er rettet mod arbejdstagere, der er udstationeret på en anden medlemsstats område, kan den derfor henhøre under anvendelsesområdet for direktiv 96/71 og direktiv 2006/123 samt, for så vidt som den vedrører tredjelandsstatsborgeres opholdsret, anvendelsesområdet for forordning nr. 1030/2002, direktiv 2003/109 og Schengenkonventionen.

61 Hvad direktiv 96/71 angår bemærkes imidlertid først, at selv om dette direktiv kan finde anvendelse på udstationerede arbejdstagere fra tredjelande med henblik på de rettigheder, som det fastsætter, forholder det sig ikke desto mindre således, at dette direktiv i overensstemmelse med 20. betragtning hertil ikke berører de nationale love, der vedrører indrejse, bopæl og adgang til beskæftigelse for arbejdstagere fra tredjelande.

62 Hvad dernæst angår direktiv 2006/123 er det ganske vist ubestridt, at når en tjenesteydelse er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, er det ufornødent at undersøge den omhandlede nationale foranstaltning i forhold til artikel 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, præmis 55). Det følger imidlertid af det nævnte direktivs artikel 17, nr. 9), at det ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der begiver sig til en anden medlemsstat i forbindelse med udførelse af en tjenesteydelse.

63 Selv om forordning nr. 1030/2002 har indført en ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, fremgår det i øvrigt af ordlyden af denne forordnings artikel 1, stk. 2, litra a), at de tilladelser, der således udstedes af en medlemsstat, kun gælder på denne medlemsstats område.

64 På samme måde nævner artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 udtrykkeligt, at dette direktiv ikke er rettet mod tredjelandsstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser.

65 Hvad endelig angår Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, fastsætter denne bestemmelse, at udlændinge, der er indehavere af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af medlemsstaterne samt et gyldigt rejsedokument, kan færdes frit på de øvrige medlemsstaters område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, for så vidt de opfylder indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra a), c) og e), og ikke er opført på den pågældende medlemsstats nationale liste over indberetninger. Ophold på mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage henhører derimod fortsat under medlemsstaternes enekompetence (jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 44 og 51).

66 Heraf følger, at området for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i en medlemsstat i forbindelse med en udstationering foretaget af en tjenesteydelsesvirksomhed etableret i en anden medlemsstat henhører under et område, der ikke har været genstand for en harmonisering på EU-niveau, og at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede følgelig kan bedømmes på grundlag af bestemmelserne i artikel 56 TEUF (jf. analogt dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 59 og 60).

67 I henhold til artikel 56 TEUF er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse. Sådanne restriktioner kan bl.a. bestå i nationale bestemmelser, der medfører yderligere administrative eller økonomiske byrder, eller som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (jf. i denne retning dom af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 135 og 136 og den deri nævnte retspraksis), og som derfor kan gøre den virksomhed, som udøves af tjenesteydere etableret i andre medlemsstater, hvor de lovligt leverer deres tjenesteydelser, mindre attraktiv.

68 I henhold til artikel 57 TEUF indebærer retten til fri udveksling af tjenesteydelser derimod en ret for tjenesteyderen til midlertidigt at udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som den pågældende stat fastsætter for sine egne statsborgere. Foranstaltninger, der påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og levering internt i en medlemsstat på samme måde, og hvis eneste virkning er skabe yderligere omkostninger for den omhandlede ydelse uafhængigt af, hvilken tjenesteyder der udfører ydelsen, er derfor principielt ikke omfattet af restriktionsbegrebet (jf. i denne retning dom af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).

69 En medlemsstats lovgivning, der finder anvendelse på tjenesteydere, der er etableret i denne medlemsstat, kan imidlertid ikke anvendes fuldt ud på samme måde på grænseoverskridende virksomhed, da artikel 56 TEUF herved ville blive frataget sin effektive virkning (jf. i denne retning dom af 17.12.1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, præmis 16, af 25.7.1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, præmis 13, og af 24.1.2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, præmis 17).

70 Følgelig skal foranstaltninger, som påvirker leveringen af tjenesteydelser på en medlemsstats område, og som, selv om de finder anvendelse uden forskel, ikke tager hensyn til krav, som den virksomhed, der udøves af tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat, hvor de lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, allerede er underlagt i denne medlemsstat, og som derfor kan forbyde, medføre ulemper for eller gøre udøvelsen af denne virksomhed mindre attraktiv, anses for at udgøre restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen.

