Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 20. junija 2024*

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev – Člena 56 in 57 PDEU – Napotitev državljanov tretjih držav s strani podjetja v eni državi članici za opravljanje del v drugi državi članici – Trajanje več kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju – Obveznost napotenih delavcev, ki so državljani tretjih držav, da imajo v državi članici gostiteljici dovoljenje za prebivanje v primeru dela, ki traja več kot tri mesece – Omejitev obdobja veljavnosti izdanih dovoljenj za prebivanje – Znesek taks, povezanih s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje – Omejitev svobode opravljanja storitev – Nujni razlogi v splošnem interesu – Sorazmernost“

V zadevi C-540/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu, Nizozemska) z odločbo z dne 11. avgusta 2022, ki je na Sodišče prispela 11. avgusta 2022, v postopku

SN in drugi

proti

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan (poročevalec), predsednik senata, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis in D. Gratsias, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. septembra 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za SN in druge B. J. Maes in D. O. Wernsing, advocaten,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, A. Hanje in J. M. Hoogveld, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki,

– za norveško vlado I. Collett, E. Eikeland in S. Hammersvik, agenti,

– za Evropsko komisijo L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal in M. Mataija, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. novembra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 56 in 57 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo SN in drugimi delavci, državljani tretjih držav, ki jih je slovaška družba napotila v nizozemsko družbo, na eni strani, ter Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) (v nadaljevanju: državni sekretar), na drugi strani, v zvezi z obveznostjo teh delavcev, da pridobijo nizozemsko dovoljenje za prebivanje, in pogoji za izdajo takega dovoljenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

KISS

3 V členu 1 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana 19. junija 1990 v Schengnu in je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 (UL 2010, L 85, str. 1) in z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: KISS), je pojem „tujec“ opredeljen kot „oseba, ki ni državljan države članice Evropske skupnosti“.

4 Člen 21(1) te konvencije določa:

„Tujci, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, se lahko na podlagi tega dovoljenja in veljavne potne listine do 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju prosto gibljejo na ozemlju drugih držav članic, če izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c) in (e) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) [UL 2006, L 105, str. 1] in niso na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov zadevne države članice.“

Zakonik o schengenskih mejah

5 Člen 6(1) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1; v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah), naslovljen „Pogoji za vstop državljanov tretjih držav“, s katerim je bil nadomeščen člen 5(1) Uredbe št. 562/2006, določa:

„Za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ni daljše od 90 dni v katerem koli obdobju 180 dni, kar zajema vsak dan bivanja v zadnjem 180 dnevnem obdobju, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

(a) posedovati morajo veljavno potno listino, ki imetniku dovoljuje prehod meje in izpolnjuje naslednji merili:
   (i) veljavna je še vsaj tri mesece po načrtovanem odhodu z ozemlja države članice. V upravičenih nujnih primerih se ta zahteva lahko opusti;
   (ii) izdana je bila v preteklih desetih letih;

[…]

(c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;

[…]

(e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če v nacionalni zbirki podatkov držav članic na isti podlagi ni bil razpisan noben ukrep zavrnitve vstopa.“

Direktiva 96/71/ES

6 V uvodni izjavi 20 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431) je navedeno:

„ker ta direktiva ne vpliva niti na sporazume, ki jih Skupnost sklene s tretjimi državami, niti na zakonodajo držav članic v zvezi z dostopom izvajalcev storitev iz tretjih držav na njihovo ozemlje; ker ta direktiva prav tako ne vpliva na nacionalno zakonodajo, ki zadeva vstop, bivanje in dostop do zaposlitve delavcev iz tretjih držav“.

7 Člen 1(1) te direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za podjetja s sedežem v kateri od držav članic, ki v okviru čezmejnega opravljanja storitev napotijo delavce v skladu s členom 3 na ozemlje katere od držav članic.“

Uredba (ES) št. 1030/2002

8 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 3) določa:

„1. Dovoljenja za prebivanje, ki jih države članice izdajo državljanom tretjih držav, se izdelajo v enotni obliki, na njih pa je dovolj prostora za vse podatke, ki so določeni v Prilogi k tej uredbi. […] Vsaka država članica lahko v ustrezni prostor enotne oblike doda pomembne podatke v zvezi z vrsto dovoljenja in pravnim statusom zadevne osebe, zlasti podatke o tem ali ima oseba dovoljenje za delo ali ne.

2. Za namen te uredbe:

(a) ‚dovoljenje za prebivanje' pomeni vsako dovoljenje, ki ga izdajo organi države članice in državljanom tretjih držav dovoljuje zakonito prebivanje na njenem ozemlju […]."

9 Člen 2(1) te uredbe določa:

„Dodatne tehnične zahteve za enotno obliko dovoljenj za prebivanje v zvezi z naslednjim se določijo v skladu s postopkom iz člena 7(2) […]."

Uredba (ES) št. 883/2004

10 Člen 12(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012 (UL 2012, L 12, str. 1), določa:

„Za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja dejavnosti, in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da tam opravljala delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, če predvideno trajanje takega dela ne presega štiriindvajset mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo osebo."

Direktiva 2004/38/ES

11 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) v členu 3(1), določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici[, ki ni tista država], katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo."

12 Člen 9(1) te direktive določa:

„Države članice izdajo dovoljenje za prebivanje družinskim članom državljana Unije, ki niso državljani države članice, kadar je predvideno obdobje prebivanja daljše od treh mesecev."

Direktiva 2006/123/ES

13 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) v členu 17, naslovljenem „Dodatna odstopanja v zvezi s svobodo opravljanja storitev“, določa:

„Člen 16 [s katerim se izvaja pravica ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža] se ne uporablja za:

[…]

9. v zvezi z državljani tretjih držav, ki se odpravijo v drugo državo članico zaradi opravljanja storitev, možnost držav članic, da od državljanov tretjih držav, ki ne spadajo v režim medsebojnega priznavanja iz člena 21 [KISS], zahtevajo vizum ali dovoljenje za bivanje, ali možnost, da od državljanov tretjih držav zahtevajo, da pristojne organe držav članic, v kateri se storitev opravlja, obvestijo o svojem prihodu na dan prihoda ali po prihodu;

[…].“

Direktiva 2009/52/ES

14 V uvodnih izjavah od 1 do 3 Direktive 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2009, L 168, str. 24) je navedeno:

„(1) Evropski svet se je na zasedanju 14. in 15. decembra 2006 strinjal, da bi bilo treba okrepiti sodelovanje med državami članicami na področju boja proti nezakonitemu priseljevanju in zlasti, da bi bilo treba ukrepe proti nezakonitemu priseljevanju okrepiti na ravni držav članic in EU.

(2) Glavni privabitveni dejavnik za nezakonito priseljevanje v EU je možnost zaposlitve v EU brez zahtevanega zakonitega statusa. Ukrepi proti nezakonitemu priseljevanju in nezakonitemu prebivanju bi morali zato vključevati ukrepe proti temu privabitvenemu dejavniku.

(3) Osrednji del teh ukrepov bi morala biti splošna prepoved zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki nimajo pravice prebivanja v EU, s sankcijami zoper delodajalce, ki kršijo to prepoved.“

15 V skladu s členom 2(b) te direktive za njene posebne namene „nezakonito prebivajoči državljan tretje države“ pomeni „državljana tretje države, ki je prisoten na ozemlju države članice in ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za bivanje ali prebivanje v tej državi članici“.

16 Člen 3(1) iste direktive določa:

„Države članice prepovejo zaposlovanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.“

Direktiva 2011/98/EU

17 Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (UL 2011, L 343, str. 1), v členu 1(1) določa:

„Ta direktiva določa:

(a) enotni postopek obravnavanja vloge za izdajo enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav, da lahko za namen dela prebivajo na ozemlju države članice, da bi poenostavili postopke za njihov sprejem in olajšali nadzor nad njihovim statusom […]

[…]."

18 Člen 3(2) te direktive določa:

Ta direktiva se ne uporablja za državljane tretjih držav:

[…]

(c) ki so napoteni na delo, za čas njihove napotitve;

[…]."

19 Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Enotno dovoljenje", določa:

„1. Države članice pri izdaji enotnega dovoljenja uporabijo enotno obliko, kakor je določena v Uredbi [št. 1030/2002], in navedejo podatke v zvezi z dovoljenjem za delo v skladu s točko (a)7.5–9. Priloge k navedeni uredbi.

Države članice lahko dodatne podatke glede delovnega razmerja državljana tretje države (kot so ime oziroma naziv ter naslov delodajalca, kraj dela, vrsta dela, delovni čas, plačilo) navedejo v papirni obliki ali jih shranijo v elektronski obliki v skladu s členom 4 Uredbe [št. 1030/2002] in točko (a)16 Priloge k navedeni uredbi.

2. Pri izdaji enotnega dovoljenja države članice ne izdajo dodatnih dovoljenj kot dokazila o dovoljenem dostopu do trga dela."

20 Člen 7 iste direktive, naslovljen „Dovoljenja za prebivanje, izdana za druge namene, kot je delo", določa:

„1. Pri izdaji dovoljenj za prebivanje v skladu z Uredbo [št. 1030/2002] države članice navedejo podatke glede dovoljenja za delo, ne glede na vrsto dovoljenja za prebivanje.

