Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 30. november 2023[1]

Sag C-540/22

SN m.fl.
mod
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Den Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – artikel 56 TEUF og 57 TEUF – udstationering af arbejdstagere – en i Slovakiet etableret virksomheds udstationering af ukrainske arbejdstagere med henblik på at udføre arbejde i Nederlandene – varighed på over 90 dage inden for en periode på 180 dage – de udstationerede arbejdstageres pligt til at være i besiddelse af en opholdstilladelse i Nederlandene – begrænsning af opholdstilladelsens gyldighedsperiode – størrelsen af afgifterne i tilknytning til ansøgningen om opholdstilladelse – restriktion af fri udveksling af tjenesteydelser – tvingende almene hensyn – proportionalitet«

I. Indledning

1. Ukrainske arbejdstagere er af en slovakisk tjenesteyder blevet udstationeret med henblik på at udføre arbejde i Nederlandene. Varigheden af disse aktiviteter blev forlænget, således at den oversteg 90 dage inden for en periode på 180 dage. I en sådan situation bestemmer den nederlandske lovgivning, at tredjelandsstatsborgere skal være i besiddelse af en opholdstilladelse, hvoraf fremgår vilkårene for denne tilladelses gyldighedsperiode, og betale en afgift for at få udstedt en sådan tilladelse.

2. Er en sådan lovgivning i overensstemmelse med artikel 56 TEUF og 57 TEUF? Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, som rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Den Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene) har forelagt.

3. Dette spørgsmål foranlediger Domstolen til at præcisere sin retspraksis vedrørende den ordning, der finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere udstationeret i EU. Selv om kravet om at skulle være i besiddelse af en opholdstilladelse uden tvivl udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, skal det undersøges, i hvilket omfang denne restriktion kan opfylde tvingende almene hensyn og være proportional.

[1] – Originalsprog: fransk.

II. Retsforskrifter

4. Artikel 2, stk. 1, i Wet arbeid vreemdelingen (lov om beskæftigelse af udlændinge)[2] af 21. december 1994 er affattet således:

»En arbejdsgiver må ikke lade en ikke-nederlandsk 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.«

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

»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 som omhandlet i artikel 6, stk. 3, litra a), i Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union)[3].«

6. Artikel 14, stk. 1, i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (lov om generel ændring af lov om udlændinge)[4] af 23. november 2000 (herefter »udlændingeloven af 2000«) har følgende ordlyd:

»Ministeren kan:

a. 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 forskrifter til tilladelsen. […]«

2 – Stb. 1994, nr. 959.

3 – Stb. 2016, nr. 219.

4 – Stb. 2000, nr. 495.

7. Artikel 3.31a, stk. 1, i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (bekendtgørelse om udlændinge af 2000) [5] af 23. november 2000 er affattet således:

»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 bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge fra 2022, såfremt den i artikel 8 [i Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (bekendtgørelse om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union)] 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.«

8. I artikel 3.4, stk. 1, litra i), i bekendtgørelse om udlændinge af 2000 bestemmes følgende:

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

[…]

i. grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.«

9. Artikel 8, stk. 1-3, i lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union har følgende ordlyd:

»1. En tjenesteyder, der udstationerer en arbejdstager i Nederlandene, skal skriftligt eller elektronisk underrette ministreret forud for påbegyndelsen af arbejdet. Tjenesteyderens anmeldelse skal omfatte:

a. hans 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

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.

[5] – Stb. 2000, nr. 497.

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 ministeriet senest fem hverdage efter arbejdets påbegyndelse.«

10. Artikel 3, stk. 2, i bekendtgørelse om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union bestemmer:

»Ministeren kan på anmodning vederlagsfrit tilstille myndigheden for indvandring og naturalisation 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 lovens artikel 8, for så vidt som disse oplysninger er nødvendige for udførelsen af de opgaver, der er knyttet til gennemførelse af udlændingeloven af 2000.«

11. Denne bekendtgørelses artikel 11, stk. 3, bestemmer følgende:

»En tjenesteyder, der udstationerer en udlænding som omhandlet i artikel 1 i bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge fremsender ud over de i nævnte lovs artikel 8, stk. 1, omhandlede oplysninger datoen for afslutning af den ansættelsesperiode, der er anført i det dokument, på grundlag af hvilket nævnte udlænding har tilladelse til at udføre et arbejde som lønmodtager i den udstedende medlemsstat.«

12. I henhold til artikel 3.58, stk. 1, litra i), i bekendtgørelse om udlændinge af 2000 og del B5/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge)[6] af 2. marts 2001, i den udgave, der fandt anvendelse på datoen for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, udsteder Immigratie- en Naturalisatiedienst (myndigheden for indvandring og naturalisation i Nederlandene, herefter »IND«) opholdstilladelsen i tilknytning til den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser for en gyldighedsperiode svarene til varigheden af den i artikel 1, stk. 2, i bekendtgørelse om gennemførelse af lov om beskæftigelse af udlændinge omhandlede aktivitet.

13. Artikel 3.34 i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000)[7] af 18. december 2000 bestemmer, at en udlænding, der ikke er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse til det i ansøgningen angivne formål, skal betale en afgift for behandling af en ansøgning om tildeling, ændring eller fornyelse af en opholdstilladelse med henblik på grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

14. Sagsøgerne, der er ukrainske statsborgere, er i besiddelse af en tidsbegrænset slovakisk opholdstilladelse med henblik på at arbejde. De arbejder for det slovakiske selskab ROBI spol s.r.o., der har udstationeret dem hos en nederlandsk ordregiver, nemlig selskabet Ivens N.V., med henblik på udførelse af arbejde inden for metalindustrien i Rotterdam havn (Nederlandene). ROBI har på forhånd anmeldt det arbejde, som sagsøgerne skulle udføre, og den periode, i hvilken de skulle udføre det, til Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (instituttet for forsikringsordninger for arbejdstagere, Nederlandene)[8]. ROBI underrettede efterfølgende de

[6] – Stcrt. 2001, nr. 64.