71 I det foreliggende tilfælde skal den omhandlede lovgivning, der påvirker udførelsen af tjenesteydelser på det nationale område, ganske vist anses for at finde anvendelse uden forskel, eftersom den ikke blot pålægger tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, men også tjenesteydere, der er etableret på det nationale område, en forpligtelse til at sikre sig, at de arbejdstagere fra tredjelande, som de har ansat, er i besiddelse af en opholdstilladelse.

72 Det forholder sig ikke desto mindre således, at såfremt varigheden af de tjenesteydelser, der udføres af virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, overstiger tre måneder, pålægger denne lovgivning disse virksomheder at opfylde yderligere formaliteter i forhold til dem, som de i overensstemmelse med direktiv 2009/52 allerede er undergivet af den medlemsstat, hvor de er etableret, med henblik på i forbindelse med deres virksomhed at ansætte tredjelandsstatsborgere.

73 Da en sådan lovgivning således bevirker, at udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat, skal den anses for at indføre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF og 57 TEUF, selv om tjenesteydere, der er etableret på det nationale område, ligeledes er forpligtede til at ansøge om en opholdstilladelse for at ansætte arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, med henblik på at levere en tilsvarende tjenesteydelse på dette område.

74 Ifølge fast retspraksis kan en national lovgivning, der finder anvendelse uden forskel, uanset den restriktive virkning for den frie udveksling af tjenesteydelser, være begrundet, hvis den forfølger et tvingende alment hensyn (jf. i denne retning dom af 24.1.2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, præmis 19).

75 En sådan begrundelse kan imidlertid for det første kun tillades, såfremt det hensyn, som de pågældende bestemmelser tilsigter at beskytte, ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret (dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 48, af 10.3.2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 100, og af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 46).

76 For det andet skal denne lovgivning i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, hvilket indebærer, at den faktisk forfølger formålet hermed på en konsekvent og systematisk måde (dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 52), og lovgivningen må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde dette formål (dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 37).

77 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den nederlandske regering har fremført fire begrundelser, der vedrører for det første nødvendigheden af at beskytte adgangen til det nationale arbejdsmarked, for det andet nødvendigheden af at kontrollere, om en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen udføres, benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end udførelsen af denne ydelse, for det tredje overholdelse af udstationerede arbejdstageres ret til retssikkerhed, for så vidt som udstedelsen af et opholdsdokument til disse arbejdstagere gør det muligt for dem at bevise, at de ikke opholder sig ulovligt i den medlemsstat, som de er udsendt til, og for det fjerde nødvendigheden af at kontrollere, at den udstationerede arbejdstager ikke udgør en trussel mod den offentlige orden.

78 Hvad for det første angår beskyttelsen af adgangen til det nationale arbejdsmarked udgør ønsket om at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet et tvingende alment hensyn (jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), for så vidt som dette ønske ikke kommer til udtryk i forhold til medlemsstaternes arbejdstagere, der i henhold til artikel 45, stk. 3, litra c), TEUF med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, har ret til at tage ophold i en af medlemsstaterne for der at have beskæftigelse, men vedrører tredjelandsstatsborgere.

79 Det skal imidlertid bemærkes, at en national lovgivning, der ikke kun finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er udstationeret midlertidigt med henblik på i forbindelse med en formidling af beskæftigelse eller tilrådighedsstillelse af arbejdstagere at udføre de opgaver, som er betroet dem under kontrol og ledelse af en virksomhed etableret i værtsmedlemsstaten, men ligeledes, som det er tilfældet i hovedsagen, på tredjelandsstatsborgere, der er udstationeret af en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, og som er etableret i en anden medlemsstat, med henblik på under denne virksomheds kontrol og ledelse at udføre en anden tjenesteydelse end udlån af arbejdskraft, under alle omstændigheder ikke kan anses for at forfølge et sådant mål på en sammenhængende måde.

