Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 30. November 2023 [1]

Rechtssache C-540/22

SN u. a.
gegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg [Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Dienstleistungsverkehr – Art. 56 und 57 AEUV – Entsendung von Arbeitnehmern – Entsendung ukrainischer Staatsangehöriger durch ein in der Slowakei ansässiges Unternehmen zur Ausführung von Arbeiten in den Niederlanden – Dauer von mehr als 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen – Pflicht für entsandte Arbeitnehmer, eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden zu besitzen – Begrenzung der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis – Höhe der Gebühren für die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis – Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs – Zwingende Gründe des Allgemeininteresses – Verhältnismäßigkeit“

I. Einleitung

1. Ukrainische Arbeitnehmer wurden von einem slowakischen Dienstleistungserbringer entsandt, um Arbeiten in den Niederlanden auszuführen. Die Dauer dieser Tätigkeiten wurde verlängert, so dass sie 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen überstieg. In einer solchen Situation sehen die niederländischen Rechtsvorschriften vor, dass Drittstaatsangehörige Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis sein müssen, die mit Bedingungen hinsichtlich der Gültigkeitsdauer dieser Erlaubnis und mit Kosten für deren Erlangung verbunden ist.

2. Ist eine solche Regelung mit den Art. 56 und 57 AEUV vereinbar? Dies ist im Wesentlichen die Frage der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg, Niederlande).

3. Diese Frage wird dem Gerichtshof Anlass geben, seine Rechtsprechung zu den Regelungen für in die Europäische Union entsandte Drittstaatsangehörige zu präzisieren. Zwar stellt das Erfordernis, im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zu sein, zweifellos eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar, doch wird zu prüfen sein, inwieweit diese Beschränkung einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses entsprechen und verhältnismäßig sein kann.

[1] Originalsprache: Französisch.

II. Rechtlicher Rahmen

4. Art. 2 Abs. 1 der Wet arbeid vreemdelingen (Gesetz über die Arbeit von Ausländern)[2] vom 21. Dezember 1994 lautet:

„Es ist einem Arbeitgeber untersagt, einen ausländischen Staatsangehörigen in den Niederlanden eine Arbeit verrichten zu lassen, ohne dass dieser Staatsangehörige eine Arbeitserlaubnis besitzt oder über eine Einzelgenehmigung verfügt, um für diesen Arbeitgeber zu arbeiten."

5. Art. 1 des Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Beschluss zur Umsetzung des Gesetzes über die Arbeit von Ausländern) Abs. 1 in seiner zum Zeitpunkt des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens geltenden Fassung bestimmt:

„Das Verbot nach Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Arbeit von Ausländern gilt nicht für einen ausländischen Staatsangehörigen, der im Rahmen der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung vorübergehend in den Niederlanden eine Arbeit für einen Arbeitgeber verrichtet, der außerhalb der Niederlande, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz ansässig ist, vorausgesetzt, dass

a. der ausländische Staatsangehörige alle Bedingungen in Bezug auf Aufenthalt, Arbeitserlaubnis und soziale Sicherheit erfüllt, um als Arbeitnehmer des Arbeitgebers in dem Land, in dem dieser ansässig ist, eine Arbeit zu verrichten;

b. der ausländische Staatsangehörige eine Arbeit verrichtet, die der Arbeit entspricht, zu der er in dem Land, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, berechtigt ist;

c. der ausländische Staatsangehörige nur der Ersatz für einen anderen ausländischen Staatsangehörigen ist, der eine entsprechende Arbeit verrichtet hat, wenn die Gesamtdauer der vereinbarten Dienstleistungserbringung nicht überschritten wird und

d. der Arbeitgeber tatsächlich wesentliche Arbeiten im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Gesetz über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union)[3] verrichtet."

6. Art. 14 der Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Gesetz über die vollständige Reform des Ausländergesetzes)[4] vom 23. November 2000 (im Folgenden: Ausländergesetz 2000) Abs. 1 sieht vor:

„Der Minister ist befugt,

a. den Antrag auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zu bewilligen, abzulehnen oder nicht zu bearbeiten;

…

2 Stb. 1994, Nr. 959.

3 Stb. 2016, Nr. 219.

4 Stb. 2000, Nr. 495.

3. Die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ist mit Einschränkungen in Bezug auf den Zweck verbunden, zu dem der Aufenthalt gestattet wird. Es können auch weitere Bedingungen in Bezug auf die Erlaubnis aufgestellt werden. …“

7. In Art. 3.31a Abs. 1 des Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Ausländerbeschluss 2000)[5] vom 23. November 2000 heißt es:

„Die befristete reguläre Aufenthaltserlaubnis kann vorbehaltlich einer Beschränkung im Zusammenhang mit der im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ausgeübten Tätigkeit gemäß Art. 4.6 des Beschlusses zur Umsetzung des Gesetzes über die Arbeit von Ausländern 2022 erteilt werden, wenn die Mitteilung gemäß Art. 8 des Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Beschluss über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union) unter Vorlage der in diesem Artikel und der in Art. 11 Abs. 3 [des Beschlusses über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union] vorgeschriebenen Informationen erfolgt ist.“

8. In Art. 3.4 Abs. 1 Buchst. i des Ausländerbeschlusses 2000 heißt es:

„Die in Art. 14 Abs. 3 des [Ausländergesetzes 2000] genannten Einschränkungen beziehen sich auf:

…

i. die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen.“

9. In Art. 8 Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union heißt es:

„(1) Der Dienstleistungserbringer, der einen Arbeitnehmer in die Niederlande entsendet, ist verpflichtet, den Minister vor Beginn der Tätigkeit schriftlich oder elektronisch zu benachrichtigen. Die Mitteilung des Dienstleistungserbringers umfasst:

a. seine Identität;

b. die Identität des Dienstleistungsempfängers und des entsandten Arbeitnehmers;

c. die in Art. 7 genannte Kontaktperson;

d. die Identität der natürlichen oder juristischen Person, die für die Zahlung der Löhne verantwortlich ist;

e. die Art und voraussichtliche Dauer der Tätigkeit;

f. die Adresse des Arbeitsortes und

g. die Beiträge zu den einschlägigen Systemen der sozialen Sicherheit.

[5] Stb. 2000, Nr. 497.

(2) Stellt der Dienstleistungserbringer, der einen Arbeitnehmer in die Niederlande entsendet, dem Dienstleistungsempfänger vor Beginn der Tätigkeit eine schriftliche oder elektronische Kopie der in Abs. 1 genannten Mitteilung zur Verfügung, so enthält diese zumindest die Angaben über seine Identität und die des entsandten Arbeitnehmers, die Anschrift des Arbeitsortes sowie die Art und Dauer der Tätigkeit.

(3) Der Leistungsempfänger prüft, ob die Kopie der in Abs. 2 genannten Mitteilung die in Abs. 2 genannten Informationen enthält, und teilt dem Minister jede Unrichtigkeit oder den Nichterhalt der Kopie spätestens fünf Werktage nach Beginn der Tätigkeit schriftlich oder elektronisch mit."