[7] – Stcrt. 2001, nr. 10.

[8] – Den nederlandske regering har i sine skriftlige bemærkninger anført, at ROBI den 4.12.2019 underrettede de nederlandske myndigheder om, at dette arbejde ville vare fra den 6.12.2019 til den 4.3.2020.

nederlandske myndigheder om, at arbejdet ville vare længere end den i artikel 21, stk. 1, i gennemførelseskonventionen til Schengenaftalen omhandlede periode[9], hvorefter »[u]dlændinge, 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 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)[10] og ikke er opført på den pågældende medlemsstats nationale liste over indberetninger«.

15. I denne forbindelse indgav ROBI ansøgninger til IND, således at de enkelte sagsøgere kunne få udstedt en opholdstilladelse med henblik på levering af denne grænseoverskridende tjenesteydelse, og der blev opkrævet afgifter for behandlingen af disse. IND besluttede på vegne af staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) at udstede almindelige tidsbegrænsede opholdstilladelser med restriktioner angående grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, idet det blev præciseret, at arbejdet i tilknytning til disse ansøgninger ikke var underlagt kravet om en beskæftigelsestilladelse. Desuden var gyldighedsperioden for disse opholdstilladelser begrænset til gyldighedsperioden for de slovakiske tidsbegrænsede opholdstilladelser med henblik på at arbejde, hvilket resulterede i, at den var kortere end varigheden af det arbejde, i forbindelse med hvilket sagsøgerne var blevet udstationeret.

16. Sagsøgerne indgav klage over disse afgørelser til IND, der behandlede dem på vegne af statssekretæren. Disse klager angik forpligtelsen som sådan til at ansøge om en opholdstilladelse for at kunne levere grænseoverskridende tjenesteydelser, de udstedte opholdstilladelsers gyldighedsperiode og de skyldige afgifter til behandling af ansøgningerne om disse tilladelser. IND's administrative udvalg behandlede den 16. marts 2021 disse klager. Den 7. april 2021 gav statssekretæren ved 44 særskilte afgørelser afslag på sagsøgernes klager.

17. Sagsøgerne iværksatte appel af disse afgørelser ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene), som er den forelæggende ret. Sagsøgerne og statssekretæren drøftede ved denne ret kravet til tredjelandsstatsborgere, der er ansat af en tjenesteyder etableret i en medlemsstat, om, at de ud over at være i besiddelse af en opholdstilladelse i denne medlemsstat også skal være i en besiddelse af en opholdstilladelse i en anden medlemsstat i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser efter udløbet af den i Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, omhandlede periode på 90 dage. De drøftede ligeledes den omstændighed, at gyldighedsperioden for opholdstilladelser udstedt i Nederlandene blev begrænset til gyldighedsperioden for de slovakiske opholdstilladelser, idet denne periode var højst to år, og størrelsen af de afgifter, der skulle betales for at få behandlet ansøgningerne om opholdstilladelse i Nederlandene.

9 – Konvention om anvendelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev underskrevet i Schengen den 19.6.1990 og trådte i kraft den 26.3.1995 (EFT 2000, L 239, s. 19), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25.3.2010 om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen og forordning (EF) nr. 562/2006, hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold (EFT 2000, L 239, s. 19) og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26.6.2013 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 og (EF) nr. 539/2001 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 og (EF) nr. 810/2009 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »Schengenkonventionen«).

10 – EUT 2006, L 105, s. 1.

18. Den forelæggende ret har påpeget, at Europa-Kommissionen i den sag, der gav anledning til dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 31 og 32), gjorde gældende, at alle tjenesteydere i forbindelse med fri udveksling af tjenesteydelser giver deres ansatte den »afledte ret« til at modtage en opholdstilladelse af den varighed, der er nødvendig for, at tjenesteydelsen kan leveres, og at afgørelsen om opholdsret (det vil i denne sag sige udstedelsen af et visum) var rent formel og burde indrømmes automatisk.

19. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om retten til fri udveksling af tjenesteydelser, således som omhandlet i artikel 56 TEUF og 57 TEUF, ikke også giver de udstationerede arbejdstagerne en afledt opholdsret i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. Det fremgår af denne doms præmis 59, at dette ikke er tilfældet, eftersom området for tredjelandsstatsborgeres indrejse til og ophold i en medlemsstat i forbindelse med en udstationering fra en tjenesteydelsesvirksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke er harmoniseret på EU-niveau. Ifølge den forelæggende ret gør forpligtelsen i henhold til artikel 56 TEUF til at fjerne enhver hindring for fri udveksling af tjenesteydelser i en medlemsstat det muligt at hævde, at når en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, beskæftiger arbejdstagere fra tredjelande, idet en sådan beskæftigelse er tilladt inden for rammerne af fri udveksling af tjenesteydelser, må denne ikke gøres afhængig af en individuel opholdstilladelse, når denne pligt komplicerer præstering af en tjenesteydelse ved hjælp af udstationerede arbejdstagere fra et tredjeland unødigt.

20. Den forelæggende ret har gjort gældende, at Kommissionen i den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 20), gjorde gældende, at en dobbelt procedure (det vil i den foreliggende sag sige visum og bekræftelse af udstationering) som sådan udgør en uforholdsmæssig begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser. I den foreliggende sag er den nederlandske lovgivning også kendetegnet ved en dobbelt procedure, for så vidt som arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret i Nederlandene af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, dels skal anmeldes af denne tjenesteyder, dels skal disse arbejdstagere hver især og på grundlag af de samme oplysninger som dem, der er anført i denne anmeldelse, ansøge om opholdstilladelse i Nederlandene.