Države članice lahko dodatne podatke glede delovnega razmerja državljana tretje države (kot so ime oziroma naziv ter naslov delodajalca, kraj dela, vrsta dela, delovni čas, plačilo) navedejo v papirni obliki ali jih shranijo v elektronski obliki v skladu s členom 4 Uredbe [št. 1030/2002] in točko (a)16 Priloge k navedeni uredbi.

2. Pri izdaji dovoljenj za prebivanje v skladu z Uredbo [št. 1030/2002] države članice ne izdajo dodatnih dovoljenj kot dokazila o dovoljenem dostopu do trga dela.“

Direktiva 2003/109/ES

21 Člen 3(2)(e) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), določa:

„Ta direktiva se ne uporablja za državljane tretjih držav, ki:

[…]

(e) bivajo samo iz začasnih razlogov, kot au-pair ali sezonski delavci ali kot delavci, ki jih je tja napotil izvajalec storitev zaradi čezmejnega izvajanja storitev, ali kot čezmejni izvajalci storitev ali v primerih, v katerih je bilo njihovo dovoljenje za prebivanje uradno omejeno.“

Direktiva 2014/67/EU

22 Člen 9, od (1) do (3), Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2014, L 159, str. 11), naslovljen „Upravne zahteve in nadzorni ukrepi“, določa:

„1. Države članice lahko uvedejo samo upravne zahteve in nadzorne ukrepe, potrebne za zagotavljanje učinkovitega spremljanja skladnosti z obveznostmi iz te direktive in Direktive [96/71], če so te zahteve in ukrepi upravičeni in sorazmerni v skladu s pravom Unije.

V ta namen lahko države članice uvedejo zlasti naslednje ukrepe:

(a) obveznost ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, da pristojnim nacionalnim organom najpozneje do začetka opravljanja storitev predloži preprosto izjavo v uradnem jeziku (enem od uradnih jezikov) države članice gostiteljice ali v drugem jeziku ali jezikih, sprejetih v državi članici gostiteljici, v kateri navede potrebne ustrezne informacije, da se omogočijo dejanske kontrole na delovnem mestu, vključno z:
   (i) identiteto ponudnika storitev;
   (ii) predvidenim številom jasno določljivih napotenih delavcev;
   (iii) osebami iz točk (e) in (f);
   (iv) predvidenim trajanjem ter začetnim in končnim datumom napotitve;
   (v) naslovom ali naslovi delovnega mesta ter
   (vi) naravo storitev, ki upravičujejo napotitev;

(b) obveznost, da se med obdobjem napotitve v tiskani ali elektronski obliki hranijo ali dajo na razpolago in/ali zadržijo izvodi pogodbe o zaposlitvi ali enakovrednega dokumenta v smislu Direktive Sveta [z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje] 91/533/EGS [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 3)], kadar je ustrezno, vključno z dodatnimi informacijami iz člena 4 navedene direktive, plačilnih listov, evidenc prisotnosti,

v katerih so razvidni začetek, konec in trajanje dnevnega delovnega časa, ter dokazila o izplačanih plačah ali izvodi enakovrednih dokumentov, in sicer na dostopnem in jasno določenem mestu na ozemlju napotitve, kot je delovno mesto ali gradbišče ali za mobilne delavce v prometnem sektorju sedež operacij ali vozilo, s katerim se storitve opravljajo;

(c) obveznost, da se na prošnjo organov države članice gostiteljice po obdobju napotitve v razumnem časovnem obdobju predložijo dokumenti iz točke (b);

(d) obveznost, da se zagotovi prevod dokumentov iz točke (b) v uradni jezik ali enega od uradnih jezikov države članice gostiteljice ali v drug(e) jezik(e), ki ga ali jih država članica gostiteljica priznava;

(e) obveznost, da se imenuje oseba za stike s pristojnimi organi v državi članici gostiteljici, v kateri se opravljajo storitve, ter za pošiljanje in prejemanje dokumentov in/ali obvestil, če je to potrebno;

(f) obveznost, da se po potrebi imenuje kontaktna oseba, ki bo delovala kot predstavnik, prek katerega lahko zadevni socialni partnerji poskušajo doseči, da se ponudnik storitev v državi članici gostiteljici med obdobjem opravljanja storitev kolektivno pogaja v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso. Ta oseba ni nujno oseba iz točke (e) in njena prisotnost v državi članici gostiteljici ni obvezna, vendar pa mora biti na voljo, če je za to razumno in upravičeno zaprošena.

2. Države članice lahko uvedejo druge upravne zahteve in nadzorne ukrepe, če bi prišlo do okoliščin ali novih ugotovitev, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da obstoječe upravne zahteve in nadzorni ukrepi ne zadostujejo ali niso učinkoviti za zagotavljanje učinkovitega spremljanja skladnosti z obveznostmi iz Direktive [96/71] in te direktive, če so te druge zahteve in ukrepi upravičeni in sorazmerni.

3. Ta člen ne vpliva na druge obveznosti na podlagi zakonodaje Unije, vključno s tistimi, ki izhajajo iz Direktive Sveta 89/391/EGS [z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 349)] in [Uredbe št. 883/2004], in/ali tistimi iz nacionalnega prava glede varstva ali zaposlovanja delavcev, če se slednje enako uporabljajo za podjetja s sedežem v zadevni državi članici ter so upravičene in sorazmerne.“

Nizozemsko pravo

Zakon o delu tujcev

23 Člen 2(1) Wet arbeid vreemdelingen (zakon o delu tujcev) z dne 21. decembra 1994 (Stb. 1994, št. 959) določa:

„Delodajalcu je prepovedano na Nizozemskem delo dajati tujemu državljanu, ki nima dovoljenja za zaposlitev ali ki nima enotnega dovoljenja za delo za tega delodajalca.“

Odlok o izvajanju zakona o delu tujcev

24 Člen 1e(1) Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (odlok o izvajanju zakona o delu tujcev) v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa:

„Prepoved iz člena 2(1) zakona o delu tujcev se ne uporablja za tujega državljana, ki v okviru čezmejnega opravljanja storitev začasno opravlja delo na Nizozemskem v službi delodajalca, ki ima sedež zunaj Nizozemske v drugi državi članici Evropske unije, drugi državi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ali Švici, pod pogojem, da:

(a) tuji državljan izpolnjuje vse pogoje, ki so v zvezi s prebivanjem, delovnim dovoljenjem in socialno varnostjo predpisani za to, da lahko kot zaposleni pri delodajalcu opravlja delo v državi, v kateri ima ta delodajalec sedež;

(b) tuji državljan opravlja delo, podobno tistemu, ki ga ima pravico opravljati v državi, v kateri ima delodajalec sedež;

(c) tuji državljan zgolj nadomešča drugega tujega državljana, ki je opravljal podobno delo, če ni preseženo skupno trajanje dogovorjenega opravljanja storitev, in

(d) delodajalec dejansko opravlja bistvene dejavnosti […].“

Zakon o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji

25 Člen 8, od (1) do (4), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zakon o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji) z dne 1. junija 1016 (Stb. 2016, št. 219; v nadaljevanju: WagwEU) določa:

„1. Ponudnik storitev, ki napoti delavca na Nizozemsko, mora o tem pred začetkom opravljanja dejavnosti pisno ali elektronsko obvestiti [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister za socialne zadeve in zaposlovanje, Nizozemska)]. Obvestilo, ki ga poda ponudnik storitev, vključuje:

(a) njegovo identiteto;

(b) identiteto prejemnika storitev in identiteto napotenega delavca;

(c) kontaktno osebo iz člena 7;

(d) identiteto fizične ali pravne osebe, odgovorne za izplačilo plač;

(e) naravo in predvideno trajanje dejavnosti;

(f) naslov kraja opravljanja dela in

(g) prispevke v sisteme socialne varnosti, ki se uporabljajo.

2. Če ponudnik storitev, ki napoti delavca na Nizozemsko, pred začetkom dejavnosti prejemniku storitev zagotovi pisno ali elektronsko kopijo obvestila iz odstavka 1, ta vsebuje vsaj podatke

o njegovi identiteti in identiteti napotenega delavca, naslovu kraja opravljanja dela ter naravi in trajanju dejavnosti.

3. Prejemnik storitev preveri, ali kopija obvestila iz odstavka 2 vključuje podatke, navedene v tem odstavku 2, in o kakršni koli nepravilnosti ali o neprejemu kopije pisno ali elektronsko obvesti [ministra za socialne zadeve in zaposlovanje] najpozneje v petih delovnih dneh po začetku dejavnosti.