80 Selv om de arbejdstagere, der er berørt af en formidling eller tilrådighedsstillelse, er aktive på arbejdsmarkedet i den medlemsstat, hvor de er udstationeret, har de arbejdstagere, der er udstationeret med henblik på under arbejdsgiverens kontrol og ledelse at udføre en anden ydelse end udlån af arbejdskraft, ikke til hensigt at få adgang til dette arbejdsmarked, eftersom de opgaver, som de udfører, er underlagt arbejdsgiverens kontrol og ledelse, og idet de vender

tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af deres opgaver (jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

81 Under disse omstændigheder kan den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er konstateret i nærværende doms præmis 73, ikke begrundes i det tvingende almene hensyn om at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet

82 Hvad for det andet angår nødvendigheden af at kontrollere, om virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor de leverer deres tjenesteydelser, benytter den frie udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end udførelsen af denne ydelse, har Domstolen allerede anerkendt, at en medlemsstat kan kontrollere, at sådanne virksomheder ikke benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end at udføre den pågældende ydelse, f.eks. i form af, at den medbringer sit personale med henblik på at formidle beskæftigelse eller stille arbejdstagerne til rådighed for andre (dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 56), og dette gælder, selv om arbejdskraftens frie bevægelighed som sikret ved artikel 45 TEUF udelukkende finder anvendelse på medlemsstaternes arbejdstagere.

83 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kræver imidlertid allerede af tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, at de til de nationale myndigheder anmelder leveringen af tjenesteydelser og i denne forbindelse, således som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, identiteten af de arbejdstagere, som de har til hensigt at udstationere, samt arten og varigheden af beskæftigelsen. Et sådant krav, som om nødvendigt kan forstærkes af forpligtelsen til at fremlægge andre oplysninger, for så vidt som disse i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i direktiv 2014/67 er berettigede og forholdsmæssige, giver allerede de nævnte myndigheder garantier med hensyn til, at de arbejdstagere, der er udstationeret dér, har lovligt ophold på deres område, og dermed med hensyn til lovligheden af de pågældende virksomheders udøvelse af deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser på en mindre indgribende og lige så effektiv måde som et krav om opholdstilladelse (jf. analogt dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 52, og af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 50).

84 Følgelig kan den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er konstateret i nærværende doms præmis 73, heller ikke begrundes i et tvingende alment hensyn, der består i at kontrollere, om virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor de leverer deres tjenesteydelser, ikke benytter den frie udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end udførelsen af denne ydelse.

85 Hvad for det tredje angår sikringen af de udstationerede arbejdstageres retssikkerhed ved at gøre det lettere for dem at godtgøre, at de er udstationeret under lovlige forhold på den medlemsstats område, hvor tjenesteydelserne udføres, og at de dermed har lovligt ophold i denne medlemsstat, skal det medgives, at et sådant formål udgør et tvingende alment hensyn (jf. i denne retning dom af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 47-49).

86 Hvad angår proportionaliteten af en sådan foranstaltning skal det ligeledes i første række bemærkes, at en forpligtelse for tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor de leverer deres ydelser, til at ansøge om en opholdstilladelse for hver arbejdstager, der er tredjelandsstatsborger, som disse tjenesteydere har til hensigt at udstationere, med henblik på, at disse fysisk råder over et sikkert dokument, udgør en foranstaltning, der er egnet til at opfylde formålene om at forbedre de udstationerede arbejdstageres retssikkerhed. Denne tilladelse, som i

overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1030/2002 skal udstedes på grundlag af den ensartede udformning, der er fastsat i denne forordning, og de supplerende tekniske specifikationer, der er vedtaget efter proceduren i denne forordning, sikrer nemlig de offentlige myndigheders anerkendelse af en myndig udlændings ret til at opholde sig på det nationale område og beviser, at de udstationerede arbejdstagere har ret til ophold i værtsmedlemsstaten.

87 Disse arbejdstagere råder ganske vist principielt allerede over en kombineret tilladelse som omhandlet i direktiv 2011/98, der er udstedt på grundlag af den ensartede udformning, der er fastsat i forordning nr. 1030/2002, og som i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 1, indeholder oplysninger om den arbejdstilladelse, som de har i den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver er etableret. Hvis dette ikke er tilfældet, råder de over en opholdstilladelse, der er udstedt med henblik på andet formål end arbejde som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, og som er udstedt i overensstemmelse med forordning nr. 1030/2002, og hvoraf det fremgår, at de har tilladelse til at arbejde i den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver er etableret. Det følger således af denne forordnings artikel 2, at de dokumenter, der udstedes på grundlag af den ensartede udformning, der er fastsat i den nævnte forordning, overholder de forbedrede standarder til bekæmpelse af efterligning og forfalskning.