21. Ifølge den forelæggende ret vil et sådant krav desuden, selv om kravet om en opholdstilladelse først bliver relevant efter udløbet af en periode på 90 dage, svare til en forudgående tilladelse, såfremt leveringen af tjenesteydelserne varer længere end denne periode. Den omstændighed, at IND blot kontrollerer, om anmeldelsen er sket i overensstemmelse med artikel 8 i lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union, og ikke stiller yderligere krav, medfører dog ikke reelt en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser. Den omstændighed, at der i praksis træffes afgørelse om udstedelse af en opholdstilladelse inden for en kort frist, ændrer ikke herved.

22. Den forelæggende ret har tilføjet, at den restriktive karakter af den særskilte procedure for opnåelse af en opholdstilladelse med henblik på grænseoverskridende levering af tjenesteydelser understøttes af den omstændighed, at denne tilladelses gyldighedsperiode i de nationale bestemmelser er begrænset til varigheden af arbejdets gennemførelse og ikke må andrage mere end to år. Hvis leveringen af tjenesteydelserne varer længere end oprindeligt forudset eller overskrider den fastsatte maksimumsperiode, skal der således indsendes en ny ansøgning om opholdstilladelse eller om forlængelse af opholdstilladelsens gyldighedsperiode.

23. Til sidst er ansøgeren for hver ansøgning om opholdstilladelse forpligtet til at betale de lovbestemte afgifter, hvis beløb svarer til de afgifter, der skal betales for at få udstedt en opholdstilladelse med henblik på arbejde, der kan indrømmes tredjelandsstatsborgere. Den er til gengæld fem gange højere end den lovbestemte afgift for et bevis for lovligt ophold som EU-borger. Afgiftsbeløbet justeres regelmæssigt, og for sagsøgerne beløb de sig, alt efter deres situation, til 290 EUR eller 320 EUR, mens de i øjeblikket beløber sig til 345 EUR.

24. På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Den Haag, tingstedet i Middelburg), 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 [lovgivning], 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 den lovbestemte afgift pr. (forlængelses)ansøgning er den samme som afgiften for en normal arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger men fem gange højere end den lovbestemte afgift for et bevis for lovligt ophold som EU-borger?«

25. Sagsøgerne, den nederlandske, den belgiske og den norske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De samme procesdeltagere med undtagelse af den belgiske regering har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 21. september 2023.

IV. Bedømmelse

26. Den forelæggende ret ønsker med sine tre præjudicielle spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken arbejdstagere fra tredjelande, når en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, udstationerer disse arbejdstagere i en anden medlemsstat i en periode på mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, skal være i besiddelse af en individuel opholdstilladelse i denne anden medlemsstat, hvis gyldighedsperiode er begrænset til gyldighedsperioden for arbejds- og opholdstilladelsen udstedt i den første medlemsstat og under alle omstændigheder til to år, og hvis udstedelse er underlagt et krav om betaling af afgifter, der svarer til de afgifter, der skal betales for en almindelig arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger.

27. I hovedsagen er de ukrainske arbejdstagere blevet udstationeret af et slovakisk selskab med henblik på at udføre arbejde inden for metalindustrien i Nederlandene. I henhold til nederlandsk lovgivning skal tredjelandsstatsborgere være i besiddelse af en opholdstilladelse, når arbejdet overskrider den i Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, omhandlede varighed, dvs. 90 dage inden for en periode på 180 dage. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne lovgivning og betingelserne heri om opholdstilladelsens gyldighedsperiode og størrelsen af de afgifter, der skal betales, er i overensstemmelse med EU-retten.

28. Indledningsvis skal det anføres, at det fremgår af 20. betragtning til direktiv 96/71/EF [11], at dette direktiv »[ikke] berører nationale love, der vedrører indrejse, bopæl og adgang til beskæftigelse for arbejdstagere fra tredjelande«. Under disse omstændigheder skal den i hovedsagen omhandlede nederlandske lovgivning som anført af den forelæggende ret undersøges i lyset af EUF-traktaten.

29. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at virksomhed, der består i mod vederlag at stille arbejdskraft, der forbliver ansat hos virksomheden, til rådighed, uden at der indgås en arbejdskontrakt med aftageren, udgør en erhvervsmæssig virksomhed, der opfylder betingelserne i artikel 57, stk. 1, TEUF og derfor skal betragtes som en tjenesteydelse i denne bestemmelses forstand [12]. Dels er en udveksling af tjenesteydelser mellem to virksomheder, der er etableret i to forskellige medlemsstater, desuden omfattet af anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF og 57 TEUF, dels er den omstændighed, at tilrådighedsstillelsen af den pågældende arbejdskraft vedrører arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, uden betydning i denne forbindelse [13].

30. Det fremgår også af Domstolens praksis, at den i artikel 56 TEUF omhandlede frie udveksling af tjenesteydelser ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – selv hvis den finder anvendelse uden forskel på såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende [14]. Desuden er det vigtigt at fremhæve, at spørgsmålet om udstationering af arbejdstagere fra tredjelande i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser på nuværende tidspunkt ikke er harmoniseret på EU-plan [15]. Det følger heraf, at medlemsstaterne har skønsbeføjelser ved fastsættelsen af de betingelser, der finder anvendelse på en sådan udstationering. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at den kontrol, som en medlemsstat udfører på dette område, ikke kan indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser for den virksomhed, der har ansat nævnte statsborgere [16].

[11] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1).

[12] – Dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

[13] – Jf. dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 39), og af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 43).

[14] – Dom af 26.2.2020, Stanleyparma og Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 49), og af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 47). Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for udstationering af arbejdstagere fra tredjelande som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne (KOM(99) 3, endelig), som senere blev trukket tilbage af Kommissionen.