4. Podatki, ki jih [minister za socialne zadeve in zaposlovanje] obdeluje v skladu s tem členom, se posredujejo upravnim in nadzornim organom, če so potrebni za opravljanje njihovih nalog v zvezi s čezmejnim opravljanjem storitev.“

Odlok o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji

26 Člen 3(2) Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (odlok o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji) določa:

„[Minister za socialne zadeve in zaposlovanje] je pooblaščen in dolžan na zahtevo Immigratie- en Naturalisatiedienst [(služba za priseljevanje in naturalizacijo, Nizozemska, v nadaljevanju: IND)] tej službi brezplačno zagotoviti podatke o ponudnikih storitev, prejemnikih storitev, kontaktnih osebah, osebah, odgovornih za izplačilo plač, in napotenih delavcih, ki so bili obdelani v povezavi s členom 8 [WagwEU], vključno z nacionalno identifikacijsko številko, če so ti podatki potrebni za naloge v zvezi z izvajanjem Vreemdelingenwet 2000 [(zakon o tujcih iz leta 2000)].“

27 V skladu s členom 11(3) tega odloka mora ponudnik storitev poleg informacij iz člena 8(1) WagwEU navesti tudi datum konca obdobja zakonite zaposlitve.

Zakon o tujcih iz leta 2000

28 Člen 14(1)(a) in (3) zakona o tujcih iz leta 2000 določa:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheid (minister za pravosodje in varnost, Nizozemska)] je pristojen za:

(a) ugoditev, zavrnitev ali nesprejetje v obravnavo prošenj za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje;

[…]

3. Dovoljenje za začasno prebivanje se izda z omejitvami, ki so povezane z namenom, za katerega je prebivanje dovoljeno. Določijo se lahko tudi drugi pogoji v zvezi z dovoljenjem. Pravila v zvezi z izdajo, spremembo ali podaljšanjem po uradni dolžnosti, omejitvami in pogoji se lahko določijo z uredbo javne uprave ali na podlagi take uredbe.“

Odlok o tujcih iz leta 2000

29 Člen 3.31a(1) Vreemdelingenbesluit 2000 (odlok o tujcih iz leta 2000) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 497) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„Navadno dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda ob upoštevanju omejitve, povezane z dejavnostjo, ki se opravlja v okviru čezmejnega opravljanja storitev iz člena 4.6 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [odlok o izvajanju zakona o delu tujcev iz leta 2022], če je bila obvestitev iz člena 8 [WagwEU] izvedena s predložitvijo informacij, predpisanih v tem členu in v členu 11(3) [odloka o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji].“

30 V skladu s členom 3.4(1)(i) odloka o tujcih iz leta 2000 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari:

„Omejitve iz člena 14(3) [zakona o tujcih iz leta 2000] so povezane s:

[…]

(i) čezmejnim opravljanjem storitev.“

31 V skladu s členom 3.58(1)(i) tega odloka in delom B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000) z dne 2. marca 2001 (Stcrt. 2001, št. 64) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje spora o glavni stvari, služba IND izda dovoljenje za prebivanje, povezano s čezmejnim opravljanjem storitev, za obdobje veljavnosti, ki je enako trajanju dejavnosti iz člena 1e(2) odloka o izvajanju zakona o delu tujcev, v različici, ki se uporablja za dejansko stanje spora o glavni stvari, vendar ne več kot za dve leti.

Uredba o tujcih iz leta 2000

32 Člen 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000) z dne 18. decembra 2000 (Stcrt. 2001, št. 10) določa, da mora tuji državljan, ki nima dovoljenja za začasno prebivanje, veljavnega za namen, naveden v prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje, plačati takse za obravnavanje prošnje za izdajo, spremembo ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

33 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, ki so ukrajinski državljani, imajo dovoljenje za začasno prebivanje, ki so ga izdali slovaški organi in je veljalo do vključno 21. novembra 2020. Delajo za ROBI spol s.r.o., družbo slovaškega prava, ki jih je napotila v Ivens NV, družbo nizozemskega prava, za opravljanje del v pristanišču Rotterdam (Nizozemska).

34 Družba ROBI je 4. decembra 2019 pristojne nizozemske organe zato obvestila o naravi dejavnosti, za katero so bile te tožeče stranke napotene, in o trajanju te dejavnosti, ki naj bi predvidoma trajala od 6. decembra 2019 do 4. marca 2020. Družba ROBI je z obvestilom z dne 28. februarja 2020 te organe obvestila o podaljšanju te dejavnosti do 31. decembra 2021.

35 Ker je predvideno trajanje navedene dejavnosti presegalo 90-dnevno trajanje pravice do gibanja v obdobju 180 dni, ki jo imajo tujci, ki imajo dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država članica na podlagi člena 21(1) KISS, je družba ROBI 6. marca 2020 v imenu in za račun vsake od tožečih strank iz postopka v glavni stvari pri nizozemskih organih zaprosila za izdajo navadnega dovoljenja za začasno prebivanje. Za obravnavo vsake od teh prošenj so bile plačane takse v višini 290 EUR ali 320 EUR, odvisno od posameznega položaja tožečih strank.

36 Služba IND je v imenu državnega sekretarja izdala zahtevana dovoljenja za prebivanje. Vendar je bilo obdobje veljavnosti teh dovoljenj za prebivanje omejeno na obdobje veljavnosti slovaških dovoljenj za začasno prebivanje, izdanih tožečim strankam iz postopka v glavni stvari, ki pa je bilo krajše od obdobja opravljanja dejavnosti, zaradi katere so bile napotene na Nizozemsko.

37 Na datum, ki ga predložitveno sodišče ni navedlo, so tožeče stranke v postopku v glavni stvari vložile pritožbe zoper vsako od odločb, s katerimi jim je bilo izdano dovoljenje za prebivanje. V pritožbah so izpodbijale tako obveznost pridobitve dovoljenja za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanje storitev kot tudi obdobje veljavnosti izdanih dovoljenj za prebivanje in takse, ki se plačajo za obravnavanje prošenj za izdajo teh dovoljenj.

38 Potem ko je komisija službe IND za upravna zaslišanja 16. marca 2021 preučila te pritožbe, jih je državni sekretar z odločbami z dne 7. aprila 2021 kot neutemeljene zavrnil.

39 Družba ROBI je 7. maja 2021 pri nizozemskih organih v imenu in za račun nekaterih tožečih strank iz postopka v glavni stvari vložila nove prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, v utemeljitev katerih je navedla, da so slovaški organi tem tožečim strankam izdali nova dovoljenja za prebivanje, veljavna do 31. marca 2022.

40 Služba IND je v imenu državnega sekretarja tem prošnjam ugodila in zadevnim tožečim strankam izdala dovoljenja za prebivanje, veljavna do datuma zaključka dejavnosti, ki jo je družba ROBI priglasila nizozemskim organom, to je do 31. decembra 2021.

41 Poleg tega je družba ROBI 20. maja 2022 ponovno vložila prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje za nekatere od teh tožečih strank, da bi jih napotila na drugo dejavnost na Nizozemskem.

42 Hkrati so tožeče stranke iz postopka v glavni stvari pri predložitvenem sodišču zaradi kršitve členov 56 in 57 PDEU vložile tožbo za odpravo odločb z dne 7. aprila 2021.

43 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem izpodbijajo obveznost, da morajo imeti delavci, ki so državljani tretjih držav in so zaposleni pri ponudniku storitev s sedežem v državi članic, v okviru čezmejnega opravljanja storitev poleg dovoljenja za prebivanje v tej državi članici tudi dovoljenje za prebivanje v državi članici, v kateri se opravljajo storitve, in sicer po izteku 90-dnevnega obdobja iz člena 21(1) KISS. Trdijo, da taka obveznost podvaja postopek obveščanja pred čezmejnim opravljanjem storitev. Menijo, da okoliščina, da je obdobje veljavnosti dovoljenj za prebivanje, ki so jim jih izdali nizozemski organi, omejeno na obdobje veljavnosti njihovih slovaških dovoljenj za prebivanje in največ na dve leti, pomeni neupravičeno omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členoma 56 in 57 PDEU. Nazadnje trdijo, da znesek taks, ki se zahtevajo za prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na Nizozemskem, ni v skladu s pravom Unije, ker je ta znesek višji od zneska, ki se zaračuna za potrdila o zakonitem prebivanju, izdana državljanom Unije. Državni sekretar izpodbija vse trditve tožečih strank v postopku v glavni stvari.

44 V tem kontekstu predložitveno sodišče poudarja, da je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točki 31 in 32), Evropska komisija trdila, da v okviru svobode opravljanja storitev vsak ponudnik storitev prenese na svoje zaposlene „izpeljano pravico“ za prejem dovoljenja za prebivanje za čas, ki je potreben za to, da se opravi storitev, da je odločitev o pravici do prebivanja zgolj formalna in da je treba to pravico priznati avtomatično. Sodišče pa je v tej zadevi razsodilo, da Republika Avstrija ni izpolnila obveznosti iz člena 49 ES, zdaj člena 56 PDEU. Zato se to sodišče sprašuje, ali pravica do svobodnega opravljanja storitev, kot jo določata člena 56 in 57 PDEU, ne zagotavlja „izvedene pravice do prebivanja“ delavcem, napotenim v okviru čezmejnega opravljanja storitev.