10. Art. 3 Abs. 2 des Beschlusses über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union sieht vor:

„Der Minister ist berechtigt und auf Antrag verpflichtet, der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde kostenlos die im Zusammenhang mit Art. 8 des Gesetzes verarbeiteten Daten von Dienstleistungserbringern, Dienstleistungsempfängern, Ansprechpartnern, Lohnzahlern und entsandten Arbeitnehmern, darunter auch die nationale Identifikationsnummer, zur Verfügung zu stellen, soweit diese Daten für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Ausländergesetzes 2000 erforderlich sind."

11. Art. 11 Abs. 3 dieses Beschlusses bestimmt:

„Der Dienstleistungserbringer, der einen ausländischen Staatsangehörigen im Sinne von Art. 1 des Beschlusses zur Umsetzung des Gesetzes über die Arbeit von Ausländern entsendet, übermittelt zusätzlich zu den in Art. 8 Abs. 1 des genannten Gesetzes aufgeführten Daten das Enddatum des Zeitraums der regulären Beschäftigung, der in dem Dokument angegeben ist, auf dessen Grundlage dem genannten ausländischen Staatsangehörigen die Ausübung einer Arbeit als Arbeitnehmer im Ausstellungsmitgliedstaat gestattet wird."

12. Gemäß Art. 3.58 Abs. 1 Buchst. i des Ausländerbeschlusses 2000 und Abschnitt B5/3.1 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländerrunderlass 2000)[6] vom 2. März 2001 in der zum Zeitpunkt des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens geltenden Fassung erteilt der Immigratie- en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst, Niederlande, im Folgenden: IND) die Aufenthaltserlaubnis für eine grenzüberschreitende Dienstleistung mit einer Gültigkeitsdauer, die der Dauer der in Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses zur Umsetzung des Gesetzes über die Arbeit von Ausländern 2022 genannten Tätigkeit entspricht.

13. Nach Art. 3.34 der Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Ausländerverordnung 2000)[7] vom 18. Dezember 2000 hat ein ausländischer Staatsangehöriger, der nicht über eine für den im Aufenthaltsantrag genannten Zweck gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis verfügt, für die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung, Änderung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen eine Gebühr zu entrichten.

6 Stcrt. 2001, Nr. 64.

7 Stcrt. 2001, Nr. 10.

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

14. Die Kläger, die ukrainische Staatsangehörige sind, besitzen eine slowakische befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung. Sie arbeiten für das slowakische Unternehmen ROBI spol s. r. o., das sie an einen niederländischen Auftraggeber, das Unternehmen Ivens NV, entsandte, um Arbeiten in der Metallindustrie im Hafen von Rotterdam (Niederlande) auszuführen. ROBI meldete dem Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Verwaltungsanstalt für Arbeitnehmerversicherungen, Niederlande) vorab die Arbeiten, die die Kläger verrichten sollten, und den Zeitraum, in dem sie diese Arbeiten ausführen sollten [8]. Später teilte ROBI den niederländischen Behörden mit, dass diese Arbeiten länger dauern würden als in Art. 21 Abs. 1 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen [9] vorgesehen, wonach „Drittausländer, die Inhaber eines gültigen, von einem der Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitels sind, … sich aufgrund dieses Dokuments und eines gültigen Reisedokuments bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen frei im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten bewegen [können], sofern sie die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, c und e der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)[[10]] aufgeführten Einreisevoraussetzungen erfüllen und nicht auf der nationalen Ausschreibungsliste des betroffenen Mitgliedstaats stehen“.

15. In diesem Zusammenhang stellte ROBI beim IND Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für jeden der Kläger für diese grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, für deren Bearbeitung Gebühren erhoben wurden. Der IND entschied im Namen des Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande) (im Folgenden: Staatssekretär), den Klägern reguläre befristete Aufenthaltserlaubnisse mit der Beschränkung auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu erteilen, wobei dieser Dienst klarstellte, dass die mit den Anträgen zusammenhängende Arbeit nicht von einer Beschäftigungsbewilligung abhängig sei. Außerdem wurde die Gültigkeitsdauer dieser Aufenthaltserlaubnisse auf die Gültigkeitsdauer der zum Zweck der Beschäftigung erteilten befristeten slowakischen Aufenthaltserlaubnisse beschränkt, mit der Folge, dass sie kürzer war als die Dauer der Arbeiten, für die die Antragsteller entsandt wurden.

16. Die Kläger legten gegen diese Entscheidungen Widersprüche beim IND ein, der diese im Auftrag des Staatssekretärs prüfte. Diese Widersprüche bezogen sich auf die Pflicht als solche, eine Aufenthaltserlaubnis für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu beantragen, die Gültigkeitsdauer der erteilten Aufenthaltserlaubnisse sowie die Gebühren, die für die Bearbeitung der Anträge auf diese Erlaubnisse zu entrichten waren. Am 16. März 2021 wurden

[8] In ihren schriftlichen Erklärungen hat die niederländische Regierung angegeben, dass ROBI den niederländischen Behörden am 4. Dezember 2019 mitgeteilt habe, dass diese Arbeiten vom 6. Dezember 2019 bis zum 4. März 2020 dauern würden.

[9] Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, unterzeichnet in Schengen am 19. Juni 1990 und in Kraft getreten am 26. März 1995 (ABl. 2000, L 239, S. 19), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt (ABl. 2010, L 85, S. 1) sowie durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2013, L 182, S. 1) (im Folgenden: SDÜ).

[10] ABl. 2006, L 105, S. 1.

die genannten Widersprüche vom Ausschuss für Verwaltungsanhörungen des IND geprüft. Am 7. April 2021 erklärte der Staatssekretär in 44 getrennten Entscheidungen die Widersprüche der Kläger für unbegründet.

17. Die Kläger erhoben gegen diese Entscheidungen Klage bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg, Niederlande), dem vorlegenden Gericht. Vor diesem Gericht erörterten die Kläger und der Staatssekretär, ob drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer beschäftigt werden, neben einer Aufenthaltserlaubnis in diesem Mitgliedstaat auch eine Aufenthaltserlaubnis für den Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen nach Ablauf der in Art. 21 Abs. 1 SDÜ genannten 90-Tage-Frist besitzen müssen. Sie erörterten auch den Umstand, dass die Dauer der von den Niederlanden ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse auf die Gültigkeitsdauer der slowakischen Aufenthaltstitel beschränkt ist, wobei diese zudem höchstens zwei Jahre beträgt, sowie die Höhe der Gebühren, die für die Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthaltserlaubnisse in den Niederlanden zu entrichten sind.

18. Das vorlegende Gericht hebt hervor, dass die Europäische Kommission in der Rechtssache, die dem Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 31 und 32) zugrunde gelegen habe, argumentiert habe, dass im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit jeder Dienstleistungserbringer seinen Arbeitnehmern das „abgeleitete Recht“ auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die für die Erbringung der Dienstleistung erforderliche Dauer übertrage und dass die Entscheidung über das Aufenthaltsrecht (d. h. in diesem Fall die Erteilung eines Visums) rein formeller Natur sei und die Anerkennung ohne Weiteres erfolgen müsse.

19. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr, wie es in den Art. 56 und 57 AEUV vorgesehen ist, nicht auch ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für Arbeitnehmer verleiht, die im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung entsandt werden. Aus Rn. 59 des genannten Urteils lasse sich entnehmen, dass dies nicht der Fall sei, da der Bereich der Einreise von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und ihres Aufenthalts dort im Rahmen einer Entsendung durch ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Dienstleistungsunternehmen nicht auf Unionsebene harmonisiert worden sei. Die Verpflichtung aus Art. 56 AEUV, jedes Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr zu beseitigen, lasse gleichwohl die Argumentation zu, dass die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs zulässige Beschäftigung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer eines in einem Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringers in einem anderen Mitgliedstaat nicht vom Besitz einer individuellen Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht werden dürfe, da diese Verpflichtung die Erbringung von Dienstleistungen durch die Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer unnötig erschwere.

20. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Kommission in der Rechtssache, die dem Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 20), zugrunde gelegen habe, darüber hinaus geltend gemacht habe, dass das doppelte Verfahren (in dieser Rechtssache nämlich jenes zur Erteilung des Visums und jenes zur Erteilung der Entsendebestätigung) an und für sich bereits eine unverhältnismäßige Beschränkung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle. Im vorliegenden Fall sei die niederländische Regelung ebenfalls durch das Bestehen eines doppelten Verfahrens gekennzeichnet, da zum einen Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer in die Niederlande entsandt würden, von

diesem Dienstleistungserbringer angemeldet werden müssten, während diese Arbeitnehmer zum anderen auf der Grundlage derselben Informationen, die für diese Anmeldung vorgelegt worden seien, gesondert eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden beantragen müssten.

21. Dem vorlegenden Gericht zufolge ist außerdem das Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis zwar erst nach Ablauf eines Zeitraums von 90 Tagen relevant, doch hätte ein solches Erfordernis die Wirkung einer vorherigen Genehmigung, wenn die Erbringung von Dienstleistungen diesen Zeitraum überschreitet. Der Umstand, dass der IND sich darauf beschränke, zu prüfen, ob eine Mitteilung gemäß Art. 8 des Gesetzes über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union erfolgt sei, und keine zusätzlichen Bedingungen aufstelle, bedeute jedoch nicht, dass dieses doppelte Verfahren in der Praxis nicht zu einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs führe. Dass in der Praxis innerhalb kurzer Zeit über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entschieden werde, ändere daran nichts.

22. Das vorlegende Gericht fügt hinzu, dass der einschränkende Charakter des gesonderten Verfahrens zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen dadurch untermauert werde, dass die Gültigkeitsdauer dieser Erlaubnis durch die nationale Regelung auf die Dauer der Tätigkeit begrenzt sei, wobei sie zwei Jahre nicht überschreiten dürfe. Wenn die Dauer der Dienstleistungserbringung länger sei als ursprünglich vorgesehen oder als die festgelegte Höchstdauer, dann müsse ein neuer Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis gestellt werden.

23. Schließlich müsse der Antragsteller für jeden Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis eine gesetzlich festgelegte Gebühr entrichten, deren Höhe den Gebühren entspreche, die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung, wie sie Drittstaatsangehörigen gewährt werden könne, fällig würden. Dagegen sei sie 5-mal so hoch wie die Gebühren, die für die Ausstellung einer Bescheinigung über den rechtmäßigen Aufenthalt eines Unionsbürgers fällig würden. Die Höhe dieser Gebühren werde regelmäßig angepasst und habe für die Kläger je nach ihrer Situation 290 oder 320 Euro betragen, während sie aktuell auf 345 Euro festgesetzt sei.

24. Unter diesen Umständen hat die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Umfasst der durch die Art. 56 und 57 AEUV gewährleistete freie Dienstleistungsverkehr ein von diesem Recht abgeleitetes Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die in diesem Mitgliedstaat von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungsunternehmen beschäftigt werden dürfen?

2. Falls nein: Steht Art. 56 AEUV dem entgegen, dass neben einer einfachen Meldepflicht des Dienstleistungsunternehmens eine Verpflichtung für jeden Arbeitnehmer besteht, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, wenn die Dauer der Dienstleistung drei Monate überschreitet?

3. Falls nein: Steht Art. 56 AEUV

a) einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, wonach die Gültigkeitsdauer einer solchen Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Dauer der Dienstleistung nicht mehr als zwei Jahre betragen kann?

b) der Beschränkung der Gültigkeitsdauer einer solchen Aufenthaltserlaubnis auf die Gültigkeitsdauer der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in dem Mitgliedstaat entgegen, in dem das Dienstleistungsunternehmen ansässig ist?

c) der Erhebung von Gebühren für jeden (Verlängerungs-)Antrag entgegen, deren Höhe den für eine gewöhnliche Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichtenden Gebühren, jedoch dem 5-fachen Betrag der Gebühren für einen Nachweis über den regulären Aufenthalt eines Unionsbürgers entspricht?

25. Die Kläger, die niederländische, die belgische und die norwegische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Dieselben Parteien, mit Ausnahme der belgischen Regierung, haben außerdem in der Sitzung vom 21. September 2023 mündliche Erklärungen abgegeben.

IV. Würdigung

26. Mit seinen drei Vorlagefragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 56 und 57 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der in dem Fall, dass ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Dienstleistungserbringer drittstaatsangehörige Arbeitnehmer für einen Zeitraum von mehr als 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, diese Arbeitnehmer in diesem zweiten Mitgliedstaat eine Aufenthaltserlaubnis besitzen müssen, deren Gültigkeitsdauer auf die Gültigkeitsdauer der im ersten Mitgliedstaat erteilten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, in jedem Fall aber auf zwei Jahre begrenzt ist und deren Erteilung von der Entrichtung von Gebühren abhängig ist, die denen entsprechen, die für eine gewöhnliche Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichten sind.

27. Im Ausgangsverfahren wurden ukrainische Arbeitnehmer von einem slowakischen Unternehmen entsandt, um in den Niederlanden Tätigkeiten in der Metallindustrie zu verrichten. Die niederländische Regelung verlangt, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, wenn die Tätigkeiten die in Art. 21 Abs. 1 SDÜ vorgesehene Dauer von 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen überschreiten. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob diese Regelung sowie die darin vorgesehenen Voraussetzungen in Bezug auf die Dauer der Aufenthaltserlaubnis und die Höhe der zu entrichtenden Gebühren mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

28. Zunächst stelle ich fest, dass nach dem 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 96/71/EG[11] „die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitnehmern aus Drittländern sowie deren Zugang zur Beschäftigung regeln, von dieser Richtlinie unberührt

[11] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1997, L 18, S. 1).

[bleiben]“. Unter diesen Umständen ist, wie das vorlegende Gericht hervorgehoben hat, die im Ausgangsverfahren in Rede stehende niederländische Regelung am Maßstab des AEU-Vertrags zu prüfen.

29. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt die Tätigkeit, die darin besteht, dass ein Unternehmen Arbeitnehmer, die in seinem Dienst bleiben, entgeltlich zur Verfügung stellt, ohne dass ein Arbeitsvertrag mit dem verwendenden Unternehmen geschlossen wird, eine Berufstätigkeit dar, die die in Art. 57 Abs. 1 AEUV niedergelegten Voraussetzungen erfüllt und daher als Dienstleistung im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist [12]. Außerdem fällt zum einen eine solche Dienstleistung zwischen zwei in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen in den Anwendungsbereich der Art. 56 und 57 AEUV und zum anderen ist der Umstand, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Überlassung von Arbeitskräften drittstaatsangehörige Arbeitnehmer betrifft, insoweit bedeutungslos [13].

30. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht ferner hervor, dass der freie Dienstleistungsverkehr nach Art. 56 AEUV nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit verlangt, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistungserbringer wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistungserbringers, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen [14]. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Bereich der Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer im Rahmen der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen auf Unionsebene bisher nicht harmonisiert ist [15]. Daraus folgt meiner Ansicht nach, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich bei der Festlegung der für eine solche Entsendung geltenden Bedingungen über einen Gestaltungsspielraum verfügen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs darf ein Mitgliedstaat jedoch durch die Kontrolltätigkeit, die er in diesem Bereich ausübt, nicht die Dienstleistungsfreiheit des diese Personen beschäftigenden Unternehmens in Frage stellen [16].

31. Da es im vorliegenden Fall im Ausgangsverfahren um entsandte ukrainische Arbeitnehmer geht, halte ich es für sinnvoll, vorab deren Recht auf Einreise und Aufenthalt in der Union in der derzeitigen Situation zu prüfen. Diesbezüglich stelle ich fest, dass gemäß Art. 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 [17] dieser auf „Personen, die am oder nach dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion der russischen Streitkräfte, die an diesem Tag begann, aus der Ukraine vertrieben wurden“, Anwendung findet, zu denen auch die ukrainischen Staatsangehörigen gehören, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine wohnhaft waren und

[12] Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 40 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[13] Vgl. Urteile vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 39), und vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 43).

[14] Urteil vom 26. Februar 2020, Stanleyparma und Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, Rn. 17 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[15] Urteile vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 49), und vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 47). Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen (KOM[1999] 3 endg.), der von der Kommission zurückgezogen wurde.

[16] Vgl. Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[17] Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. 2022, L 71, S. 1).

Anspruch auf vorübergehenden Schutz haben. Es ist jedoch anzumerken, dass die Kläger in Anbetracht des Zeitpunkts des Sachverhalts im Ausgangsverfahren vor dem 24. Februar 2022 in die Union eingereist sind und dass sie jedenfalls keinen vorübergehenden Schutz beantragen.

32. Darüber hinaus geht aus Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1806[18] hervor, dass die Ukraine in der Liste der Drittländer aufgeführt ist, deren Staatsangehörige für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, von der Pflicht, beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums zu sein, befreit sind. Das Ausgangsverfahren betrifft jedoch die Verpflichtung, nach dieser Dauer von 90 Tagen im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande zu sein. Folglich ist festzustellen, dass diese Rechtsinstrumente nicht geeignet sind, den Klägern eine besondere Stellung im Hinblick auf diese Verpflichtung zum Besitz einer solchen Aufenthaltserlaubnis zu verschaffen.

33. Um die Fragen des vorlegenden Gerichts zu beantworten, werde ich die Frage des Bestehens eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die in einen Mitgliedstaat entsandt werden, und anschließend die Frage prüfen, ob die Regelung eines Mitgliedstaats, nach der entsandte drittstaatsangehörige Arbeitnehmer eine Aufenthaltserlaubnis besitzen müssen, wenn die Erbringung von Dienstleistungen eine Dauer von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen überschreitet, unter den in dieser Regelung vorgesehenen Voraussetzungen mit Art. 56 AEUV vereinbar ist.

A. Zum Bestehen eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die in einen Mitgliedstaat entsandt werden

34. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die durch die Art. 56 und 57 AEUV garantierte Dienstleistungsfreiheit die Zuerkennung eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer umfasst, wenn sie in einem Mitgliedstaat von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer beschäftigt werden.

35. Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof in bestimmten Fällen anerkannt hat, dass drittstaatsangehörige Familienangehörige eines Unionsbürgers, die aus der Richtlinie 2004/38/EG[19] kein abgeleitetes Recht auf Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit dieser Unionsbürger besitzt, herleiten können, dennoch die Anerkennung eines solchen Rechts auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 1 AEUV erreichen können, wonach jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten[20]. Diese Erwägung beruht auf einer ständigen Rechtsprechung, wonach andernfalls der Unionsbürger letztlich davon abgehalten würde, den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zu verlassen, um sein Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat gemäß Art. 21 Abs. 1 AEUV auszuüben, weil er nicht die

[18] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2018, L 303, S. 39).

[19] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77).

[20] Vgl. insbesondere Urteil vom 12. Juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Gewissheit hätte, dass er ein in seinem Herkunftsmitgliedstaat entwickeltes oder gefestigtes Familienleben mit diesem Drittstaatsangehörigen bei einem tatsächlichen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat fortsetzen könnte [21].

36. Diese Rechtsprechung lässt sich nicht analog auf den Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs anwenden. Denn erstens beruht das nach Art. 21 Abs. 1 AEUV verliehene abgeleitete Aufenthaltsrecht auf dem Recht einer natürlichen Person, die Unionsbürger ist, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Im vorliegenden Fall ist der Dienstleistungserbringer jedoch eine juristische Person, die nicht über ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat verfügt, aus dem sich das Aufenthaltsrecht der von ihr beschäftigten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer ableiten ließe.

37. Zweitens betrifft das aus dem Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers abgeleitete Aufenthaltsrecht ganz bestimmte Personen, nämlich die Familienangehörigen des Unionsbürgers, zu denen er eine persönliche und einzigartige Beziehung unterhält. Ein Dienstleistungserbringer, der eine juristische Person ist, ist dagegen nicht an bestimmte Personen gebunden, um die Dienstleistung zu erbringen. So kann er Arbeitnehmer aus Drittstaaten beschäftigen, um mit der Erbringung der Dienstleistung zu beginnen, und anschließend andere Arbeitnehmer aus solchen Staaten, um die Dienstleistung zu vollenden, wobei alle diese Arbeitnehmer nach Erfüllung ihres Auftrags in ihr Herkunfts- oder Wohnsitzland zurückkehren [22].

38. Schließlich hat die Kommission, wie das vorlegende Gericht feststellt [23], bereits in der Rechtssache, die dem Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:595), zugrunde lag, das Bestehen eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die in einen Mitgliedstaat entsandt werden, geltend gemacht. Diesem Ansatz ist in diesem Urteil jedoch nicht gefolgt worden. Der Gerichtshof hat nämlich die Überlegung angestellt, dass zu prüfen sei, ob die betreffende nationale Regelung im Hinblick auf seine ständige Rechtsprechung zur Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs mit Art. 56 AEUV vereinbar ist [24], ohne das Bestehen eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts zu erwähnen.