[16] – Jf. dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

31. Eftersom hovedsagen vedrører udstationerede ukrainske arbejdstagere, skal deres ret til indrejse og ophold i den aktuelle situation først undersøges. Det skal i denne henseende anføres, at det fremgår af artikel 2 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382[17], at den finder anvendelse på »personer, der den 24. februar 2022 eller senere er blevet fordrevet fra Ukraine som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion, der begyndte på nævnte dato«, herunder ukrainske statsborgere med bopæl i Ukraine inden den 24. februar 2022, som kan nyde godt af den midlertidige beskyttelse. Det skal dog påpeges, at det fremgår af de faktiske omstændigheder i hovedsagen, dels at sagsøgerne indrejste i Unionen før den 24. februar 2022, dels at de under alle omstændigheder ikke har anmodet om en midlertidig beskyttelse.

32. Det fremgår desuden af bilag II til forordning (EU) 2018/1806[18], at Ukraine er opført på listen over tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for kravet om at være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser i forbindelse med ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Hovedsagen vedrører imidlertid kravet om at være i besiddelse af en opholdstilladelse i Nederlandene efter denne periode på 90 dage. Følgelig må det konstateres, at disse retsakter ikke kan give sagsøgerne en særlig stilling i forhold til dette krav om at være i besiddelse af en sådan opholdstilladelse.

33. Med henblik på en besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål vil jeg undersøge, om der findes en »afledt opholdsret« for arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret i en medlemsstat, og dernæst overensstemmelsen med artikel 56 TEUF af en medlemsstats lovgivning med krav om, at arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse, når levering af tjenesteydelserne varer over 90 dage inden for en periode på 180 dage, på de betingelser, der er opstillet i denne lovgivning.

A. Eksistensen af en »afledt opholdsret« for arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret i en medlemsstat

34. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om fri udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF og 57 TEUF, indebærer tildeling af en »afledt opholdsret« for tredjelandsstatsborgere, når de er beskæftiget i en medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat.

35. I denne henseende skal det påpeges, at Domstolen i visse sager har erkendt, at tredjelandsstatsborgere, familiemedlemmer til unionsborgere, der på grundlag af bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF[19] ikke kunne opnå en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvori denne borger er statsborger, alligevel indrømmes en sådan ret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF, hvori det hedder, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil[20]. Denne betragtning kan udledes af fast retspraksis, hvorefter unionsborgeren nærmere bestemt uden en sådan afledt opholdsret for en sådan

[17] – Rådets gennemførelsesafgørelse af 4.3.2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT 2022, L 71, s. 1).

[18] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 14.11.2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EUT 2018, L 303, s. 39).

[19] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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).

[20] – Jf. navnlig dom af 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

tredjelandsstatsborger således 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 [21].

36. Denne retspraksis kan finde analog anvendelse på området fri udveksling af tjenesteydelser. Den afledte opholdsret, der er sikret ved artikel 21, stk. 1, TEUF, vedrører således først og fremmest en fysisk unionsborgers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. I den foreliggende sag er tjenesteyderen imidlertid en juridisk person, der ikke har opholdsret i en anden medlemsstat, hvoraf en opholdsret for de arbejdstagere fra tredjelande, som han beskæftiger, kan afledes.

37. Dernæst omfatter den opholdsret, der er afledt af en unionsborgers opholdsret, meget afgrænsede persongrupper, nemlig familiemedlemmer til denne, som denne har et personligt og unikt forhold til. En tjenesteyder, der er en juridisk person, er derimod ikke knyttet til bestemte personer i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser. Han kan således ansætte arbejdstagere fra tredjelande til at påbegynde leveringen af tjenesteydelser, dernæst andre arbejdstagere fra tredjelande til at fuldføre arbejdet, idet alle disse arbejdstagere vender tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet [22].

38. Som den forelæggende ret [23] har anført, har Kommissionen allerede i den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595), gjort gældende, at der findes en »afledt opholdsret« for arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret i en medlemsstat. Denne tilgang blev imidlertid ikke valgt i nævnte dom. Domstolen fulgte således et ræsonnement bestående i at undersøge, om den pågældende nationale lovgivning var i overensstemmelse med artikel 56 TEUF i lyset af fast retspraksis på området restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser [24], uden at nævne eksistensen af en afledt opholdsret.

39. Jeg er derfor af den opfattelse, at fri udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF og 57 TEUF, ikke indebærer tildeling af en »afledt opholdsret« for arbejdstagere fra tredjelande, når de er beskæftiget i en medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat. Den omstændighed, at disse arbejdstagere ikke har en sådan afledt opholdsret, udelukker imidlertid ikke, at de på grundlag af et andet retsgrundlag kunne indrømmes en opholdstilladelse inden for rammerne af en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

[21] – Jf. dom af 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

[22] – 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).

[23] – Jf. punkt 18 i nærværende forslag til afgørelse.

[24] – Jf. en ældre dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg (C-445/03, EU:C:2004:655), om de krav, som værtsmedlemsstaten havde stillet til virksomheder, der udstationerer arbejdstagere fra tredjelande på dens område.

B. Overensstemmelse mellem en medlemsstats lovgivninger, der kræver, at arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret, indrømmes en opholdstilladelse, når leveringen af tjenesteydelsen overskrider 90 dage inden for en periode på 180 dage, på de betingelser, der er fastsat i denne lovgivning, og artikel 56 TEUF

40. Den forelæggende ret har påpeget, at den nederlandske lovgivning er kendetegnet ved en dobbelt procedure, for så vidt som arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret i Nederlandene af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, dels skal anmeldes af denne tjenesteyder, dels skal disse arbejdstagere hver især og på grundlag af de samme oplysninger som dem, der er anført i denne anmeldelse, ansøge om opholdstilladelse i Nederlandene. Denne ret har givet udtryk for tvivl med hensyn til denne dobbelte procedures overensstemmelse med EU-retten i forhold til dom af 21. september 2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595). I denne henseende skal der sondres mellem på den ene side tjenesteyderens anmeldelsespligt og på den anden side arbejdstagere fra tredjelandes forpligtelse til at være i besiddelse af en opholdstilladelse i den medlemsstat, hvor de er udstationeret.