45 Predložitveno sodišče se vsekakor sprašuje, ali obveznost odprave vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU nasprotuje temu, da se za to, da bi bilo mogoče delavce iz tretje države, ki so zaposleni pri ponudniku storitev s sedežem v drugi državi članici, napotiti v državo članico, lahko zahteva individualno dovoljenje za prebivanje, kadar – kot v obravnavanem primeru – nacionalna ureditev že vsebuje zahtevo, da mora delodajalec s sedežem v drugi državi članici o napotitvi delavcev, ki so državljani tretjih držav, poslati obvestilo, ki vsebuje enake podatke, kot so tisti, ki so potrebni za izdajo dovoljenja za prebivanje v državi članici gostiteljici. Čeprav se namreč zahteva za pridobitev dovoljenja za prebivanje uporablja šele po izteku 90-dnevnega obdobja, naj bi bilo tako zahtevo vseeno mogoče enačiti s predhodno odobritvijo, to je postopkom, ki lahko pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.

46 Nazadnje, če bi se štelo, da se tako dovoljenje za prebivanje lahko zahteva, se predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali nizozemska zakonodaja lahko omeji obdobje veljavnosti tega dovoljenja na obdobje veljavnosti dovoljenja za delo in dovoljenja za prebivanje v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, to obdobje pa ne sme biti daljše od dveh let, in drugič, ali se od prosilca za navedeno dovoljenje za prebivanje lahko zahteva plačilo taks, katerih znesek je petkrat višji od zneska taks, ki se plačajo za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljanu Unije.

47 V teh okoliščinah je rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu, Nizozemska), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali svoboda opravljanja storitev, ki je zagotovljena s členoma 56 in 57 PDEU, zajema pravico – ki izhaja iz te svobode – do prebivanja v državi članici za delavce, državljane tretjih držav, ki jih sme v tej državi članici zaposliti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici?

2. Če je odgovor nikalen: ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da je treba takrat, kadar opravljanje storitev traja več kot tri mesece, za vsakega posameznega delavca zaprositi za dovoljenje za prebivanje poleg preprostega sporočila, ki ga mora glede tega podati ponudnik storitev?

3. Če je odgovor nikalen: ali člen 56 PDEU nasprotuje
   (a) določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero veljavnost takega dovoljenja za prebivanje, ne glede na trajanje opravljanja storitev, ne sme presegati dveh let?
   (b) omejitvi trajanja veljavnosti takega dovoljenja za prebivanje na veljavnost dovoljenja za delo in prebivanje v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež?
   (c) temu, da se za posamezno prošnjo (za podaljšanje) pobirajo takse, katerih višina je enaka taksam za navadno delovno dovoljenje državljana tretje države, vendar ustreza petkratnemu znesku taks za potrdilo o zakonitem prebivanju državljana Unije?“

Prvo vprašanje

48 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba svobodo opravljanja storitev, zagotovljeno s členoma 56 in 57 PDEU, razlagati tako, da je treba delavcem, ki so državljani tretjih držav in jih v državo članico napoti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, samodejno priznati „izvedeno pravico do prebivanja“.

49 V zvezi s tem je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da predložitveno sodišče uporablja pojem „izvedena pravica do prebivanja“ s sklicevanjem na pravico do prebivanja napotenih delavcev državljanov tretjih držav, ki naj bi izhajala iz izvrševanja pravice njihovega delodajalca do svobode opravljanja storitev, in na katere obstoj se je sklicevala Komisija v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Čeprav je Sodišče v tej sodbi ugodilo tožbi Komisije zaradi neizpolnitve obveznosti, pa ni potrdilo obstoja take pravice do prebivanja. Sodišče je namreč pri presoji, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi pravice do svobodnega opravljanja storitev, v skladu s svojim običajnim pristopom ugotovilo, prvič, da nekateri vidiki zadevne ureditve ustvarjajo omejitve svobode opravljanja storitev, in drugič, da te omejitve presegajo to, kar je potrebno za uresničitev ciljev v splošnem interesu, na katere se sklicuje ta država članica.

51 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 35 sklepnih predlogov, pojem „izvedena pravica do prebivanja“ sicer na splošno napotuje na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se lahko v zadevah v zvezi z državljanstvom državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije in ki na podlagi določb Direktive 2004/38 ne morejo biti upravičeni do prebivanja v državi članici, katere državljanstvo ima državljan Unije, na podlagi člena 21(1) PDEU v nekaterih primerih prizna „izvedena pravica“ (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 23, in z dne 12. julija 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, točka 27 in navedena sodna praksa).

52 Vendar je treba opozoriti, da taka rešitev temelji na preudarku, da bi se državljan Unije ob neobstoju izvedene pravice do prebivanja v korist tega državljana tretje države v bistvu težko odločil zapustiti državo članico, katere državljanstvo ima, da bi v skladu s členom 21(1) PDEU uveljavil svojo pravico do prebivanja v drugi državi članici, saj ne bi bil prepričan, da bo lahko v državi članici, iz katere izvira, nadaljeval družinsko življenje, ki ga je razvil ali utrdil z navedenim državljanom tretje države v državi članici gostiteljici med dejanskim prebivanjem (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, točka 28 in navedena sodna praksa).

53 Iz tega sledi, da izvedena pravica do prebivanja v smislu te sodne prakse temelji na pravici iz člena 21(1) PDEU, ki jo ima fizična oseba, ki je državljan Unije, da se prosto giba in prebiva na ozemlju držav članic. Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 36 sklepnih predlogov, se ta pravica ne nanaša na podjetja, ki se lahko sklicujejo na svobodo ustanavljanja ali svobodo opravljanja storitev iz členov 49 oziroma 56 PDEU.

54 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec v bistvu poudaril v točki 37 sklepnih predlogov, razmerja med družinskimi člani v prvem kolenu iste družine ali med osebami, ki so razvile ali utrdile podobna razmerja in vse uživajo temeljno pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, zagotovljeno s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, niso primerljiva z razmerji med podjetjem in njegovimi zaposlenimi. Zato iz sodne prakse, navedene v točki 51 te

sodbe, niti po analogiji ni mogoče sklepati, da je treba v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, vsakemu delavcu, državljanu tretje države, ki ga podjetje pošlje v drugo državo članico, da bi tam v njegovem imenu opravljal storitve, samodejno priznati pravico do prebivanja v tej državi članici med trajanjem te storitve.

55 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 56 in 57 PDEU razlagati tako, da delavcem, ki so državljani tretjih držav in jih v državo članico napoti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ni treba samodejno priznati „izvedene pravice do prebivanja“ niti v državi članici, v kateri so zaposleni, niti v državi članici, v katero so napoteni.

Drugo vprašanje

56 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da mora podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki opravlja storitve v prvi državi članici v trajanju več kot tri mesece, organe prve države članice ne le obvestiti o opravljanju storitev, temveč tudi pridobiti dovoljenje za prebivanje za vsakega delavca, ki je državljan tretje države in ga namerava napotiti v to državo članico.

57 Najprej je treba opozoriti, da, po eni strani, kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, to, da delodajalec s sedežem v eni državi članici izvršuje pravico do svobodnega opravljanja storitev, ne povzroči nastanka lastne pravice do prebivanja na ozemlju te države članice v korist delavcev, državljanov tretjih držav, ki jih je zaradi tega napotil v drugo državo članico. Zato je treba to drugo vprašanje preučiti le glede na učinke, ki jih lahko ima ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, na pravico do svobodnega opravljanja storitev, ki jo ima ta delodajalec.

58 Po drugi strani, čeprav se predložitveno sodišče v svojem vprašanju ni sklicevalo le na obveznost ponudnika storitev, da za vsakega delavca, ki ga namerava napotiti, zaprosi za dovoljenje za prebivanje, temveč tudi na obveznost zadevnega podjetja, da obvesti o opravljanju storitev, je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se dvomi predložitvenega sodišča ne nanašajo na vprašanje, ali je ta druga obveznost, obravnavana ločeno, združljiva s členom 56 PDEU, ampak na vprašanje, ali je obveznost pridobitve dovoljenja za prebivanje v delu, v katerem ta obveznost dopolnjuje obveznost obvestitve o opravljanju storitev, združljiva s tem členom.

59 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členoma 56 in 57 PDEU, tako kot druge svoboščine prostega pretoka uporablja le za področja, ki niso bila predmet izčrpne harmonizacije (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 57 in navedena sodna praksa). Zato je treba za odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, najprej preučiti, ali ureditev, kot je ta, ki jo predložitveno sodišče navaja v svojem vprašanju, spada na področje, ki je bilo predmet izčrpne harmonizacije, ali je vsaj zajeta z enim od vidikov področja, ki je bilo predmet take harmonizacije.

60 V obravnavanem primeru se nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari nanaša na pravico do prebivanja zaposlenih delavcev, ki so državljani tretje države in so zakonito zaposleni v eni državi članici, vendar so napoteni v drugo državo članico zaradi opravljanja storitev. Zato ta ureditev v delu, v katerem se nanaša na delavce, napotene na ozemlje druge države članice, lahko spada na področja uporabe Direktive 96/71 in Direktive 2006/123 ter – v delu, v katerem se nanaša na pravico do prebivanja državljanov tretjih držav – na področja uporabe Uredbe št. 1030/2002, Direktive 2003/109 in KISS.