39. Daher bin ich der Ansicht, dass die durch die Art. 56 und 57 AEUV garantierte Dienstleistungsfreiheit nicht die Gewährung eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer umfasst, wenn sie in einem Mitgliedstaat von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer beschäftigt werden. Die Tatsache, dass diese Arbeitnehmer kein solches abgeleitetes Aufenthaltsrecht haben, schließt jedoch nicht aus, dass sie auf einer anderen Rechtsgrundlage im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen könnten.

[21] Vgl. Urteil vom 12. Juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[23] Siehe Nr. 18 der vorliegenden Schlussanträge.

[24] Vgl. für ein älteres Urteil das Urteil vom 21. Oktober 2004, Kommission/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), in dem es um die Anforderungen ging, die der Aufnahmemitgliedstaat an Unternehmen stellt, die drittstaatsangehörige Arbeitnehmer in sein Hoheitsgebiet entsenden.

B. Zur Vereinbarkeit der Regelung eines Mitgliedstaats, nach der entsandte drittstaatsangehörige Arbeitnehmer eine Aufenthaltserlaubnis besitzen müssen, wenn die Erbringung von Dienstleistungen eine Dauer von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen überschreitet, mit Art. 56 AEUV unter den in dieser Regelung vorgesehenen Bedingungen

40. Das vorlegende Gericht hebt hervor, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende niederländische Regelung insofern durch das Bestehen eines doppelten Verfahrens gekennzeichnet sei, als zum einen drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer in die Niederlande entsandt würden, von diesem Dienstleistungserbringer angemeldet werden müssten, während zum anderen diese Arbeitnehmer auf der Grundlage derselben Informationen, die für die Anmeldung vorgelegt worden seien, gesondert eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden beantragen müssten. Das vorlegende Gericht äußert Zweifel daran, dass dieses doppelte Verfahren im Hinblick auf das Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:595), mit dem Unionsrecht vereinbar sei. In diesem Zusammenhang ist zu unterscheiden zwischen einerseits der Meldepflicht des Dienstleistungserbringers und andererseits der Verpflichtung für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, im Mitgliedstaat, in den sie entsandt werden, eine Aufenthaltserlaubnis zu besitzen.

1. Zur Meldepflicht des Dienstleistungserbringers

41. In Bezug auf die Meldepflicht des Dienstleistungserbringers hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass im Fall der Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern durch ein in einem Mitgliedstaat der Union ansässiges Dienstleistungsunternehmen eine nationale Regelung, die die Erbringung von Dienstleistungen im Inland durch ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 56 AEUV darstellt [25].

42. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Verpflichtung eines Dienstleistungsunternehmens, den Behörden des Mitgliedstaats, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, Angaben zu machen, aus denen hervorgeht, dass die drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem sie von diesem Unternehmen beschäftigt werden, einen legalen Status haben, insbesondere, was Aufenthalt, Beschäftigungserlaubnis und soziale Absicherung anbelangt, den genannten Behörden auf weniger einschneidende und ebenso wirksame Art und Weise wie das Erfordernis einer Beschäftigungsbewilligung die Garantie böte, dass diese Arbeitnehmer legal beschäftigt werden und dass sie ihre Haupttätigkeit in dem Mitgliedstaat ausüben, in dem das Dienstleistungsunternehmen ansässig ist [26]. Insoweit liegt es sicher im Interesse sowohl des Aufnahmemitgliedstaats als auch des Dienstleistungsunternehmens, sich vor der Entsendung Gewissheit darüber zu verschaffen, dass die Arbeitnehmer, die Angehörige eines Drittstaats sind, unter rechtmäßigen Bedingungen entsandt werden [27].

43. Dem Gerichtshof zufolge könnte die Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Angaben in einer einfachen vorherigen Erklärung bestehen, die es den Behörden des Mitgliedstaats, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, ermöglichen würde, die erteilten Angaben zu überprüfen und

[25] Vgl. Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 44 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[26] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 50 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Urteil vom 19. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-244/04, EU:C:2006:49, Rn. 49).

die im Fall einer rechtswidrigen Beschäftigung der betreffenden Arbeitnehmer gebotenen Maßnahmen zu ergreifen. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung könnte auch die einfache Übersendung der erforderlichen Dokumente verlangt werden, insbesondere wenn die Dauer der Entsendung keine wirksame Vornahme einer solchen Kontrolle zulässt [28]. Ebenso wäre die Verpflichtung eines dienstleistungserbringenden Unternehmens, den Behörden des Mitgliedstaats, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, vorab die Anwesenheit eines oder mehrerer entsandter Arbeitnehmer, die vorgesehene Dauer dieser Anwesenheit und die die Entsendung rechtfertigende(n) Dienstleistung(en) anzuzeigen, eine ebenso wirksame, aber weniger einschneidende Maßnahme als das Erfordernis einer Beschäftigungsbewilligung. Sie wäre geeignet, es diesen Behörden zu ermöglichen, die Einhaltung der sozialrechtlichen Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Entsendung erfolgt, zu überwachen. Eine solche Verpflichtung würde es den genannten Behörden ermöglichen, nach Ablauf der vorgesehenen Entsendungsdauer gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen [29].

44. Im vorliegenden Fall wird nicht bestritten, dass die in der niederländischen Regelung vorgesehene Meldepflicht die Voraussetzungen erfüllt, die in der in den Nrn. 42 und 43 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung genannt werden. In diesem Sinne geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass ROBI den niederländischen Behörden vorab die Tätigkeiten, die die Kläger ausüben sollten, und den Zeitraum, in dem sie diese Tätigkeiten ausüben sollten, mitgeteilt hat. Das vorlegende Gericht hat auch klargestellt, dass der IND lediglich prüfe, ob eine Mitteilung gemäß Art. 8 des Gesetzes über die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer in der Europäischen Union erfolgt sei, ohne zusätzliche Bedingungen aufzustellen [30]. Vorbehaltlich der Überprüfungen, die das vorlegende Gericht vorzunehmen haben wird, scheint die Meldepflicht des Dienstleistungserbringers somit nicht gegen Art. 56 AEUV zu verstoßen.

2. Zur Verpflichtung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern, in dem Mitgliedstaat, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, eine Aufenthaltserlaubnis zu besitzen

45. In Bezug auf die Verpflichtung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer, im Mitgliedstaat, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, eine Aufenthaltserlaubnis zu besitzen, ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall zum Zeitpunkt der Mitteilung des Dienstleistungserbringers vorgesehen war, dass die Dauer der Tätigkeiten in den Niederlanden unter der in Art. 21 Abs. 1 SDÜ genannten Dauer liegen würde. Nach dieser Bestimmung konnten sie sich als Inhaber einer von der Slowakischen Republik ausgestellten Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung für eine Dauer von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten, u. a. in den Niederlanden, frei bewegen [31].