1. Tjenesteyderens anmeldelsespligt

41. Hvad angår tjenesteyderens anmeldelsespligt har Domstolen allerede fastslået, at når udstationering af arbejdstagere fra et tredjeland foretages af en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, og som er etableret i en EU-medlemsstat, er en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må levere tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF [25].

42. Domstolen har præciseret, at forpligtelsen for en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til at give myndighederne i den medlemsstat, hvor arbejdstagerne er udstationeret, oplysninger, der attesterer, at de er fra tredjelande, opfylder de gældende retsforskrifter, navnlig med hensyn til bopæl, arbejdstilladelse og social dækning i den medlemsstat, hvor denne virksomhed har ansat dem, giver på en mindre indgribende og lige så effektiv måde som kravet om beskæftigelsestilladelse de pågældende myndigheder sikkerhed for lovmæssigheden af disse arbejdstageres situation og den omstændighed, at disse udøver deres hovedaktivitet i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, er etableret [26]. I denne henseende er det ganske vist i såvel værtsmedlemsstatens som i den tjenesteydende virksomheds interesse forud for udstationeringen at have sikkerhed for, at arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland, udstationeres under lovlige betingelser [27].

43. Forpligtelsen til at fremsende disse oplysninger kunne ifølge Domstolen bestå i en simpel forudgående erklæring, som ville give myndighederne i den medlemsstat, hvor de er udstationeret, mulighed for at kontrollere disse oplysninger og for at træffe de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af, at arbejdstagernes situation er ulovlig. Dette krav kan desuden tage form af en kort meddelelse af de krævede dokumenter, navnlig når udstationeringens varighed ikke gør det muligt at udføre en sådan kontrol effektivt [28]. På samme måde er forpligtelsen for en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til på forhånd at give myndighederne i den medlemsstat,

[25] – Jf. dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

[26] – Jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Dom af 19.1.2006, Kommission mod Tyskland (C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 49).

[28] – Jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

hvor de er udstationeret, meddelelse om tilstedeværelsen af en eller flere udstationerede arbejdstagere, den påtænkte periode for denne tilstedeværelse og den eller de tjenesteydelser, der begrunder udstationeringen, en foranstaltning, der er lige så effektiv og mindre indgribende end kravet om beskæftigelsestilladelse. Herved er det muligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af den pågældende medlemsstats sociallovgivning i udstationeringsperioden under hensyntagen til de forpligtelser, som denne virksomhed allerede er pålagt i medfør af socialretten i oprindelsesmedlemsstaten. En sådan forpligtelse vil give de pågældende myndigheder mulighed for i givet fald at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige, når den periode, hvori udstationeringen skal foregå, er afsluttet [29].

44. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den i den nederlandske lovgivning omhandlede anmeldelsespligt overholder kravene i den i punkt 42 og 43 i dette forslag til afgørelse omhandlede retspraksis. I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at ROBI på forhånd havde underrettet de nederlandske myndigheder om de aktiviteter, som sagsøgerne skulle udføre, og den periode, i hvilken de skulle udføre dem. Den forelæggende ret har også præciseret, at IND blot kontrollerer, om en anmeldelse er sket i overensstemmelse med artikel 8 i lov om vilkårene for beskæftigelse af arbejdstagere udstationeret i Den Europæiske Union, uden at stille yderligere krav [30]. Med forbehold for den kontrol, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, ser det ikke ud til, at tjenesteyderens anmeldelsespligt er i strid med artikel 56 TEUF.

2. Forpligtelsen for arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, til at være i besiddelse af en opholdstilladelse i den medlemsstat, hvor de er udstationeret

45. Hvad angår forpligtelsen for arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, til at være i besiddelse af en opholdstilladelse i den medlemsstat, hvor de er udstationeret, skal det i det foreliggende tilfælde anføres, at den planlagte varighed af arbejdet i Nederlandene på datoen for tjenesteyderens anmeldelse var kortere end den i Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, omhandlede varighed. I henhold til denne bestemmelse kunne disse arbejdstagere, der var i besiddelse af en opholdstilladelse med henblik på arbejde i Den Slovakiske Republik, færdes frit på medlemsstaternes og navnlig Nederlandenes område i en periode på højst 90 inden for en periode på 180 dage [31].

46. Tjenesteyderen underrettede imidlertid efterfølgende de nederlandske myndigheder om, at varigheden af dette arbejde var blevet forlænget, således at den oversteg 90 dage, og tjenesteyderen ansøgte om, at de enkelte sagsøgere blev indrømmet en opholdstilladelse i Nederlandene. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at statssekretæren imødekom disse ansøgninger og begrænsede gyldighedsperioden for opholdstilladelserne til gyldighedsperioden for de slovakiske opholdstilladelser, dvs. en periode, der var kortere end varigheden af det arbejde, i forbindelse med hvilket sagsøgerne var udstationeret, og opkrævede afgifter i forbindelse med hver enkelt ansøgning om opholdstilladelse. Sagsøgerne har i forhold til EU-retten bestridt både princippet om, at de havde pligt til at ansøge om en opholdstilladelse, disse tilladelsers gyldighedsperiode og størrelsen af de afgifter, der skulle betales.

[29] – Jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

[30] – Jf. punkt 21 i nærværende forslag til afgørelse.

[31] – Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:135, punkt 114), i henhold til hvilket arbejdstagere fra tredjelande, der blev udstationeret i Østrig, for en periode på højst tre måneder, af en tjenesteydelsesvirksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat, der er deltager i Schengen-konventionen, ikke var forpligtet til at opnå nogen som helst indrejse- eller opholdstilladelse af de østrigske myndigheder for at udføre deres opgave i forbindelse med den nævnte udstationering.