61 Vendar je treba v zvezi z Direktivo 96/71 najprej ugotoviti, da se ta direktiva v zvezi s pravicami, ki jih določa, sicer lahko uporablja za napotene delavce, ki so državljani tretjih držav, vendar v skladu s svojo uvodno izjavo 20 ne vpliva na nacionalno zakonodajo o pogojih za vstop, prebivanje in zaposlitev delavcev, ki so državljani tretjih držav.

62 Dalje, v zvezi z Direktivo 2006/123 sicer ni sporno, da kadar opravljanje storitev spada na področje uporabe te direktive, zadevnega nacionalnega ukrepa ni treba preučiti glede na člen 56 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, točka 55). Vendar iz člena 17(9) navedene direktive izhaja, da se ta ne uporablja za državljane tretjih držav, ki se preselijo v drugo državo članico v okviru opravljanja storitev.

63 Poleg tega, čeprav je bila z Uredbo št. 1030/2002 uvedena enotna oblika dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, iz besedila člena 1(2)(a) te uredbe izhaja, da dovoljenja, ki jih tako izda država članica, veljajo le na njenem ozemlju.

64 Prav tako je v členu 3(2)(e) Direktive 2003/109 izrecno navedeno, da ta direktiva ni namenjena državljanom tretjih držav, ki bivajo samo iz začasnih razlogov, na primer kot delavci, ki jih je tja napotil ponudnik storitev zaradi čezmejnega izvajanja storitev.

65 Nazadnje, v zvezi s členom 21(1) KISS je treba ugotoviti, da ta člen določa, da se lahko tujci, ki imajo dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, če je dovoljenje veljavno in imajo veljavno potno listino, prosto gibljejo na ozemlju drugih držav članic za obdobje, ki ni daljše od 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju, če izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 6(1)(a), (c) in (e) Zakonika o schengenskih mejah in niso na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov zadevne države članice. Nasprotno pa so za bivanje, daljše od 90 dni v obdobju 180 dni, še naprej izključno pristojne države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2017, X in X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, točki 44 in 51).

66 Iz tega sledi, da področje vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju države članice v okviru napotitve, ki jo opravi podjetje ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, spada na področje, ki ni bilo harmonizirano na ravni prava Unije, in da je zato ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, mogoče presojati glede na določbe člena 56 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točki 59 in 60).

67 Na podlagi tega člena 56 PDEU so omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji prepovedane za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav članic, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene. Take omejitve pomenijo zlasti nacionalne ureditve, ki povzročajo dodatna upravna ali gospodarska bremena ali katerih posledica je, da opravljanje storitev med državami članicami postane težavnejše kot opravljanje storitev samo znotraj države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija, C-591/17, EU:C:2019:504, točki 135 in 136 ter navedena sodna praksa), in ki lahko kot take zmanjšajo privlačnost dejavnosti ponudnikov storitev s sedežem v drugih državah članicah, kjer ti zakonito opravljajo svoje storitve.

68 Člen 57 PDEU pa določa, da pravica do svobodnega opravljanja storitev zajema pravico ponudnika, da zaradi opravljanja svoje storitve začasno izvaja svojo dejavnost v državi članici, v kateri se ta storitev opravlja, pod enakimi pogoji, kakršne ta država predpisuje svojim državljanom. Zato s pojmom omejitve načeloma niso zajeti ukrepi, ki enako vplivajo na opravljanje storitev med državami članicami kot na opravljanje storitev znotraj države članice in

katerih edini učinek je podražitev stroškov zadevne storitve neodvisno od ponudnika, ki jo opravi (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija, C-591/17, EU:C:2019:504, točka 137 in navedena sodna praksa).

69 Da pa se členu 56 PDEU ne bi odvzel polni učinek, zakonodaje države članice, ki se uporablja za ponudnike storitev s sedežem v tej državi članici, ni mogoče v celoti enako uporabiti za čezmejne dejavnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 17. decembra 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, točka 16; z dne 25. julija 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, točka 13, in z dne 24. januarja 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, točka 17).

70 Zato je treba ukrepe, ki vplivajo na opravljanje storitev na ozemlju države članice in ki, čeprav veljajo brez razlikovanja, ne upoštevajo zahtev, ki že veljajo za dejavnosti ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito opravljajo podobne storitve, in ki kot taki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost dejavnosti teh ponudnikov na tem ozemlju, šteti za omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji.

71 V obravnavanem primeru je treba za zadevno ureditev, ki vpliva na opravljanje storitev na nacionalnem ozemlju, sicer šteti, da se uporablja brez razlikovanja, ker ne le za ponudnike storitev s sedežem v drugi državi članici, ampak tudi za tiste s sedežem na nacionalnem ozemlju določa obveznost, da se prepričajo, da imajo njihovi zaposleni delavci, ki so državljani tretjih držav, dovoljenje za prebivanje.

72 Vendar pa ta ureditev, če trajanje storitev, ki jih opravijo podjetja s sedežem v drugi državi članici, presega tri mesece, tem podjetjem nalaga izpolnjevanje dodatnih formalnosti poleg tistih, ki jim jih je v zvezi z zaposlovanjem državljanov tretjih držav za potrebe dejavnosti teh podjetij v skladu z Direktivo 2009/52 že naložila država članica, v kateri imajo ta podjetja sedež.

73 Ker je zaradi tega opravljanje storitev med državami članicami težavnejše kot opravljanje storitev samo znotraj države članice, je treba za tako ureditev šteti, da omejuje svobodo opravljanja storitev v smislu členov 56 in 57 PDEU, čeprav bi morali ponudniki storitev s sedežem na nacionalnem ozemlju prav tako zaprositi za dovoljenje za prebivanje, da bi lahko za opravljanje podobnih storitev na tem ozemlju zaposlili delavce, ki so državljani tretjih držav.

74 V skladu z ustaljeno sodno prakso je lahko nacionalna ureditev, ki se uporablja brez razlikovanja, ne glede na omejevalni učinek na svobodo opravljanja storitev upravičena, če sledi nujnemu razlogu v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, točka 19).

75 Vendar je taka utemeljitev dopustna le, če, na eni strani, interes, ki naj bi ga zadevna ureditev varovala, ni že zaščiten s pravili, ki za ponudnika storitev veljajo v državi članici, v kateri ima sedež (sodbe z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 48; z dne 10. marca 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, točka 100, in z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi, C-18/17, EU:C:2018:904, točka 46).

76 Na drugi strani, v skladu z načelom sorazmernosti mora biti ta ureditev primerna za uresničitev cilja, ki mu sledi, kar pomeni, da resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (sodba z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, točka 52), in ne sme presegati tega, kar je potrebno za dosego tega cilja (sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 37).

77 V obravnavanem primeru je iz spisa s katerim razpolaga sodišče razvidno, da je nizozemska vlada navedla štiri utemeljitve, ki se nanašajo, prvič, na potrebo po zaščiti dostopa do nacionalnega trga dela, drugič, na potrebo po preverjanju, ali ponudnik storitev s sedežem v državi članici, ki ni država članica, v kateri se storitev opravlja, ne izkorišča svobode opravljanja storitev za drug namen kot za opravljanje te storitve, in tretjič, na spoštovanje pravice do pravne varnosti napotenih delavcev, ker naj bi jim izdaja dokumenta o prebivanju omogočila dokazati, da na ozemlju države članice, v katero so napoteni, ne prebivajo nezakonito, in četrtič, na potrebo po nadzoru, da napoteni delavec ne pomeni grožnje za javni red.

78 Prvič, glede zaščite dostopa do nacionalnega trga dela je treba ugotoviti, da je skrb za preprečitev motenj na trgu dela sicer nujni razlog v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi, C-18/17, EU:C:2018:904, točka 48 in navedena sodna praksa), če ta skrb ni izražena v zvezi z delavci iz držav članic, ki imajo v skladu s členom 45(3)(c) PDEU pravico, da ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo ali javnim zdravjem, prebivajo v drugi državi članici zaradi zaposlitve, temveč v zvezi z državljani tretjih držav.

79 Vendar je treba navesti, da nikakor ni mogoče šteti, da nacionalna zakonodaja, ki se ne uporablja le za državljane tretjih držav, ki so začasno napoteni, da v okviru dejavnosti posredovanja ali zagotavljanja delavcev opravljajo naloge, ki so jim zaupane, pod nadzorom in vodstvom podjetja s sedežem v državi članici gostiteljici, ampak tudi, kot v postopku v glavni stvari, za državljane tretjih držav, ki jih podjetje ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici napoti, da bi pod njegovim nadzorom in vodstvom opravljali storitve, ki niso posojanje delovne sile, ta cilj uresničuje dosledno.

80 Namreč, medtem ko so delavci, ki jih zadeva dejavnost posredovanja ali zagotavljanja delovne sile, dejavni na trgu dela države, v katero so za to napoteni, pa delavci, ki so napoteni, da bi pod nadzorom in vodstvom delodajalca opravljali storitve, ki niso posojanje delovne sile, ne zahtevajo dostopa do tega trga, saj naloge opravljajo pod nadzorom in vodstvom svojega delodajalca ter se po opravljeni nalogi vrnejo v svojo matično državo ali v državo, kjer imajo prebivališče (glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi, C-18/17, EU:C:2018:904, točka 48 in navedena sodna praksa).