46. Der Dienstleistungserbringer informierte die niederländischen Behörden jedoch in der Folge darüber, dass die Dauer dieser Tätigkeiten verlängert werde, so dass sie 90 Tage überschritten, und beantragte, jedem der Antragsteller eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden zu

[28] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 51 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[29] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 52 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[30] Siehe Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge.

[31] Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Kommission/Österreich (C-168/04, EU:C:2006:135, Nr. 114), wonach Arbeitnehmer, die Angehörige von Drittstaaten im Verhältnis zur Europäischen Union sind und für einen Zeitraum von längstens drei Monaten von einem Dienstleistungsunternehmen entsandt werden, das in einem anderen Mitgliedstaat, der Vertragsstaat des SDÜ ist, ansässig ist, keines irgendwie gearteten Sichtvermerks oder Aufenthaltstitels der österreichischen Behörden bedürfen, um ihren Auftrag im Rahmen dieser Entsendung erfüllen zu können.

erteilen. Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass der Staatssekretär diesen Anträgen stattgab, wobei er die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnisse auf die Gültigkeitsdauer der slowakischen Aufenthaltserlaubnisse beschränkte, d. h. für eine kürzere Dauer als die der Tätigkeiten, für die die Kläger entsandt wurden, und wobei er für jeden der Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels eine Gebühr erhob. Die Kläger beanstandeten im Hinblick auf das Unionsrecht sowohl den Grundsatz, wonach sie verpflichtet waren, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, als auch die Gültigkeitsdauer dieser Erlaubnisse sowie die Höhe der zu entrichtenden Gebühren.

47. Mit Blick hierauf stellt, wie die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen einräumt, eine nationale Regelung, die die Ausübung von Dienstleistungen im Inland durch ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen von der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Drittstaatsangehörige abhängig macht, eine Beschränkung dieser Freiheit im Sinne von Art. 56 AEUV dar. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann jedoch eine nationale Regelung, die in einem Bereich erlassen worden ist, der nicht Gegenstand einer Harmonisierung auf Unionsebene ist, und die unterschiedslos für alle in dem betreffenden Mitgliedstaat tätigen Personen oder Unternehmen gilt, trotz ihrer den freien Dienstleistungsverkehr beschränkenden Wirkung gerechtfertigt sein, sofern sie auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruht und dieses Interesse nicht schon durch Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistungserbringer in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist, und wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, ohne über das hinauszugehen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist [32].

48. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass das Anliegen, Störungen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern, zwar durchaus einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, dass die Arbeitnehmer, die von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt und zur Erbringung einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, jedoch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt dieses zweiten Staates verlangen, da sie nach Erfüllung ihrer Aufgabe in ihr Herkunfts- oder Wohnsitzland zurückkehren. Ein Mitgliedstaat darf allerdings kontrollieren, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen, das Arbeitnehmer aus einem Drittstaat entsendet, den freien Dienstleistungsverkehr nicht zu einem anderen Zweck als dem der Erbringung der betreffenden Leistung nutzt. Bei solchen Kontrollen sind aber die vom Unionsrecht gezogenen Grenzen zu beachten, wie sie sich insbesondere aus dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs ergeben, der nicht illusorisch gemacht und dessen Ausübung nicht dem Ermessen der Verwaltung unterworfen werden darf [33].

49. Wenn also einem Mitgliedstaat sowohl die Befugnis einzuräumen ist, zu kontrollieren, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen, das an ein im ersten Mitgliedstaat ansässiges entleihendes Unternehmen eine in der Überlassung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern bestehende Dienstleistung erbringt, den freien Dienstleistungsverkehr nicht zu anderen Zwecken als der Erbringung der betreffenden Dienstleistung nutzt, als auch die Möglichkeit einzuräumen ist, die hierfür erforderlichen Kontrollmaßnahmen zu ergreifen, kann die Ausübung dieser Befugnis diesem Mitgliedstaat somit gleichwohl nicht erlauben, unverhältnismäßige Erfordernisse vorzuschreiben [34]. Im Übrigen sind die nationalen Behörden des Mitgliedstaats, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, wie aus der in Nr. 43 der vorliegenden

[32] Urteil vom 14. November 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a. (C-18/17, EU:C:2018:904, Rn. 46 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[33] Vgl. Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 51 bis 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[34] Vgl. Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 55).

Schlussanträge zitierten Rechtsprechung hervorgeht, berechtigt, die Einhaltung der sozialrechtlichen Regelung während der Dauer der Entsendung zu kontrollieren und dabei die Verpflichtungen zu berücksichtigen, denen dieses Unternehmen bereits nach den im Herkunftsmitgliedstaat geltenden sozialrechtlichen Vorschriften unterliegt.

50. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist die in Rede stehende niederländische Regelung durch ein doppeltes Verfahren gekennzeichnet, nämlich einerseits die Meldepflicht und andererseits das Erfordernis, im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zu sein. Ich teile diese Sichtweise nicht, da die Meldung und das Erfordernis, im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zu sein, in unterschiedlichen Phasen der Entsendung erfolgen und unterschiedliche Ziele verfolgen. Wenn die Dauer der Tätigkeiten weniger als 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen beträgt, ist nämlich nur eine vorherige Meldung durch den Dienstleistungserbringer erforderlich, die darin besteht, den Behörden des Mitgliedstaats, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, Angaben zu übermitteln, die belegen, dass die drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer sich in dem Mitgliedstaat, in dem dieses Unternehmen sie beschäftigt, rechtmäßig aufhalten, insbesondere in Bezug auf Aufenthalt, Beschäftigungserlaubnis und soziale Absicherung [35]. Die Verpflichtung für jeden drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer, eine Aufenthaltserlaubnis zu besitzen, ist nur an die Überschreitung dieses Zeitraums von 90 Tagen geknüpft. In diesem Sinne kann die Verpflichtung, eine solche Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, nicht als gleichbedeutend mit dem Erfordernis einer vorherigen Genehmigung angesehen werden und kann nicht zu nachteiligen Verzögerungen für den Dienstleistungserbringer führen [36].

51. In ihren schriftlichen Erklärungen hat die niederländische Regierung argumentiert, dass die Meldepflicht des Dienstleistungserbringers es den niederländischen Behörden ermögliche, zu überprüfen, dass die Dienstleistungsfreiheit nicht für andere Zwecke als die Erbringung der betreffenden Dienstleistung genutzt werde und dass die nationalen sozialrechtlichen Vorschriften während der Entsendung eingehalten würden. Diese Meldepflicht regele jedoch nicht das Aufenthaltsrecht von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern.