47. Som den nederlandske regering har erkendt i sine skriftlige indlæg, udgør en national lovgivning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må levere tjenesteydelser i det pågældende land, hvis der er udstedt opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgerne, en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF. Ifølge Domstolens faste praksis kan en national lovgivning, der vedrører et område, der ikke er genstand for harmonisering på EU-plan, og som gælder uden forskel for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på den pågældende medlemsstats område, til trods for dens restriktive virkning på den frie udveksling af tjenesteydelser, imidlertid begrundes i et tvingende alment hensyn, der ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret, forudsat at lovgivningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet [32].

48. Domstolen har præciseret, at selv om hensynet til at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet udgør et tvingende alment hensyn, sker tilrådighedsstillelse af arbejdstagere, der er beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, i én medlemsstat med henblik på dér at levere tjenesteydelser, imidlertid ikke med det formål at få adgang til arbejdsmarkedet i denne første medlemsstat, idet arbejdstagerne principielt vender tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet. En medlemsstat kan imidlertid kontrollere, at en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat, som på medlemsstatens område udstationerer arbejdstagere fra et tredjeland, ikke benytter den frie udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end at udføre den pågældende ydelse. En sådan kontrol skal imidlertid ligge inden for de grænser, som EU-retten afstikker, herunder navnlig de grænser, der følger af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som ikke må undergraves, og hvis udøvelse ikke af myndighederne kan underlægges betingelser fastsat efter disses frie skøn [33].

49. Følgelig forholder det sig sådan, at selv om en medlemsstat skal gives mulighed for dels at kontrollere, at en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat og leverer en ydelse, der består i tilrådighedsstillelse af arbejdstagere fra tredjelande til en brugervirksomhed etableret i den første medlemsstat, ikke gør brug af den frie udveksling af tjenesteydelser til andre formål end levering af den pågældende tjenesteydelse, dels at træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger i denne henseende, må udøvelsen af denne mulighed imidlertid ikke give medlemsstaten ret til at pålægge uforholdsmæssige krav [34]. Som det fremgår af den i punkt 43 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis, er det desuden muligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af den nationale sociallovgivning i udstationeringsperioden under hensyntagen til de forpligtelser, som denne virksomhed allerede er pålagt i medfør af socialretten i oprindelsesmedlemsstaten.

50. Ifølge den forelæggende ret er de omhandlede nederlandske lovgivninger kendetegnet ved en dobbelt procedure, nemlig dels anmeldelsespligten, dels forpligtelsen til at være i besiddelse af en opholdstilladelse. Jeg er ikke enig heri, eftersom anmeldelsen og kravet om en opholdstilladelse indtræder på forskellige tidspunkter i udstationeringen og har særskilte formål. Hvis arbejdet således har en varighed på under 90 dage inden for en periode på 180 dage, kræves kun tjenesteyderens forhåndsanmeldelse, der består i at sende myndighederne i den medlemsstat, hvor de er udstationeret, oplysninger, der attesterer, at arbejdstagere fra et tredjeland opfylder de gældende retsforskrifter, navnlig med hensyn til bopæl, arbejdstilladelse og social dækning i den

[32] – Dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl. (C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

[33] – Jf. dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 51-53 og den deri nævnte retspraksis).

[34] – Jf. dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 55).

medlemsstat, hvor denne virksomhed har ansat dem [35]. Forpligtelsen for hver enkelt arbejdstager fra et tredjeland til at være i besiddelse af en opholdstilladelse opstår kun, når denne periode på 90 dage overskrides. Forpligtelsen til at opnå en opholdstilladelse kan således i denne henseende anses for at svare til et krav om en forhåndstilladelse og kan være en kilde til forsinkelser til skade for tjenesteyderen [36].

51. Den nederlandske regering har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at tjenesteyderens anmeldelsespligt gør det muligt for de nederlandske myndigheder at kontrollere, at fri udveksling af tjenesteydelser ikke bruges til andre formål end levering af den pågældende tjenesteydelse, og at den nationale sociallovgivning overholdes under udstationeringen. Denne anmeldelsespligt regulerer dog ikke retten til ophold for arbejdstagere fra tredjelande.

52. Det skal anføres, at når udstationerede arbejdstagere fra tredjelande ikke indrømmes en afledt opholdsret i tilfælde af et ophold af en varighed på over 90 dage i enhver periode på 180 dage, har disse arbejdstagere således ikke længere opholdsret i Nederlandene på grundlag af Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1. Ifølge den nederlandske regering har forpligtelsen til at opnå en opholdstilladelse i Nederlandene efter en periode på over 90 dage inden for enhver periode på 180 dage til formål at undgå, at disse arbejdstagere opholder sig ulovligt i denne medlemsstat. I denne henseende fremgår det af sjette betragtning til forordning (EU) 2016/399 [37], at »grænsekontrol ikke kun er i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænser kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe *ulovlig indvandring* og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser [38]«. Som det fremgår af den nævnte kodeks' artikel 6, stk. 1, kan tredjelandsstatsborgere kun opholde sig i Schengenområdet i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage [39].

53. Inden for rammerne af anvendelsen af afgørelse nr. 1/80 [40] har Domstolen desuden fastslået, at målet om at forhindre ulovlig indrejse og ulovligt ophold er et *tvingende alment hensyn* [41]. Desuden er jeg er af den opfattelse, at denne retspraksis finder analog anvendelse på spørgsmålet om udstationering af arbejdstagere fra tredjelande i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, der på nuværende tidspunkt ikke er harmoniseret på EU-plan [42].

54. Ifølge Kommissionen bør tildeling af en opholdstilladelse til arbejdstagere fra tredjelande, der er udstationeret til en medlemsstat, udgøre en retskonstaterende akt og ikke en retsgivende akt. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at for så vidt som det tilkommer medlemsstaterne at vedtage bestemmelser om retten til ophold for disse arbejdstagere, kan den berørte medlemsstat foretage undersøgelser, inden der udstedes en individuel opholdstilladelse til disse arbejdstagere.

[35] – Jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse.

[36] – Jf. i denne retning dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg (C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 43).

[37] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1).

