Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 30. studenoga 2023. [1]

Predmet C-540/22

SN i dr.
protiv
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda pružanja usluga – Članci 56. i 57. UFEU-a – Upućivanje radnika – Ukrajinski državljani koje je poduzetnik s poslovnim nastanom u Slovačkoj uputio u Nizozemsku radi obavljanja poslova – Trajanje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana – Obveza upućenih radnika da imaju dozvolu boravka u Nizozemskoj – Ograničenje razdoblja valjanosti dozvole boravka – Iznos pristojbi koje se odnose na zahtjev za dozvolu boravka – Ograničenje slobode pružanja usluga – Važni razlozi u općem interesu – Proporcionalnost”

I. Uvod

1. Slovački pružatelj usluga uputio je ukrajinske radnike u Nizozemsku radi obavljanja poslova. Trajanje tih poslova produljeno je, tako da je prekoračilo 90 dana u razdoblju od 180 dana. U takvoj se situaciji nizozemskim propisom predviđa da državljani trećih država trebaju imati dozvolu boravka, na koju se primjenjuju uvjeti razdoblja valjanosti te dozvole i troškova njezina izdavanja.

2. Je li takav propis u skladu s člancima 56. i 57. UFEU-a? To je u biti pitanje koje je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu, Nizozemska).

3. Na temelju tog pitanja Sud će pojasniti svoju sudsku praksu o sustavu koji se primjenjuje na državljane trećih država koji se upućuju u Europsku uniju. Iako zahtjev posjedovanja dozvole boravka nedvojbeno predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, valja ispitati u kojoj mjeri to ograničenje može odgovarati važnom razlogu u općem interesu i biti proporcionalno.

[1] Izvorni jezik: francuski

II. Pravni okvir

4. U članku 2. stavku 1. Weta arbeid vreemdelingen (Zakon o radu stranaca)[2] od 21. prosinca 1994. navodi se:

„Poslodavcu je zabranjeno zapošljavanje stranog državljanina u Nizozemskoj koji nema radnu dozvolu ili ako taj strani državljanin nema jedinstvenu dozvolu za rad za tog poslodavca."

5. Člankom 1. stavkom 1. Besluita uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Uredba o provedbi Zakona o radu stranaca), u verziji koja se primjenjivala u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, predviđa se:

„Zabrana iz članka 2. stavka 1. Zakona o radu stranaca ne primjenjuje se na stranog državljanina koji u okviru prekograničnog pružanja usluga privremeno obavlja posao u Nizozemskoj u službi poslodavca s poslovnim nastanom izvan Nizozemske, u drugoj državi članici Europske unije, drugoj državi stranci Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarskoj, pod uvjetom da:

a. strani državljanin ispunjava sve uvjete boravka, radne dozvole i socijalne sigurnosti kako bi obavljao posao kao zaposlena osoba kod poslodavca u zemlji u kojoj taj poslodavac ima poslovni nastan;

b. strani državljanin obavlja posao jednak onomu koji je ovlašten obavljati u zemlji u kojoj poslodavac ima poslovni nastan;

c. strani državljanin samo zamjenjuje drugog stranog državljanina koji je obavljao jednak posao ako nije prekoračeno ukupno trajanje pružanja usluga; i

d. poslodavac stvarno obavlja znatan dio posla u smislu članka 6. stavka 3. točke (a) Weta arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie [Zakon o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije][3]".

6. Člankom 14. stavkom 1. weta tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Zakon o općoj izmjeni Zakona o strancima)[4] od 23. studenoga 2000. (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima iz 2000.) određuje se:

„Ministar je ovlašten:

a. odobriti, odbiti ili ne razmotriti zahtjev za izdavanje dozvole boravka na određeno vrijeme;

[…]

3. Dozvola boravka na određeno vrijeme izdaje se uz ograničenja u pogledu svrhe za koju je boravak odobren. Uz dozvolu se mogu predvidjeti i drugi uvjeti. […]"

2 Stb. 1994., br. 959
3 Stb. 2016., br. 219
4 Stb. 2000., br. 495

7. Članak 3.31a stavak 1. Besluita tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Uredba o strancima iz 2000.)[5] od 23. studenoga 2000. glasi kako slijedi:

„Redovna dozvola boravka na određeno vrijeme može se izdati uz ograničenje povezano s poslom koji se obavlja u okviru prekograničnog pružanja usluga iz članka 4.6. Uredbe o provedbi Zakona o radu stranaca iz 2022., ako je prijava iz članka 8. [Besluita arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Uredba o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije)] podnesena tako da su dostavljene informacije koje se propisuju tim člankom i člankom 11. stavkom 3. [Uredbe o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije]".