81 V teh okoliščinah omejitve svobode opravljanja storitev, ugotovljene v točki 73 te sodbe, ni mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, da se preprečijo motnje na trgu dela.

82 Drugič, glede potrebe po preverjanju, ali podjetja s sedežem v državi članici, ki ni država članica, v kateri opravljajo storitve, ne izkoriščajo svobode opravljanja storitev za drug namen kot za opravljanje te storitve, je Sodišče že presodilo, da lahko država članica nadzira, da se taka podjetja ne poslužujejo svobode opravljanja storitev z drugim namenom, kot je izvršitev zadevne storitve, na primer zaradi napotitve svojega osebja zaradi posredovanja ali zagotavljanja dela delavcev (sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 56), čeprav se prosto gibanje delavcev, kot je zagotovljeno s členom 45 PDEU, uporablja le za delavce iz držav članic.

83 Vendar nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari od ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici že zahteva, da nacionalne organe obvestijo o opravljanju storitev in v tem primeru, kot je razvidno iz spisa, s katerim razpolaga sodišče, o identiteti delavcev, ki jih nameravajo napotiti, ter o naravi in trajanju dejavnosti. Taka zahteva, ki bi jo bilo po potrebi mogoče okrepiti z obveznostjo predložitve drugih informacij, če so te informacije v skladu s členom 9(1) Direktive

2014/67 upravičene in sorazmerne, navedenim organom že daje jamstva glede zakonitosti prisotnosti napotenih delavcev na njihovem ozemlju in posledično glede zakonitosti izvajanja pravice zadevnih podjetij do svobode opravljanja storitev, in to na manj omejujoč in enako učinkovit način kot zahteva po dovoljenju za prebivanje (glej po analogiji sodbi z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 52, in z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi, C-18/17, EU:C:2018:904, točka 50).

84 Zato omejitve svobode opravljanja storitev, ugotovljene v točki 73 te sodbe, prav tako ni mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, ki je preveriti, ali podjetja s sedežem v državi članici, ki ni država, v kateri opravljajo storitve, svobode opravljanja storitev ne koristijo za drug namen kot za opravljanje te storitve.

85 Tretjič, v zvezi z zagotavljanjem pravne varnosti napotenih delavcev s tem, da se jim omogoči, da lažje dokažejo, da so zakonito napoteni na ozemlje države članice, v kateri se storitev opravlja, in posledično, da tam zakonito prebivajo, je treba priznati, da je tak cilj nujni razlog v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49, točke od 47 do 49).

86 V zvezi s sorazmernostjo takega ukrepa pa je treba tudi opozoriti, po eni strani, da to, da se ponudnikom storitev s sedežem v državi članici, ki ni država članica, v kateri opravljajo svojo storitev, naloži obveznost, da zaprosijo za dovoljenje za bivanje za vsakega delavca, ki je državljan tretje države, ki ga ti ponudniki nameravajo napotiti, tako da imajo ti delavci dejansko na voljo varen dokument, pomeni ukrep, ki je primeren za uresničitev ciljev izboljšanja pravne varnosti napotenih delavcev. To dovoljenje, ki ga je treba v skladu s členoma 1(1) in 2(1) Uredbe št. 1030/2002 izdelati na podlagi enotne oblike, določene v tej uredbi, in dodatnih tehničnih zahtev, sprejetih v skladu s postopkom iz te uredbe, namreč zagotavlja, da javni organ polnoletnemu tujemu državljanu prizna pravico do prebivanja na nacionalnem ozemlju, in dokazuje, da imajo napoteni delavci pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici.

87 Res je, da ti delavci načeloma že imajo enotno dovoljenje v smislu Direktive 2011/98, izdano na podlagi enotne oblike, določene z Uredbo št. 1030/2002, v katerem so v skladu s členom 6(1) direktive 2011/98 navedeni podatki v zvezi z dovoljenjem za delo, ki ga imajo v državi članici, v kateri ima sedež njihov delodajalec. Če takega dovoljenja nimajo, imajo dovoljenje za prebivanje, izdano za druge namene kot je delo, iz člena 7(1) navedene direktive, ki je izdano v skladu z Uredbo št. 1030/2002 in na katerem je navedeno, da lahko delajo v državi članici, v kateri ima sedež njihov delodajalec. Iz člena 2 uredbe 1030/2002 pa izhaja, da dokumenti, izdani na podlagi enotne oblike, določene z navedeno uredbo, spoštujejo višje standarde za preprečevanje prenarejanja in ponarejanja.

88 Ker pa je zakonodajalec Unije v členu 3(2)(c) Direktive 2011/98 izrecno določil, da se ta direktiva ne uporablja za državljane tretjih držav, ki so napoteni na delo, za čas njihove napotitve, in v členu 1(2) Uredbe št. 1030/2002, da dovoljenja za prebivanje, izdana na podlagi te direktive, veljajo le na ozemlju države članice, ki ga je izdala, drugim državam članicam ni mogoče očitati, da od napotenih delavcev, ki so državljani tretjih držav, zahtevajo pridobitev varnega dokumenta, ki ga izdajo njihove službe. Poleg tega okoliščina, da ima delavec, ki je državljan tretje države, dovoljenje za prebivanje in delovno dovoljenje v državi članici, ne pomeni nujno, da lahko ta delavec prebiva v drugi državi članici, tudi če je tja napoten zaradi opravljanja storitev, saj lahko ta druga država članica to napotitev pogojuje s spoštovanjem nekaterih zahtev, če so izpolnjeni pogoji, navedeni v točkah od 74 do 76 te sodbe.

89 Po drugi strani se ne zdi, da bi ureditev iz postopka v glavni stvari presegala to, kar je potrebno za uresničitev cilja, opredeljenega v točki 85 te sodbe. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča se namreč s to ureditvijo zgolj zahteva, da ponudniki storitev za pridobitev dovoljenja za prebivanje delavcev, ki so državljani tretjih držav, ki jih nameravajo napotiti za več kot tri mesece, o zadevnem opravljanju storitev predhodno obvestijo pristojne organe in jim posredujejo dovoljenja za prebivanje, ki jih imajo ti delavci v državi članici, v kateri imajo sedež, ter njihove pogodbe o zaposlitvi.

90 Obveznost predhodne obvestitve o opravljanju storitev pa je med tistimi obveznostmi, katerih spoštovanje lahko zahteva država članica, kadar namerava ponudnik storitev uveljavljati svojo pravico do svobode opravljanja storitev, medtem ko je obveznost posredovanja dovoljenj za prebivanje in pogodb o zaposlitvi napotenih delavcev potrebna za preveritev, ali je mogoče šteti, da so bili zadevni delavci napoteni pod zakonitimi pogoji in da kot taki sodelujejo pri opravljanju zadevnih storitev.

91 Natančneje, Sodišče je že imelo priložnost razsoditi, da lahko država članica od ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici zahteva, da jo obvestijo o storitvah, ki jih nameravajo opraviti na njenem ozemlju, in da ji ob tem predložijo dokumente, potrebne za preverjanje, ali so delavci, ki jih ob tej priložnosti nameravajo napotiti, v zakonitem položaju, zlasti glede pogojev prebivališča, dovoljenja za delo in socialnega zavarovanja, v državi članici, kjer jih to podjetje zaposluje (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa).

92 Zato je nacionalno ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, mogoče upravičiti s ciljem izboljšanja pravne varnosti napotenih delavcev in lažjega upravnega nadzora ter jo je treba glede na pogoje za izdajo dovoljenj za prebivanje, ki jih je opisalo predložitveno sodišče, šteti za sorazmerno.

93 Četrtič, v zvezi z utemeljitvijo, ki se nanaša na potrebo po nadzoru, da zadevni delavec ne pomeni grožnje za javni red, je treba uvodoma navesti, da se člen 52(1) PDEU, na katerega napotuje člen 62 PDEU, izrecno sklicuje na varstvo javnega reda kot na razlog, s katerim je mogoče upravičiti omejitev svobode opravljanja storitev.

94 Res je, da se je v skladu z ustaljeno sodno prakso na razloge javnega reda zoper osebo mogoče sklicevati le ob resnični in dovolj resni grožnji temeljnemu interesu družbe in poleg tega ne morejo služiti uresničitvi zgolj gospodarskih ciljev (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2023, PrivatBank in drugi, C-78/21, EU:C:2023:137, točka 62).

95 Vendar mora biti državam članicam vseeno omogočeno, da opravijo tak nadzor. Zato je treba šteti, da cilj, ki se nanaša na potrebo po nadzoru, da zadevni delavec ne pomeni grožnje za javni red, lahko upraviči omejitev svobode opravljanja storitev.

96 Glede skladnosti ukrepa, ki od podjetij s sedežem v drugi državi članici zahteva, da zaprosijo za dovoljenje za prebivanje in ga pridobijo za vsakega delavca, državljana tretje države, ki ga nameravajo napotiti v to državo članico zaradi opravljanja storitev za obdobje, daljše od treh mesecev, z načelom sorazmernosti je treba poleg tega, da se zdi taka obveznost primerna za uresničitev tega cilja, ugotoviti tudi, da ni mogoče šteti, da ta obveznost presega to, kar je nujno za ta namen, saj vodi do tega, da se prebivanje zavrne le osebam, ki predstavljajo resnično in

dovolj resno grožnjo temeljnim družbenim interesom (glej v tem smislu sodbi z dne 21. januarja 2010, Komisija/Nemčija, C-546/07, EU:C:2010:25, točka 49, in z dne 14. februarja 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, točka 67).