[38] – Min fremhævelse.

[39] – Jf. dom af 5.2.2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Påmønstring af søfolk i havnen i Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, præmis 58).

[40] – Associeringsrådets afgørelse af 19.9.1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet. Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (EFT 1964, 217, s. 3685).

[41] – Jf. dom af 3.10.2019, A m.fl. (C-70/18, EU:C:2019:823, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

[42] – Jf. punkt 30 i nærværende forslag til afgørelse.

55. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at proceduren for opnåelse af en opholdstilladelse ifølge statssekretæren er enkel i den forstand, at tjenesteyderen allerede er i besiddelse af de nødvendige dokumenter, og at kontrollen består i at efterprøve, om der er sket en anmeldelse, og om der foreligger en arbejdstilladelse, en opholdstilladelse og en ansættelseskontrakt i den anden medlemsstat. Den nederlandske regering har i sine skriftlige indlæg bl.a. gjort gældende, at identiteten på en arbejdstager fra et tredjeland kontrolleres med henblik på at afgøre, om den arbejdstager, der er nævnt i ansættelseskontrakten, er den samme person som ansøgeren om opholdstilladelse. De nationale myndigheder efterprøver også, om denne arbejdstager udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

56. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om disse efterprøvninger overholder de grænser, som EU-retten afstikker, herunder navnlig de grænser, der følger af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som ikke må undergraves, og hvis udøvelse ikke af myndighederne kan underlægges betingelser fastsat efter disses frie skøn [43]. Ifølge Domstolens faste praksis kan hensyn til den offentlige orden kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, og de må desuden ikke tjene rent økonomiske formål [44].

57. Såfremt disse betingelser er opfyldt, dvs. at de efterprøvninger, som den medlemsstat, hvor arbejdstagerne er udstationeret, har foretaget, overholder proportionalitetsprincippet, er jeg af den opfattelse, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF ikke er til hinder for, at der kræves en sådan individuel opholdstilladelse for hver enkelt arbejdstager fra et tredjeland, der er udstationeret i forbindelse med en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, når denne levering overskrider 90 dage inden for enhver periode på 180 dage, og tjenesteyderen har opfyldt sin anmeldelsespligt.

3. Opholdstilladelsens gyldighedsperiode

58. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gyldighedsperioden for den opholdstilladelse, der er udstedt til en arbejdstager fra et tredjeland, der er udstationeret i Nederlandene, i henhold til den relevante nederlandske lovgivning er begrænset til gyldighedsperioden for den arbejds- og opholdstilladelse, der er indrømmet i den medlemsstat, i hvilken tjenesteyderen er etableret, og at gyldighedsperioden af en sådan opholdstilladelse under alle omstændigheder ikke kan overstige to år, uanset varigheden af leveringen af tjenesteydelser.

59. Kommissionen har gjort gældende, at den maksimale varighed på to år, der – således som den nederlandske regering har bekræftet i sit skriftlige indlæg – tager udgangspunkt i den omstændighed, at en udstationeret arbejdstager fortsat er undergivet reglerne om social sikring i sin oprindelsesmedlemsstat, er uforholdsmæssig, og at en mindre indgribende og lige så effektiv foranstaltning ville være at lade opholdstilladelsens gyldighedsperiode svare til opgavens varighed uden at pålægge en maksimal varighed. Kommissionen har tilføjet, at i tilfælde af udstationering af arbejdstagere fra tredjelande, ville gyldigheden af opholdstilladelsen ligeledes kunne begrænses til varigheden af arbejds- og opholdstilladelsen som disse arbejdstagere har fået tildelt i oprindelsesmedlemsstaten.

[43] – Jf. dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 51-53 og den deri nævnte retspraksis).

[44] – Jf. analogt dom af 2.3.2023, PrivatBank m.fl. (C-78/21, EU:C:2023:137, præmis 62).

60. I denne henseende skal det anføres, at i henhold til Domstolens faste praksis kan begrebet »tjenesteydelse« som omhandlet i EUF-traktaten 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. Der findes ikke nogen bestemmelser i EUF-traktaten, der gør det muligt teoretisk at bestemme den varighed eller hyppighed, hvorefter udførelsen af en ydelse eller en bestemt slags ydelse i en anden medlemsstat ikke længere kan betragtes som en tjenesteydelse i EUF-traktatens forstand [45].

61. Følgelig kan en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser som omhandlet i EU-retten vare flere år [46]. Der skal dog sondres mellem selve leveringen af tjenesteydelser og de personer, der udfører den, og som – ifølge Domstolens praksis [47] – ikke kan kræve at få adgang til arbejdsmarkedet i den medlemsstat, hvor de er udstationeret, eftersom de vender tilbage til deres oprindelsesland eller bopælsland efter afslutningen af opgaven. Inden for rammerne af det indre markeds korrekte funktion er det ganske vist af betydning, at virksomhederne ansætter kompetent personale til at udføre disse opgaver, hvilket kan betyde, at tredjelandsstatsborgere anvendes til udførelsen heraf. Der er imidlertid tale om en »midlertidi[g] [udsendelse]« af arbejdstagere, der sendes fra en anden medlemsstat for dér at udføre arbejder inden for rammerne af en levering af tjenesteydelser fra deres arbejdsgiver [48].

62. Det fremgår i denne henseende af artikel 12, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004 [49], at »[e]n 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 i 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«.

63. Som Domstolen allerede har fastslået, tillader artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, for at undgå, at en virksomhed med hjemsted på en medlemsstats område bliver forpligtet til at tilmelde sine arbejdstagere, som normalt er underkastet denne medlemsstats socialsikringslovgivning, socialsikringsordningen i en anden medlemsstat, hvortil de udsendes for at udføre kortvarige arbejder, virksomheden at opretholde sine arbejdstageres tilknytning til den sociale sikringsordning i den førstnævnte medlemsstat [50]. Følgelig anvendes der i EU-retten en referencevarighed på to år, som en medlemsstat kan tage i betragtning (uden at der herved er tale om en pligt) ved fastsættelsen af en opholdstilladelses maksimale gyldighedsperiode.