88 Eftersom EU-lovgiver i artikel 3, stk. 2, litra c), i direktiv 2011/98 udtrykkeligt har fastsat, at direktivet ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er udstationeret, så længe de er udstationeret, og i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1030/2002, at opholdstilladelser, der er udstedt i overensstemmelse med denne forordning, kun gælder for den udstedende medlemsstats område, kan andre medlemsstater imidlertid ikke bebrejdes for at kræve af udstationerede arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, at de indhenter et sikkert dokument udstedt af medlemsstatens egne myndigheder. I øvrigt indebærer den omstændighed, at en arbejdstager, der er tredjelandsstatsborger, er i besiddelse af en opholdstilladelse og en arbejdstilladelse i en medlemsstat, ikke nødvendigvis, at denne arbejdstager må opholde sig i en anden medlemsstat, selv om den pågældende er udstationeret dér med henblik på at levere en tjenesteydelse, idet denne anden medlemsstat kan underlægge denne udstationering visse krav, for så vidt som de betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 74-76, er opfyldt.

89 I anden række synes den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der er identificeret i nærværende doms præmis 85. Ifølge den forelæggende rets oplysninger begrænser denne lovgivning sig nemlig til at kræve, at en tjenesteyder med henblik på at opnå en opholdstilladelse til de arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, som denne agter at udstationere i en længere periode end tre måneder, på forhånd har anmeldt den omhandlede tjenesteydelse til de kompetente myndigheder, og at den har oplyst myndighederne om de opholdstilladelser, som disse arbejdstagere råder over i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, samt fremsendt arbejdstagernes ansættelseskontrakt.

90 Forpligtelsen til på forhånd at anmelde en levering af tjenesteydelser er således en del af de forpligtelser, som en medlemsstat kan kræve overholdt, når en tjenesteyder ønsker at udøve sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser, mens forpligtelsen til at give meddelelse om udstationerede arbejdstageres opholdstilladelser og ansættelseskontrakter er nødvendig med henblik på at kontrollere, at de pågældende arbejdstagere kan anses for at være udstationerede under lovlige forhold og dermed for at deltage i den pågældende udveksling af tjenesteydelser.

91 Domstolen har navnlig allerede haft lejlighed til at fastslå, at en medlemsstat kan kræve, at tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, underretter den om de tjenesteydelser, som de påtænker at levere på dens område, og i denne forbindelse fremlægger de dokumenter, der er nødvendige for at kontrollere, at de arbejdstagere, som de har til hensigt at udstationere i denne forbindelse, opfylder de gældende retsforskrifter, navnlig med hensyn til bopæl, arbejdstilladelse og social dækning i den medlemsstat, hvor denne virksomhed har ansat dem (jf. i denne retning dom af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis).

92 En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan derfor begrundes i formålet om at forbedre de udstationerede arbejdstageres retssikkerhed og lette myndighedernes kontrol og skal, henset til de betingelser for udstedelse af opholdstilladelser, som den forelæggende ret har beskrevet, anses for at være forholdsmæssig.

93 Hvad for det fjerde angår begrundelsen om nødvendigheden af at kontrollere, at den pågældende arbejdstager ikke udgør en trussel mod den offentlige orden, bemærkes indledningsvis, at artikel 52, stk. 1, TEUF, som artikel 62 TEUF henviser til, udtrykkeligt nævner beskyttelsen af den offentlige orden som et hensyn, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

94 I overensstemmelse med fast retspraksis kan hensyn til den offentlige orden ganske vist kun påberåbes over for en person, når der foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, og de må desuden ikke tjene rent økonomiske formål (jf. analogt dom af 2.3.2023, PrivatBank m.fl., C-78/21, EU:C:2023:137, præmis 62).

95 Det forholder sig ikke desto mindre således, at det imidlertid skal være muligt for medlemsstaterne at foretage en sådan kontrol. Formålet om at kontrollere, at den pågældende arbejdstager ikke udgør en trussel mod den offentlige orden, skal derfor anses for at kunne begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

96 Hvad angår foreneligheden med proportionalitetsprincippet af en foranstaltning, der består i at forpligte virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, til at ansøge om og opnå en opholdstilladelse for hver arbejdstager, der er tredjelandsstatsborger, som de ønsker at udstationere i denne medlemsstat med henblik på at levere en tjenesteydelse af mere end tre måneders varighed, kan en sådan forpligtelse – ud over at den synes egnet til at opfylde dette formål – ikke anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå, for så vidt som den fører til, at der kun gives afslag på ophold til personer, der udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. i denne retning dom af 21.1.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-546/07, EU:C:2010:25, præmis 49, og af 14.2.2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, præmis 67).