97 Te razlage ne omaje niti morebiten obstoj podobnih zahtev v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, niti možnost, poudarjena v sodbi z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točka 66), da se na podlagi informacij, pridobljenih med postopkom obveščanja, opravi nadzor neobstoja grožnje za javni red.

98 Res je, da je bila izdaja dovoljenja za prebivanje delavcem, ki so državljani tretjih držav, v državi članici, v kateri ima sedež podjetje, ki jih namerava napotiti, morda že predmet nadzora neobstoja nevarnosti kršitve javnega reda. Ker pa se lahko ocena grožnje, ki jo oseba lahko predstavlja za javni red, razlikuje od ene države do druge in od enega trenutka do drugega (glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, točka 34), zaradi obstoja takega nadzora ne more biti neprimeren nadzor države članice, v kateri je treba opraviti storitve, da se zagotovi, da prebivanje zadevne osebe na njenem ozemlju ne povzroča nevarnosti kršitve njenega javnega reda, tudi če se v skladu s členom 21(1) KISS tak nadzor opravi šele po treh mesecih.

99 V zvezi s sodbo z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točka 66), je res, da je Sodišče v njej odločilo, da varstvo javnega reda ne more upravičiti pravila, ki izključuje vsakršno možnost ureditve položaja napotenih delavcev, ki so državljani tretjih držav, v primeru nezakonitega vstopa na ozemlje države članice gostiteljice, ker so lahko pristojni nacionalni organi že s pomočjo podatkov, predloženih v okviru obvestitve pred napotitvijo, za vsak primer posebej sprejeli potrebne ukrepe, če se je izkazalo, da predstavlja delavec, ki je državljan tretje države, čigar napotitev je predvidena, grožnjo javnemu redu in javni varnosti, in to še preden je ta vstopil na nacionalno ozemlje.

100 Vendar Sodišče v tej sodbi ni razsodilo, da je zahteva, da mora imeti napoteni delavec dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država članica gostiteljica, sama po sebi v nasprotju s pravom Unije. Taka zahteva ima namreč, ker lahko državi članici omogoči zbiranje ali preverjanje podatkov, ki jih v okviru postopka obveščanja ne bi bilo mogoče zbrati ali preveriti, poseben pomen glede na cilj preprečevanja groženj kršitve javnega reda, katerega namen je zlasti izpolniti različne pozitivne obveznosti javnih organov, ki lahko izhajajo iz pravic, zagotovljenih z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.

101 Natančneje, drugače kot postopek obveščanja, ki temelji na preverjanju na podlagi prejetih ali že pridobljenih podatkov, lahko postopek izdaje dovoljenja za prebivanje, če se z njim zahteva, da se zadevna oseba fizično zglasi v prostorih pristojnega organa, omogoči temeljito preverjanje njene identitete, kar je v boju proti grožnjam kršitve javnega reda posebej pomembno.

102 Zato je treba ugotoviti, da cilj varstva javnega reda lahko upraviči, da država članica od ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici, ki želijo napotiti delavce državljane tretjih držav, zahteva, da po trimesečnem obdobju prebivanja v prvi državi članici za vsakega od teh delavcev pridobijo dovoljenje za prebivanje, in da ob tej priložnosti ta država članica izdajo takega dovoljenja pogojuje s preverjanjem, ali zadevna oseba ne predstavlja grožnje javnemu redu in javni varnosti, če preverjanj, ki se za to izvajajo, ni bilo mogoče zanesljivo opraviti na podlagi podatkov, ki jih navedena država članica zahteva ali bi jih lahko razumno zahtevala v postopku obveščanja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

103 Glede na vse navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da mora podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki opravlja storitve v prvi državi članici v trajanju več kot tri mesece, v državi članici gostiteljici pridobiti dovoljenje za prebivanje za vsakega delavca, ki je državljan tretje države in ga namerava tja napotiti, in da mora za pridobitev tega dovoljenja predhodno poslati obvestilo o opravljanju storitev, ki jih bodo tja napoteni delavci opravljali, ter da mora organom države članice gostiteljice posredovati dovoljenja za prebivanje, ki jih imajo ti delavci v državi članici, kjer ima podjetje sedež, in njihove pogodbe o zaposlitvi.

Tretje vprašanje

Dopustnost

104 Nizozemska vlada navaja, da je ponudnik storitev v postopku v glavni stvari pridobil dovoljenja za prebivanje, veljavna do datuma zaključka opravljanja spornih storitev, to je do 31. decembra 2021. Zato se ta vlada sprašuje, v kolikšni meri predložitveno sodišče za rešitev spora o glavni stvari dejansko potrebuje odgovor na tretje vprašanje.

105 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, nacionalno sodišče edino pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter za razlago in uporabo nacionalnega prava. Prav tako le nacionalno sodišče, ki odloča o tem sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi nujnost in ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila iz prava Unije, načeloma mora odločiti (sodbi z dne 7. avgusta 2018, Banco Santander in Escobedo Cortés, C-96/16 in C-94/17, EU:C:2018:643, točka 50, in z dne 24. novembra 2022, Varhoven administrativen sad (Razveljavitev izpodbijane določbe), C-289/21, EU:C:2022:920, točka 24).

106 Iz tega sledi, da je mogoče domnevo upoštevnosti, povezano z vprašanji, ki jih v postopku predhodnega odločanja postavijo nacionalna sodišča, zavrniti samo v izjemnih primerih (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, točka 30). Sodišče tako lahko zavrne odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga postavi nacionalno sodišče, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 24. julija 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 62).

107 V obravnavanem primeru je treba najprej poudariti, da se dvomi, ki jih je izrazila nizozemska vlada, nanašajo le na to, ali je za odločanje v postopku v glavni stvari upoštevna ena od značilnosti ureditve, ki jo predložitveno sodišče navaja v svojem vprašanju, in sicer, da obdobje veljavnosti dovoljenj za prebivanje ne sme biti daljše od dveh let.

108 V zvezi s tem pa je res, da je služba IND, ki je delovala v imenu državnega sekretarja, zadevnim tožečim strankam iz postopka v glavni stvari izdala dovoljenja za prebivanje, veljavna do datuma zaključka zadevne dejavnosti, kot je bila priglašena pristojnim organom, to je do 31. decembra 2021. Ob tem ni sporno, da tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari izpodbijajo trajanje svojega dovoljenja za prebivanje. Poleg tega, da Sodišče ni pristojno za odločanje

o pogojih, pod katerimi so take tožbe po nizozemskem pravu dopustne, pa iz spisa izhaja, da je moral njihov delodajalec pozneje na Nizozemskem opravljati druge storitve in da je bilo treba pri tem vložiti nove vloge za izdajo dovoljenja, za katere so bili ponovno zaračunani upravni stroški.

109 Glede na to, da ni mogoče izključiti, da bi se bilo mogoče izogniti plačilu takih stroškov, če bi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari pridobile dovoljenje za prebivanje za daljše obdobje, ni očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da je problem hipotetičen.

110 Ker ima Sodišče poleg tega na voljo vse dejanske in pravne elemente, potrebne za koristen odgovor na postavljeno vprašanje, je treba ugotoviti, da je tretje vprašanje v celoti dopustno.

Vsebinska presoja

111 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 56 PDEU nasprotuje nacionalni ureditvi države članice, v skladu s katero, prvič, veljavnost dovoljenja za prebivanje, ki se lahko izda delavcu, državljanu tretje države, ki je napoten v to državo članico, nikakor ne sme presegati obdobja, določenega z zadevno nacionalno ureditvijo, ki je tako lahko krajše od obdobja, ki je potrebno za izvedbo storitve, za katero je ta delavec napoten, drugič, je trajanje veljavnosti tega dovoljenja za prebivanje omejeno na trajanje veljavnosti dovoljenja za delo in dovoljenja za prebivanje, ki ga ima zadevna oseba v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, in tretjič, se za izdajo navedenega dovoljenja za prebivanje zahteva plačilo takse v znesku, ki je višji od zneska takse, ki se plača za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljanu Unije.

112 V zvezi s tem, najprej, glede okoliščine, da trajanje obdobja veljavnosti dovoljenj za prebivanje, ki se lahko izdajo, ne sme biti daljše od obdobja veljavnosti dovoljenj za prebivanje, določenega z zadevno nacionalno ureditvijo, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko pojem „storitev“ v smislu Pogodbe DEU zajema zelo različne storitve, vključno s storitvami, ki jih gospodarski subjekt s sedežem v državi članici bolj ali manj pogosto ali redno – in tudi dlje časa – opravlja za osebe s sedežem v eni ali več drugih državah članicah (sodba z dne 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, točka 35 in navedena sodna praksa). Zato ni mogoče izključiti, da opravljanje storitev v državi članici, ki jih opravlja ponudnik s sedežem v drugi državi članici z osebjem, napotenim iz te druge države članice, traja dlje od najdaljšega obdobja veljavnosti, za katero se lahko odobri dovoljenje za prebivanje v skladu z nacionalno zakonodajo.