8. U skladu s člankom 3.4. stavkom 1. točkom (i) Uredbe o strancima iz 2000.:

„Ograničenja iz članka 14. stavka 3. [Zakona o strancima iz 2000.] povezana su:

[…]

i. s prekograničnim pružanjem usluga."

9. U članku 8. stavcima 1. do 3. Zakona o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije navodi se:

„1. Pružatelj usluga koji upućuje radnika u Nizozemsku dužan je to u pisanom ili elektroničkom obliku prijaviti ministru prije početka rada. Prijava pružatelja usluga sadržava:

a. njegov identitet;

b. identitet primatelja usluga i identitet upućenog radnika;

c. podatke o osobi za kontakt iz članka 7.;

d. identitet fizičke ili pravne osobe odgovorne za isplatu plaća;

e. prirodu i predviđeno trajanje posla;

f. adresu radnog mjesta; i

g. doprinose za primjenjive sustave socijalne sigurnosti.

2. Ako pružatelj usluga koji upućuje radnika u Nizozemsku prije početka rada dostavi primjerak prijave u pisanom ili elektroničkom obliku iz stavka 1. primatelju usluga, ta prijava sadržava barem informacije o njegovu identitetu i identitetu upućenog radnika, adresi radnog mjesta te prirodi i trajanju posla.

3. Primatelj usluge provjerava sadržava li primjerak prijave iz stavka 2. informacije navedene u tom stavku 2. i obavještava ministra o svim netočnostima ili o tome da nije zaprimio primjerak, u pisanom ili elektroničkom obliku, najkasnije pet radnih dana nakon početka rada."

[5] Stb. 2000., br. 497

10. Člankom 3. stavkom 2. Uredbe o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije predviđa se:

„Ministar je ovlašten i dužan da na zahtjev besplatno dostavi Immigratie- en Naturalisatiedienstu [Služba za imigraciju i naturalizaciju, Nizozemska, u daljnjem tekstu: IND] podatke o pružateljima usluga, primateljima usluga, osobama za kontakt, osobama odgovornima za isplatu plaća i upućenim radnicima, obrađene u skladu s člankom 8. Zakona, uključujući nacionalni identifikacijski broj, jer su ti podaci potrebni za izvršavanje zadaća povezanih s provedbom Zakona o strancima iz 2000.”.

11. Člankom 11. stavkom 3. te uredbe određuje se:

„Pružatelj usluga koji upućuje stranog državljanina na rad u smislu članka 1. Uredbe o provedbi Zakona o radu stranaca, osim podataka navedenih u članku 8. stavku 1. tog zakona, dostavlja datum završetka razdoblja zakonitog zaposlenja navedenog u dokumentu na temelju kojeg je stranom državljaninu odobreno da obavlja posao u svojstvu zaposlene osobe u državi članici izdavateljici.”

12. Na temelju članka 3.58. stavka 1. točke (i) Uredbe o strancima iz 2000. i dijela B5/3.1 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.)[6] od 2. ožujka 2001., u verziji koja se primjenjivala u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, IND izdaje dozvolu boravka koja se odnosi na prekogranično pružanje usluga tijekom razdoblja valjanosti koje je jednako trajanju rada iz članka 1. stavka 2. Uredbe o provedbi Zakona o radu stranaca.