97 Denne fortolkning drages hverken i tvivl af den omstændighed, at der eventuelt findes tilsvarende krav i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, eller af den mulighed, der er fremhævet i dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 66), for at foretage en kontrol af, at der ikke foreligger en trussel mod den offentlige orden på grundlag af de oplysninger, der er indhentet i forbindelse med anmeldelsesproceduren.

98 Det er korrekt, at udstedelsen af en opholdstilladelse til arbejdstagere fra tredjelande i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der agter at udstationere arbejdstagere, er etableret, allerede har kunnet være underlagt en kontrol af, at der ikke foreligger en risiko for krænkelse af den

offentlige orden. Da vurderingen af den trussel, som en person kan udgøre for den offentlige orden, kan variere fra land til land og fra tidspunkt til tidspunkt (jf. i denne retning dom af 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, præmis 34), kan den omstændighed, at der foreligger en sådan kontrol, imidlertid ikke medføre, at det er uden relevans for den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres, at gennemføre en kontrol af, at den pågældendes ophold på medlemsstatens område ikke indebærer en risiko for krænkelse af dennes egen offentlige orden, også selv om en sådan kontrol i henhold til Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, først finder sted efter en frist på tre måneder.

99 Hvad angår dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 66), fastslog Domstolen ganske vist i forbindelse hermed, at beskyttelsen af den offentlige orden ikke kunne begrunde en regel, der udelukker enhver mulighed for lovliggørelse af udstationerede arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, i tilfælde af ulovlig indrejse på værtsmedlemsstatens område, eftersom det allerede var muligt for de kompetente nationale myndigheder med de oplysninger, der blev fremlagt i forbindelse med den erklæring, der blev indgivet forud for udstationeringen, i den konkrete sag at træffe de nødvendige foranstaltninger, hvis det måtte vise sig, at en arbejdstager, der påtænktes udstationeret, udgjorde en fare for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, førend arbejdstageren rejste ind i Østrig.

100 I denne dom fastslog Domstolen imidlertid ikke, at kravet om, at en udstationeret arbejdstager skal have en opholdstilladelse udstedt af værtsmedlemsstaten, i sig selv var i strid med EU-retten. For så vidt som et sådant krav kan gøre det muligt for en medlemsstat at indsamle eller kontrollere oplysninger, som ikke kunne indsamles eller kontrolleres inden for rammerne af anmeldelsesproceduren, bevarer det nemlig en særlig interesse med hensyn til formålet om at forebygge trusler mod den offentlige orden, som bl.a. tilsigter at opfylde nogle af de offentlige myndigheders positive forpligtelser, som kan følge af de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

101 Til forskel fra anmeldelsesproceduren, der er baseret på en kontrol på grundlag af oplysninger, der er modtaget eller allerede er i hænde, kan proceduren for opholdstilladelse, for så vidt som den kræver, at den pågældende fysisk møder op i en kompetent myndigheds lokaler, navnlig muliggøre en grundig kontrol af dennes identitet, som med hensyn til bekæmpelse af trusler mod den offentlige orden har en helt særlig betydning.

102 Det må følgelig fastslås, at formålet om beskyttelse af den offentlige orden kan begrunde, at en medlemsstat kræver af tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, og som ønsker at udstationere arbejdstagere fra tredjelande, at de, efter udløbet af en frist på tre måneders ophold i den første medlemsstat, opnår en opholdstilladelse for hver af disse arbejdstagere, og at denne medlemsstat i denne forbindelse underlægger udstedelsen af en sådan tilladelse en kontrol af, at den pågældende ikke udgør en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, for så vidt som den kontrol, der foretages med henblik herpå, ikke kunne have været gennemført på pålidelig vis på grundlag af de oplysninger, som den nævnte medlemsstat kræver eller med rimelighed kunne have krævet fremlagt under anmeldelsesproceduren, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

103 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at i det tilfælde, hvor en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, i den første medlemsstat leverer en tjenesteydelse af mere end tre måneders varighed, er denne virksomhed forpligtet til i værtsmedlemsstaten at indhente en opholdstilladelse for hver

arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som virksomheden agter at udstationere i denne medlemsstat, og at den med henblik på at opnå denne tilladelse forudgående skal anmelde de tjenesteydelser, som arbejdstagerne skal udstationeres for at udføre, samt oplyse myndighederne i værtsmedlemsstaten om de opholdstilladelser, som disse arbejdstagere råder over i den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, og fremsende arbejdstagernes ansættelseskontrakt.