113 Ob tem še vedno velja, da lahko ponudnik, ki v okviru svobode opravljanja storitev napotuje osebje, da bi zanj veljala svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členom 56 PDEU, to stori le začasno (sodba z dne 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, točka 36 in navedena sodna praksa) in da morajo imeti zato države članice možnost, da za dovoljenja za prebivanje, ki jih izdajo delavcem državljanom tretjih držav, napotenim na njihovo ozemlje, določijo obdobje veljavnosti.

114 Res je, da člen 9(1) Direktive 2014/67 določa, da lahko države članice od ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici zahtevajo, da nacionalne organe obvestijo o opravljanju storitev in pri tem tudi o identiteti delavcev, ki jih nameravajo napotiti, ter o naravi in trajanju dejavnosti. Ta določba torej tem organom daje možnost, da ob tem obvestilu ocenijo naloge, ki jih je treba opraviti ob tej napotitvi, in čas, potreben za njihovo izvedbo.

115 Vendar tudi če je država članica uporabila to možnost, določba, da veljavnost izdanih dovoljenj za prebivanje nikakor ne sme presegati določenega obdobja, ki je določeno z zadevno nacionalno ureditvijo, sama po sebi ni v nasprotju s pravom Unije, čeprav je to obdobje lahko krajše od obdobja, potrebnega za izvedbo storitve, za katero so ti delavci napoteni. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da nacionalni ukrep, katerega namen ni urejati pogoje glede opravljanja storitev zadevnih podjetij in katerega morebitni omejevalni učinki na svobodo opravljanja storitev so preveč negotovi in preveč posredni, da bi se lahko štelo, da lahko omeji to svobodo, ni v nasprotju s prepovedjo iz člena 56 PDEU (sodba z dne 27. oktobra 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, točka 29).

116 Pravilo, da veljavnost dovoljenj, ki jih izda država članica gostiteljica, nikakor ne sme presegati določenega obdobja, pa ni namenjeno urejanju pogojev za uveljavljanje pravice do svobode opravljanja storitev podjetij s sedežem v drugi državi članici, saj taka omejitev velja tudi za podjetja iz te države članice, ki zaposlujejo državljane tretjih držav, in bi lahko delodajalčevo uveljavljanje njegove pravice do prostega opravljanja storitev prepovedalo, oviralo ali naredilo manj privlačno na dovolj zanesljiv in neposreden način le, če je to začetno obdobje veljavnosti očitno prekratko, da bi zadostilo potrebam večine ponudnikov storitev, ali če je podaljšanje tega obdobja v vsakem primeru mogoče doseči le z izpolnitvijo pretiranih formalnosti.

117 Dalje, v zvezi z dejstvom, da dovoljenja za prebivanje, ki jih lahko država članica izda delavcem, državljanom tretjih držav, ki jih v to državo članico napoti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ne smejo veljati dlje kot delovna dovoljenja, ki jih imajo zadevne osebe v tej drugi državi članici, je treba opozoriti, da se lahko na svobodo opravljanja storitev, zagotovljeno s členom 56 PDEU, sklicujejo le ponudniki s sedežem v državi članici, ki ni tista, v kateri bo storitev opravljena, in v kateri zakonito opravljajo podobne storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, točka 98).

118 Ker lahko ponudnik storitev zakonito opravlja svoje storitve v državi članici, v kateri ima sedež, in posledično koristi svobodo opravljanja storitev le, če so delavci, ki jih zaposluje, zaposleni v skladu s pravom te države članice, dejstva, da država članica omeji veljavnost dovoljenj za prebivanje, ki jih izda državljanom tretjih držav, napotenim na njeno ozemlje, na trajanje delovnih dovoljenj, ki jih imajo ti državljani v državi članici, v kateri ima ta ponudnik sedež, ni mogoče šteti za kršitev njegove pravice do svobode opravljanja storitev.

119 Nazadnje, glede dejstva, da so takse, ki se plačajo za izdajo dovoljenja za prebivanje delavcu državljanu tretje države, ki ga v državo članico napoti podjetje s sedežem v drugi državi članici, in katerih znesek je enak znesku taks, ki se plačajo za navadno delovno dovoljenje državljana tretje države, vendar pa višji od zneska taks, ki se plačajo za izdajo potrdila o prebivanju državljanu Unije, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da iz načela sorazmernosti izhaja, da znesek te takse – da bi se ukrep, s katerim se zahteva plačilo taks v zameno za izdajo dovoljenja za prebivanje s strani države članice, lahko štel za združljiv s členom 56 PDEU – ne sme biti pretiran ali nerazumen (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2002, PrivatBank in drugi, C-390/99, EU:C:2023:34, točka 42).

120 Ob tem pa je treba pretiranost ali nerazumnost in posledično nesorazmernost zneska taks, ki jih je treba plačati, presojati glede na stroške, ki nastanejo z obravnavanjem te prošnje in ki jih mora tako nositi zadevna država članica.

121 Zato okoliščina, da so takse, ki se zahtevajo za izdajo dovoljenja za prebivanje za napotenega delavca, ki je državljan tretje države, višje od taks, ki se zahtevajo za potrdilo o prebivanju za državljana Unije, načeloma sama po sebi ne more zadostovati za ugotovitev, da je znesek teh taks pretiran ali nerazumen in da je zato v nasprotju s členom 56 PDEU, lahko pa pomeni resen znak, da je ta znesek nesorazmeren, če so naloge, ki jih mora uprava opraviti za izdajo takega dovoljenja za prebivanje, zlasti ob upoštevanju pogojev, ki jih za to določa zadevna nacionalna ureditev, in stroški izdelave ustreznega varnega dokumenta, enakovredni tistim, ki so potrebni za izdajo potrdila o prebivanju za državljana Unije, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče.

122 Glede na vse navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero, prvič, veljavnost dovoljenja za prebivanje, ki se lahko izda delavcu, državljanu tretje države, ki je napoten v to državo članico, nikakor ne sme presegati obdobja, določenega z zadevno nacionalno ureditvijo, ki je tako lahko krajše od obdobja, ki je potrebno za izvedbo storitve, za katero je ta delavec napoten, drugič, je trajanje veljavnosti tega dovoljenja za prebivanje omejeno na trajanje veljavnosti dovoljenja za delo in dovoljenja za prebivanje, ki ga ima zadevna oseba v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, in tretjič, se za izdajo navedenega dovoljenja za prebivanje zahteva plačilo takse v znesku, ki je višji od zneska takse, ki se plača za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljanu Unije, če, najprej, začetno obdobje veljavnosti tega dovoljenja ni očitno prekratko, da bi zadovoljilo potrebe večine ponudnikov storitev, nato, je mogoče to dovoljenje podaljšati, ne da bi bilo treba izpolniti pretirane formalnosti, in nazadnje, ta znesek približno ustreza upravnim stroškom za obravnavo prošnje za pridobitev takega dovoljenja.

Stroški

123 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člena 56 in 57 PDEU je treba razlagati tako, da delavcem, ki so državljani tretjih držav in jih v državo članico napoti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ni treba samodejno priznati „izvedene pravice do prebivanja“ niti v državi članici, v kateri so zaposleni, niti v državi članici, v katero so napoteni.**

2. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da mora podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki opravlja storitve v prvi državi članici v trajanju več kot tri mesece, v državi članici gostiteljici pridobiti dovoljenje za prebivanje za vsakega delavca, ki je državljan tretje države in ga namerava tja napotiti, in da mora za pridobitev tega dovoljenja predhodno poslati obvestilo o opravljanju storitev, ki jih bodo tja napoteni delavci opravljali, ter da mora organom države članice gostiteljice posredovati dovoljenja za prebivanje, ki jih imajo ti delavci v državi članici, kjer ima podjetje sedež, in njihove pogodbe o zaposlitvi.**

3. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero, prvič, veljavnost dovoljenja za prebivanje, ki se lahko izda delavcu, državljanu tretje države, ki je napoten v to državo članico, nikakor ne sme presegati obdobja, določenega z zadevno nacionalno ureditvijo, ki je tako lahko krajše od obdobja, ki je**

potrebno za izvedbo storitve, za katero je ta delavec napoten, drugič, je trajanje veljavnosti tega dovoljenja za prebivanje omejeno na trajanje veljavnosti dovoljenja za delo in dovoljenja za prebivanje, ki ga ima zadevna oseba v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, in tretjič, se za izdajo navedenega dovoljenja za prebivanje zahteva plačilo takse v znesku, ki je višji od zneska takse, ki se plača za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljanu Unije, če, najprej, začetno obdobje veljavnosti tega dovoljenja ni očitno prekratko, da bi zadovoljilo potrebe večine ponudnikov storitev, nato, je mogoče to dovoljenje podaljšati, ne da bi bilo treba izpolniti pretirane formalnosti, in nazadnje, ta znesek približno ustreza upravnim stroškom za obravnavo prošnje za pridobitev takega dovoljenja.

Podpisi