52. Ich stelle fest, dass in Ermangelung eines „abgeleiteten Aufenthaltsrechts“ für entsandte drittstaatsangehörige Arbeitnehmer und im Falle eines Aufenthalts, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen überschreitet, diese Arbeitnehmer dann kein Recht auf Aufenthalt in den Niederlanden auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 1 SDÜ mehr haben. Nach Darstellung der niederländischen Regierung soll die Verpflichtung, nach einer Dauer von mehr als 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden zu erhalten, verhindern, dass sich diese Arbeitnehmer illegal in diesem Mitgliedstaat aufhalten. In diesem Zusammenhang heißt es im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung 2016/399 [37], dass „Grenzkontrollen … nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats [liegen], an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben. Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der *illegalen Zuwanderung* und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der

[35] Siehe Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

[36] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Oktober 2004, Kommission/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, Rn. 43).

[37] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S. 1).

Mitgliedstaaten beitragen“ [38]. Ferner dürfen sich die Drittstaatsangehörigen, wie aus Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung hervorgeht, im Gebiet des Schengenraums nur bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen aufhalten [39].

53. Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Anwendung des Beschlusses Nr. 1/80 [40] entschieden, dass das Ziel, die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt zu verhindern, einen *zwingenden Grund des Allgemeininteresses* darstellt [41]. Ich bin der Ansicht, dass diese Rechtsprechung auf den bislang auf Unionsebene nicht harmonisierten Bereich der Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen analog angewandt werden kann [42].

54. Nach Auffassung der Kommission sollte die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die in einen Mitgliedstaat entsendet werden, ein deklaratorischer – und kein konstitutiver – Rechtsakt sein. Ich bin jedoch der Ansicht, dass, da es Sache der Mitgliedstaaten ist, das Aufenthaltsrecht dieser Arbeitnehmer zu regeln, der betreffende Mitgliedstaat vor Erteilung einer individuellen Aufenthaltserlaubnis an diese Arbeitnehmer Überprüfungen vornehmen kann.

55. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass nach Ansicht des Staatssekretärs das Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis in dem Sinne einfach ist, dass der Dienstleistungserbringer bereits über die erforderlichen Dokumente verfügt und die Kontrolle darin besteht, zu überprüfen, ob eine Meldung erfolgt ist und ob es eine Arbeitserlaubnis, eine Aufenthaltserlaubnis und einen Arbeitsvertrag in dem anderen Mitgliedstaat gibt. In ihren schriftlichen Erklärungen macht die niederländische Regierung geltend, dass die Identität des drittstaatsangehörigen Arbeitnehmers überprüft werde, um festzustellen, ob der im Arbeitsvertrag genannte Arbeitnehmer dieselbe Person sei wie der Antragsteller der Aufenthaltserlaubnis. Die nationalen Behörden würden auch prüfen, ob dieser Arbeitnehmer eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstelle.

56. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob solche Kontrollen die vom Unionsrecht gezogenen Grenzen beachten, wie sie sich insbesondere aus dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs ergeben, der nicht illusorisch gemacht und dessen Ausübung nicht dem Ermessen der Verwaltung unterworfen werden darf [43]. Insbesondere dürfen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Gründe der öffentlichen Ordnung nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt; sie dürfen überdies nicht rein wirtschaftlichen Zwecken dienen [44].

[38] Hervorhebung nur hier.

[39] Vgl. Urteil vom 5. Februar 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Anmustern von Seeleuten im Hafen von Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, Rn. 58).

[40] Beschluss des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei. Der Assoziationsrat wurde durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei eingerichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, 217, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde.

[41] Vgl. Urteil vom 3. Oktober 2019, A u. a. (C-70/18, EU:C:2019:823, Rn. 46 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[42] Siehe Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge.

[43] Vgl. Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 51 bis 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[44] Vgl. entsprechend Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a. (C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 62).

57. Unter der Annahme, dass diese Bedingungen erfüllt sind, d. h. dass die von dem Mitgliedstaat, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, durchgeführten Überprüfungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, bin ich der Ansicht, dass die Art. 56 und 57 AEUV nicht dem entgegenstehen, dass für jeden drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer, der im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung entsandt wird, eine individuelle Aufenthaltserlaubnis verlangt wird, wenn diese Erbringung einen Zeitraum von 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen überschreitet und der Dienstleistungserbringer seiner Meldepflicht nachgekommen ist.

3. Zur Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis

58. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass nach der in Rede stehenden niederländischen Regelung die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis, die einem in die Niederlande entsandten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer erteilt wird, auf die Gültigkeitsdauer der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis beschränkt ist, die in dem Mitgliedstaat erteilt wird, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, und dass die Gültigkeitsdauer einer solchen Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Dauer der Dienstleistungserbringung auf jeden Fall zwei Jahre nicht überschreiten darf.

59. Die Kommission macht geltend, dass die maximale Gültigkeitsdauer von zwei Jahren, die, wie die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen bestätigt hat, darauf beruht, dass ein entsendeter Arbeitnehmer den sozialrechtlichen Vorschriften seines Herkunftsmitgliedstaats unterworfen bleibt, unverhältnismäßig sei und dass eine weniger einschneidende und ebenso wirksame Maßnahme darin bestehe, dass die Dauer der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis mit der Dauer des Auftrags abgestimmt werde, ohne eine maximale Dauer vorzuschreiben. Die Kommission hat hinzugefügt, dass im Fall einer Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis auch auf die Dauer der Gültigkeit der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis beschränkt werden könne, über die diese Arbeitnehmer im Herkunftsmitgliedstaat verfügten.

60. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Begriff „Dienstleistung“ im Sinne des AEU-Vertrags Dienstleistungen ganz unterschiedlicher Art umfassen kann, einschließlich solcher, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Wirtschaftsteilnehmer mehr oder weniger häufig oder regelmäßig, auch über einen längeren Zeitraum, für Personen erbringt, die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Der AEU-Vertrag enthält keine Vorschrift, die eine abstrakte Bestimmung der Dauer oder Häufigkeit ermöglicht, ab der die Erbringung einer Dienstleistung oder einer bestimmten Art von Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat nicht mehr als eine Dienstleistung im Sinne des AEU-Vertrags angesehen werden kann [45].

61. Folglich kann eine grenzüberschreitende Dienstleistung im Sinne des Unionsrechts mehrere Jahre dauern [46]. Meiner Ansicht nach muss jedoch unterschieden werden zwischen der Erbringung von Dienstleistungen an und für sich und den sie ausführenden Personen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [47] keinen Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt des Entsendemitgliedstaats erheben, da sie nach Erfüllung ihres Auftrags in ihr Herkunfts- oder

[45] Urteil vom 2. September 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[46] In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger das Beispiel des Baus eines Kernkraftwerks angeführt.

[47] Siehe Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge.

Wohnsitzland zurückkehren. Zwar ist es im Rahmen des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts wichtig, dass Unternehmen befähigte Personen für die Ausführung von Arbeiten beschäftigen, was bedeuten kann, Drittstaatsangehörige in Anspruch zu nehmen. Es handelt sich jedoch um einen „vorübergehenden Ortswechsel" von Arbeitnehmern, die in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, um dort im Rahmen von Dienstleistungen ihres Arbeitgebers Arbeiten auszuführen [48].