Det tredje spørgsmål

Formaliteten

104 Den nederlandske regering har anført, at tjenesteyderen i hovedsagen har opnået opholdstilladelser, der var gyldige indtil den dato, hvor den omtvistede tjenesteydelse ophørte, dvs. den 31. december 2021. Denne regering er derfor i tvivl om, i hvilket omfang den forelæggende ret med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen reelt har behov for en besvarelse af det tredje spørgsmål.

105 I denne henseende bemærkes, at det i henhold til fast retspraksis, hvorefter det inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, alene er den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende den nationale ret. Det tilkommer ligeledes udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere såvel nødvendigheden som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 7.8.2018, Banco Santander og Escobedo Cortés, C-96/16 og C-94/17, EU:C:2018:643, præmis 50, og af 24.11.2022, Varhoven administrativen sad (Ophævelse af den anfægtede bestemmelse), C-289/21, EU:C:2022:920, præmis 24).

106 Heraf følger, at den formodning om relevans, som er knyttet til spørgsmål, der forelægges af nationale domstole til præjudiciel afgørelse, kun kan afvises i helt særlige tilfælde (jf. i denne retning dom af 16.6.2005, Portugaia Construções, C-164/03, EU:C:2005:386, præmis 30). Domstolen kan således kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 62).

107 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis bemærkes, at den tvivl, som den nederlandske regering har givet udtryk for, kun vedrører relevansen for afgørelsen af tvisten i hovedsagen af et af kendetegnene ved den lovgivning, som den forelæggende ret har nævnt i sit spørgsmål, og som vedrører den omstændighed, at opholdstilladelsernes gyldighedsperiode ikke kan overstige to år.

108 I denne henseende er det således korrekt, at myndigheden for indvandring og naturalisation på vegne af statssekretæren udstedte opholdstilladelser til de berørte sagsøgere i hovedsagen, der var gyldige indtil datoen for ophøret af den omhandlede beskæftigelse, således som denne var blevet anmeldt til de kompetente myndigheder, dvs. den 31. december 2021. Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet varigheden af deres opholdstilladelse. Ud

over, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om betingelserne for, at sådanne søgsmål kan antages til realitetsbehandling i nederlandsk ret, fremgår det af sagsakterne, at deres arbejdsgiver efterfølgende skulle levere en anden tjenesteydelse i Nederlandene, og at der herved måtte indgives nye ansøgninger om tilladelse, for hvilke der på ny blev opkrævet administrative omkostninger.

109 Eftersom det, såfremt sagsøgerne i hovedsagen havde opnået en opholdstilladelse af længere varighed, ikke kan udelukkes, at betalingen af sådanne udgifter kunne have været undgået, fremgår det ikke klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter.

110 Da Domstolen desuden råder over alle de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en hensigtsmæssig besvarelse af det forelagte spørgsmål, må det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

111 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, som fastsætter, for det første, at gyldigheden af en opholdstilladelse, der kan meddeles en arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som er udstationeret i denne medlemsstat, under alle omstændigheder ikke kan overstige en varighed, der er fastsat ved den omhandlede nationale lovgivning, som således kan være kortere end den tid, der er nødvendig for at udføre den ydelse, som denne arbejdstager er udstationeret til, for det andet, at denne opholdstilladelses gyldighedsperiode er begrænset til varigheden af den arbejds- og opholdstilladelse, som den pågældende arbejdstager har i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, og, for det tredje, at udstedelsen af den nævnte opholdstilladelse kræver betaling af et gebyr, der er højere end det gebyr, der skal betales for udstedelse af et bevis for lovligt ophold som unionsborger.

112 Hvad i denne henseende indledningsvis angår den omstændighed, at gyldighedsperioden for de opholdstilladelser, der kan meddeles, ikke kan overstige den varighed, som er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, fremgår det af Domstolens praksis, at begrebet »tjenesteydelse« som omhandlet i EUF-traktaten kan dække over tjenesteydelser af meget forskellig art, herunder tjenesteydelser, som en erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, leverer mere eller mindre hyppigt eller regelmæssigt, endog over et længere tidsrum, til personer med hjemsted i en eller flere andre medlemsstater (dom af 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Det kan derfor ikke udelukkes, at leveringen af tjenesteydelser i en medlemsstat, som foretages af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, med personale, der er udstationeret fra denne anden medlemsstat, varer ud over den i den nationale lovgivning fastsatte gyldighedsperiode, som en opholdstilladelse maksimalt kan have.