64. Når arbejdstagere fra tredjelande tilknyttes leveringen af en tjenesteydelse over lang tid i udstationeringsmedlemsstaten eller tilknyttes leveringen af en anden tjenesteydelse i denne stat, skal det nemlig fastslås, at udstationeringen af disse arbejdstagere ikke længere er midlertidig, og at de er indtrådt på den pågældende medlemsstats arbejdsmarked. Det følger heraf, at såfremt leveringen af tjenesteydelsen varer over to år, har den berørte medlemsstat ret til at kræve, at tjenesteyderen skal benytte andre arbejdstagere fra EU eller et tredjeland.

45 – Dom af 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

46 – I retsmødet har sagsøgerne givet eksemplet med opførelsen af et atomkraftanlæg.

47 – Jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

48 – Jf. i denne henseende dom af 27.3.1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, præmis 15).

49 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22.5.2012 (EUT 2012, L 149, s. 4).

50 – Jf. dom af 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

65. I forbindelse med en grænseoverskridende udstationering tilkommer det desuden den medlemsstat, i hvilken tjenesteyderen er etableret, at fastsætte varigheden af den opholdsret, i henhold til hvilken arbejdstageren fra et tredjeland har adgang til EU's område. Bl.a. skal denne medlemsstat undersøge, om betingelserne i artikel 6 i forordning 2016/399 er opfyldt. Det er kun, når denne arbejdstager har opholdsret og arbejdstilladelse i denne medlemsstat, at vedkommende lovligt kan udstationeres i en anden medlemsstat. Den medlemsstat, hvori de er udstationeret, har således ret til at begrænse gyldighedsperioden af den opholdstilladelse, der udstedes til en udstationeret arbejdstager fra et tredjeland, til varigheden af en arbejds- og opholdstilladelse, der gælder i tjenesteyderens etableringsstat. Når denne periode er overskredet, kan udstationeringsmedlemsstaten, således som den nederlandske regering har gjort gældende, ikke længere støtte sig på den kontrol, der er udført af oprindelsesmedlemsstaten, og skal altså selv foretage den i artikel 6 i forordning 2016/399 omhandlede kontrol, hvilket i strid med begrebet »udstationering«.

66. Artikel 56 TEUF er således ikke til hinder for, at gyldighedsperioden for opholdstilladelsen i den medlemsstat, hvor tjenesterne leveres, følger varigheden af opholdstilladelsen i tjenesteyderens etableringsstat, og under alle omstændigheder fastsættes til to år.

4. Størrelsen af de afgifter, der skal betales

67. Hvad angår størrelsen af de afgifter, der skal betales, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at denne afgift er den samme som afgiften for en normal arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger. Dette beløb er fem gange højere end den lovbestemte afgift for et bevis for lovligt ophold som EU-borger [51].

68. I retsmødet har sagsøgerne gjort gældende, at de afgifter, der skal betales for tildeling af opholdstilladelse i Nederlandene, er meget høje, og at de hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser.

69. I denne henseende vil jeg helt generelt anføre, at EU-retten ikke er til hinder for en national lovgivning, der forpligter arbejdstagere fra tredjelande eller deres arbejdsgiver i at betale en afgift for behandlingen af deres ansøgning om opholdstilladelse. Ikke desto mindre må de administrative udgifter ikke hindre udøvelsen af virksomheden med levering af tjenesteydelser [52].

70. I hovedsagen kan gruppen af arbejdstagere fra tredjelande, der arbejder i Nederlandene, umiddelbart nemmest sammenlignes med udstationerede arbejdstagere fra tredjelande. Det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere, om det afgiftsbeløb, der skal betales for en opholdstilladelse til en udstationeret arbejdstager fra et tredjeland, udgør en uforholdsmæssig restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF.

71. Henset til alt det ovenstående er jeg af den opfattelse, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken arbejdstagere fra tredjelande, når en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, udstationerer disse arbejdstagere i en anden medlemsstat i en periode på over 90 dage inden for en periode på 180 dage, skal være i besiddelse af en individuel opholdstilladelse i denne anden medlemsstat,

[51] – Den nederlandske regering har ikke desto mindre i sine skriftlige indlæg anført, at Kongeriget Nederlandene den 1.1.2019 tilpassede afgiften for en opholdstilladelse, til afgiften for det nationale identitetskort, og at Kommissionen følgelig afsluttede den traktatbrudsprocedure, den havde indledt.

[52] – Jf. i denne retning dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 47).

hvis gyldighedsperiode er begrænset til gyldighedsperioden for arbejds- og opholdstilladelsen udstedt i den første medlemsstat og under alle omstændigheder til to år, og hvis udstedelse er underlagt et krav om betaling af afgifter, der svarer til de afgifter, der skal betales for en almindelig tilladelse til en tredjelandsstatsborger med henblik på arbejde, forudsat at denne lovgivning ikke indeholder uforholdsmæssige krav

V. Forslag til afgørelse

72. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (retten i første instans i Den Haag, tingstedet i Middelburg, Nederlandene) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken arbejdstagere fra tredjelande, når en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, udstationerer disse arbejdstagere i en anden medlemsstat i en periode på over 90 dage inden for en periode på 180 dage, skal være i besiddelse af en individuel opholdstilladelse i denne anden medlemsstat, hvis gyldighedsperiode er begrænset til gyldighedsperioden for arbejds- og opholdstilladelsen udstedt i den første medlemsstat og under alle omstændigheder til to år, og hvis udstedelse er underlagt et krav om betaling af afgifter, der svarer til de afgifter, der skal betales for en almindelig tilladelse til en tredjelandsstatsborger med henblik på arbejde, forudsat at denne lovgivning ikke indeholder uforholdsmæssige krav.«