62. In diesem Sinne heißt es in Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 [49], dass „[e]ine Person, die in einem Mitgliedstaat für Rechnung eines Arbeitgebers, der gewöhnlich dort tätig ist, eine Beschäftigung ausübt und die von diesem Arbeitgeber in einen anderen Mitgliedstaat entsandt wird, um dort eine Arbeit für dessen Rechnung auszuführen, … weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats [unterliegt], sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit 24 Monate nicht überschreitet und diese Person nicht eine andere entsandte Person ablöst".

63. Wie der Gerichtshof entschieden hat, gestattet es diese Bestimmung, um zu vermeiden, dass ein in einem Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen seine normalerweise den Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit dieses Staates unterliegenden Arbeitnehmer beim Träger der sozialen Sicherheit eines anderen Mitgliedstaats anmelden muss, in den sie zur Verrichtung von Arbeiten von begrenzter Dauer entsandt werden, dem Unternehmen, die Zugehörigkeit seiner Arbeitnehmer zum Träger des erstgenannten Mitgliedstaats beizubehalten [50]. Folglich nimmt das Unionsrecht die Dauer von zwei Jahren als Referenz, die von einem Mitgliedstaat bei der Festlegung der Höchstdauer einer Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden kann (ohne dass dies eine Verpflichtung wäre).

64. Werden drittstaatsangehörige Arbeitnehmer für eine Dienstleistungserbringung von langer Dauer im Entsendemitgliedstaat eingesetzt oder werden sie für eine andere Dienstleistungserbringung in diesem Staat eingesetzt, ist nämlich davon auszugehen, dass die Entsendung dieser Arbeitnehmer nicht mehr nur vorübergehend ist und dass sie Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats erlangen. Daraus folgt, dass in dem Fall, dass die Dauer der Dienstleistungserbringung zwei Jahre übersteigt, der betreffende Mitgliedstaat berechtigt ist, den Dienstleistungserbringer zu verpflichten, andere Arbeitnehmer, entweder aus der Union oder aus einem Drittstaat, hinzuziehen.

65. Im Übrigen ist es im Rahmen einer grenzüberschreitenden Entsendung Sache des Mitgliedstaats, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, die Dauer des Aufenthaltsrechts festzulegen, aufgrund dessen der drittstaatsangehörige Arbeitnehmer Zugang zum Hoheitsgebiet der Union hat. Insbesondere muss dieser Mitgliedstaat prüfen, ob die in Art. 6 der Verordnung 2016/399 vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind. Nur wenn dieser Arbeitnehmer das Recht hat, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten und dort zu arbeiten, kann er rechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden. Daher ist der Mitgliedstaat, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, berechtigt, die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis, die einem entsandten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer erteilt wird, auf die Gültigkeitsdauer der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu beschränken, die in dem Mitgliedstaat erteilt wurde, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist. Wie die niederländische Regierung ausgeführt hat,

[48] Vgl. insoweit Urteil vom 27. März 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, Rn. 15).

[49] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, L 166, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 465/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 (ABl. 2012, L 149, S. 4) geänderten Fassung.

[50] Vgl. Urteil vom 3. Juni 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

kann sich der Entsendemitgliedstaat, wenn diese Dauer überschritten ist, nicht mehr auf die vom Herkunftsmitgliedstaat durchgeführte Kontrolle stützen und müsste dann selbst die in Art. 6 der Verordnung 2016/399 vorgesehene Kontrolle vornehmen, was im Widerspruch zum Begriff der „Entsendung“ steht.

66. Demnach steht Art. 56 AEUV nicht dem entgegen, dass sich die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung nach der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis des Mitgliedstaats, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, richtet, und in jedem Fall auf zwei Jahre festgesetzt wird.

4. Zur Höhe der zu entrichtenden Gebühren

67. Was die Höhe der zu entrichtenden Gebühren betrifft, so geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass diese der Höhe der Gebühren entspricht, die für eine gewöhnliche Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichten sind. Dieser Betrag sei 5-mal höher als der Betrag der Gebühren, die für eine Bescheinigung über den rechtmäßigen Aufenthalt eines Unionsbürgers zu entrichten seien [51].

68. In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger vorgetragen, dass die für den Erhalt ihrer Aufenthaltserlaubnisse in den Niederlanden fälligen Gebühren sehr hoch seien und dass diese Gebühren die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs behinderten.

69. In diesem Zusammenhang weise ich allgemein darauf hin, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die drittstaatsangehörige Arbeitnehmer oder ihren Arbeitgeber dazu verpflichtet, Gebühren für die Bearbeitung ihrer Anträge auf Aufenthaltserlaubnis zu entrichten. Gleichwohl darf der Verwaltungsaufwand nach Art. 56 AEUV nicht die Ausübung von Tätigkeiten der Dienstleistungserbringung behindern [52].

70. Im Hinblick auf das Ausgangsverfahren erscheint auf den ersten Blick die Gruppe der drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung in den Niederlanden ausüben, am ehesten mit der Gruppe der entsandten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer vergleichbar zu sein. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Höhe der Gebühren, die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an einen entsandten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer zu entrichten sind, eine unverhältnismäßige Beschränkung der in Art. 56 AEUV verankerten Dienstleistungsfreiheit darstellt.

71. In Anbetracht des Vorstehenden bin ich der Auffassung, dass Art. 56 und 57 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach in dem Fall, dass ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Dienstleistungserbringer drittstaatsangehörige Arbeitnehmer für einen Zeitraum von mehr als 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, diese Arbeitnehmer in diesem zweiten Mitgliedstaat eine individuelle Aufenthaltserlaubnis besitzen müssen, deren Dauer auf die Gültigkeitsdauer der im ersten Mitgliedstaat erteilten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, in jedem Fall aber auf zwei Jahre begrenzt ist und deren Erteilung von der Entrichtung von Gebühren abhängig gemacht

[51] In ihren schriftlichen Erklärungen hat die niederländische Regierung jedoch dargelegt, dass das Königreich der Niederlande am 1. Januar 2019 die Höhe der Gebühren für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis an die Gebühren für einen nationalen Personalausweis angeglichen habe, und die Kommission hat infolgedessen das von ihr eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren beendet.

[52] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 47).

wird, die denen entsprechen, die für eine gewöhnliche Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichten sind, sofern diese Regelung keine unverhältnismäßigen Anforderungen auferlegt.

V. Ergebnis

72. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg, Niederlande) wie folgt zu beantworten:

Die Art. 56 und 57 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach in dem Fall, dass ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Dienstleistungserbringer drittstaatsangehörige Arbeitnehmer für einen Zeitraum von mehr als 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, diese Arbeitnehmer in diesem zweiten Mitgliedstaat eine individuelle Aufenthaltserlaubnis besitzen müssen, deren Dauer auf die Gültigkeitsdauer der im ersten Mitgliedstaat erteilten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, in jedem Fall aber auf zwei Jahre begrenzt ist und deren Erteilung von der Entrichtung von Gebühren abhängig gemacht wird, die denen entsprechen, die für eine gewöhnliche Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichten sind, sofern diese Regelung keine unverhältnismäßigen Anforderungen auferlegt.