113 Når dette er sagt, forholder det sig ikke desto mindre således, at for at være omfattet af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF, kan den tjenesteyder, der udstationerer personale i henhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, kun gøre dette midlertidigt (dom af 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), og at medlemsstaterne følgelig skal kunne knytte en gyldighedsperiode til de opholdstilladelser, som de meddeler arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret på deres område.

114 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2014/67 bestemmer ganske vist, at medlemsstaterne kan kræve, at tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, til de nationale myndigheder anmelder leveringen af tjenesteydelser og i denne forbindelse identiteten af de arbejdstagere, som de agter at udstationere, samt arten og varigheden af tjenesteydelsen. Denne bestemmelse giver derfor på tidspunktet for den nævnte anmeldelse disse myndigheder mulighed for at vurdere de opgaver, der skal udføres i forbindelse med denne udstationering, og den tid, der er nødvendig for at udføre dem.

115 Selv når en medlemsstat har gjort brug af denne mulighed, synes den omstændighed, at det fastsættes, at gyldigheden af de meddelte opholdstilladelser ikke må overstige en vis varighed, som er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, imidlertid ikke i sig selv at være i strid med EU-retten, selv om denne varighed således kan være kortere end den, der er nødvendig for at udføre den ydelse, med henblik på hvilken arbejdstageren er udstationeret. Det følger nemlig af fast retspraksis, at en national foranstaltning, som ikke har til formål at fastsætte de nærmere betingelser for de berørte virksomheders udveksling af tjenesteydelser, og hvis begrænsende virkninger for den frie udveksling af tjenesteydelser er alt for usikre og indirekte til, at den forpligtelse, som lovgivningen indeholder, kan antages at begrænse denne frihed, ikke er i strid med forbuddet i artikel 56 TEUF (dom af 27.10.2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, præmis 29).

116 Den omstændighed, at det bestemmes, at gyldigheden af tilladelser meddelt af værtsmedlemsstaten under alle omstændigheder ikke må overstige en vis varighed, har således hverken til formål at fastsætte betingelserne for udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, eftersom en sådan begrænsning ligeledes finder anvendelse på virksomheder i værtsmedlemsstaten, som beskæftiger tredjelandsstatsborgere, og kan heller ikke forbyde, medføre ulemper for eller gøre udøvelsen af denne arbejdsgivers ret til fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv på en tilstrækkeligt sikker og direkte måde, medmindre denne oprindelige gyldighedsperiode åbenlyst er for kort til at opfylde de fleste tjenesteyderes behov, eller hvis det under alle omstændigheder kun er muligt at opnå fornyelse heraf ved at opfylde overdrevne formaliteter.

117 Hvad dernæst angår den omstændighed, at de opholdstilladelser, som en medlemsstat kan udstede til tredjelandsstatsborgere, der er udstationeret i denne medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke kan have en længere gyldighedsperiode end den arbejdstilladelse, som de berørte personer er i besiddelse af i denne anden medlemsstat, bemærkes, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 56 TEUF, kun kan påberåbes af tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen skal udføres, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 10.3.2016, Safe Interenvios, C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 98).

118 Eftersom en tjenesteyder kun lovligt kan levere sine tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret, og følgelig kun kan drage fordel af den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som de arbejdstagere, som den pågældende har ansat, er beskæftiget i overensstemmelse med denne medlemsstats ret, kan den omstændighed, at en medlemsstat begrænser gyldighedsperioden for de opholdstilladelser, som den udsteder til tredjelandsstatsborgere, der er udstationeret på dens område, til varigheden af de arbejdstilladelser, som disse har i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, ikke anses for en tilsidesættelse af dennes ret til fri udveksling af tjenesteydelser.

119 Hvad endelig angår den omstændighed, at de gebyrer, der skal betales for udstedelse af en opholdstilladelse til en arbejdstager fra et tredjeland, som er udstationeret i en medlemsstat af en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, er højere end de gebyrer, der skal betales for et bevis for lovligt ophold som unionsborger – idet det imidlertid svarer til det beløb, der skal betales for at få udstedt en almindelig opholdstilladelse med henblik på en tredjelandsstatsborgers udøvelse af beskæftigelse – følger det af fast retspraksis i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at for at en foranstaltning, der kræver betaling af gebyrer som modydelse for en medlemsstats udstedelse af en opholdstilladelse, kan anses for forenelig med artikel 56 TEUF, må størrelsen af disse gebyrer hverken være overdreven eller urimelig (jf. analogt dom af 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, præmis 42).

120 Når dette er sagt, forholder det sig ikke desto mindre således, at spørgsmålet om, hvorvidt det gebyr, der skal betales, er overdrevent eller urimeligt og dermed uforholdsmæssigt, skal vurderes i forhold til de omkostninger, der er forbundet med behandlingen af denne ansøgning, og som den pågældende medlemsstat således skal bære.

121 Den omstændighed, at det gebyr, der kræves for udstedelse af en opholdstilladelse til en udstationeret arbejdstager fra et tredjeland, er højere end det, der kræves for et opholdsbevis for en unionsborger, er følgelig principielt ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at størrelsen af disse gebyrer er overdreven eller urimelig og følgelig er i strid med artikel 56 TEUF, men kan udgøre et tungtvejende indicium for, at dette beløb er uforholdsmæssigt, hvis de opgaver, som myndighederne skal udføre for at udstede en sådan opholdstilladelse, henset til bl.a. de betingelser, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning i denne henseende, samt omkostningerne til fremstilling af det tilsvarende sikre dokument svarer til dem, der er nødvendige for at udstede et opholdsbevis til en unionsborger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

122 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, som fastsætter, for det første, at gyldigheden af en opholdstilladelse, der kan meddeles en arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som er udstationeret i denne medlemsstat, under alle omstændigheder ikke kan overstige en varighed, der er fastsat ved den omhandlede nationale lovgivning, som således kan være kortere end den tid, der er nødvendig for at udføre den ydelse, som denne arbejdstager er udstationeret til, for det andet, at denne opholdstilladelses gyldighedsperiode er begrænset til varigheden af den arbejds- og opholdstilladelse, som den pågældende arbejdstager har i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, og, for det tredje, at udstedelsen af den nævnte opholdstilladelse kræver betaling af et gebyr, der er højere end det gebyr, der skal betales for udstedelse af et bevis for lovligt ophold som unionsborger, forudsat indledningsvis at denne tilladelses oprindelige gyldighedsperiode ikke åbenlyst er for kort til at opfylde de fleste tjenesteyderes behov, dernæst at det er muligt at opnå fornyelse af denne tilladelse uden at skulle opfylde overdrevne formaliteter, og endelig at dette beløb svarer nogenlunde til de administrative omkostninger, der er forbundet med behandlingen af en ansøgning om udstedelse af en sådan tilladelse.

Sagsomkostninger

123 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland, og som er udstationeret i en medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke automatisk skal indrømmes en »afledt opholdsret«, hverken i den medlemsstat, hvor de er ansat, eller i den medlemsstat, hvor de er udstationeret.**

2) **Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at i det tilfælde, hvor en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, i den første medlemsstat leverer en tjenesteydelse af mere end tre måneders varighed, er denne virksomhed forpligtet til i værtsmedlemsstaten at indhente en opholdstilladelse for hver arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som virksomheden agter at udstationere i denne medlemsstat, og at den med henblik på at opnå denne tilladelse forudgående skal anmelde de tjenesteydelser, som arbejdstagerne skal udstationeres for at udføre, samt oplyse myndighederne i værtsmedlemsstaten om de opholdstilladelser, som disse arbejdstagere råder over i den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, og fremsende arbejdstagernes ansættelseskontrakt.**

3) **Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, som fastsætter, for det første, at gyldigheden af en opholdstilladelse, der kan meddeles en arbejdstager, der er statsborger i et tredjeland, og som er udstationeret i denne medlemsstat, under alle omstændigheder ikke kan overstige en varighed, der er fastsat ved den omhandlede nationale lovgivning, som således kan være kortere end den tid, der er nødvendig for at udføre den ydelse, som denne arbejdstager er udstationeret til, for det andet, at denne opholdstilladelses gyldighedsperiode er begrænset til varigheden af den arbejds- og opholdstilladelse, som den pågældende arbejdstager har i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, og, for det tredje, at udstedelsen af den nævnte opholdstilladelse kræver betaling af et gebyr, der er højere end det gebyr, der skal betales for udstedelse af et bevis for lovligt ophold som unionsborger, forudsat indledningsvis at denne tilladelses oprindelige gyldighedsperiode ikke åbenlyst er for kort til at opfylde de fleste tjenesteyderes behov, dernæst at det er muligt at opnå fornyelse af denne tilladelse uden at skulle opfylde overdrevne formaliteter, og endelig at dette beløb svarer nogenlunde til de administrative omkostninger, der er forbundet med behandlingen af en ansøgning om udstedelse af en sådan tilladelse.**

Underskrifter