13. U članku 3.34. Voorschrifta Vreemdelingen 2000 (Uredba o strancima iz 2000.)[7] od 18. prosinca 2000. navodi se da je strani državljanin koji nema valjanu privremenu dozvolu boravka za svrhu navedenu u zahtjevu za dozvolu boravka obvezan platiti pristojbe za obradu zahtjeva za izdavanje, izmjenu ili produljenje dozvole boravka za prekogranično pružanje usluga.

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

14. Tužitelji, koji su ukrajinski državljani, imaju slovačku privremenu dozvolu boravka u svrhu obavljanja određene djelatnosti. Rade za slovačko društvo ROBI spol s. r. o., koje ih je uputilo nizozemskom nalogodavcu, odnosno društvu Ivens NV, radi obavljanja metalurških poslova u luci Rotterdam (Nizozemska). Društvo ROBI prethodno je obavijestilo Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Institut za upravljanje osiguranjima zaposlenih osoba, Nizozemska) o poslovima koje tužitelji trebaju obavljati i razdoblju tijekom kojeg ih trebaju završiti[8]. Nadalje, društvo ROBI obavijestilo je nizozemska tijela da će ti poslovi trajati dulje nego što je to

6 Stcrt. 2001., br. 64

7 Stcrt. 2001., br. 10

8 Nizozemska vlada navela je u pisanim očitovanjima da je društvo ROBI 4. prosinca 2019. obavijestilo nizozemska tijela da će obavljanje tih poslova trajati od 6. prosinca 2019. do 4. ožujka 2020.

predviđeno u članku 21. stavku 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma[9], u skladu s kojim „[s]tranci koji imaju važeću boravišnu dozvolu, koju je izdala jedna od država članica, mogu se, na temelju te dozvole i važeće putne isprave, slobodno kretati do [90 dana] tijekom svakoga [razdoblja od 180 dana] unutar područja drugih država, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete ulaska iz članka 5. stavka 1. točaka (a), (c) i (e) Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se utvrđuje kretanje osoba preko granice (Zakonik o schengenskim granicama)[10] i koji nisu na nacionalnom popisu upozorenja dotične države članice".

15. U tom kontekstu, društvo ROBI podnijelo je IND-u zahtjeve kako bi se svakom tužitelju odobrila dozvola boravka za to prekogranično pružanje usluga i za čiju su obradu naplaćene pristojbe. IND je u ime Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) odlučio izdati tužiteljima redovne dozvole boravka na određeno vrijeme uz ograničenje koje se odnosi na prekogranično pružanje usluga, pri čemu je pojasnio da posao koji je povezan s tim zahtjevima ne ovisi o izdavanju radne dozvole. Usto, razdoblje valjanosti tih dozvola boravka ograničeno je na razdoblje valjanosti slovačkih privremenih dozvola boravka u svrhu obavljanja određene djelatnosti, a posljedica toga je da je to razdoblje kraće od trajanja poslova radi čijeg su obavljanja tužitelji upućeni na rad.

16. Tužitelji su protiv tih odluka podnijeli prigovore IND-u, koji ih je ispitao u ime državnog tajnika. Ti su se prigovori odnosili na obvezu podnošenja zahtjeva za dozvolu boravka za prekogranično pružanje usluga kao takvu, razdoblje valjanosti izdanih dozvola boravka i pristojbe koje je trebalo platiti za obradu zahtjevâ za te dozvole. IND-ov Odbor za administrativno saslušanje 16. ožujka 2021. ispitao je navedene prigovore. U 44 zasebne odluke državni tajnik proglasio je 7. travnja 2021. prigovore tužiteljâ neosnovanim.

17. Tužitelji su podnijeli tužbe protiv tih odluka rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu), sudu koji je uputio zahtjev. Tužitelji i državni tajnik raspravljali su pred tim sudom o obvezi radnika državljana trećih država koji su zaposleni kod pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državi članici da, osim dozvole boravka u toj državi članici, imaju dozvolu boravka za boravak u drugoj državi članici u okviru prekograničnog pružanja usluga nakon isteka razdoblja od 90 dana iz članka 21. stavka 1. CISA-e. Raspravljali su i o okolnosti da je razdoblje valjanosti dozvola boravka koje je izdala Nizozemska ograničeno na razdoblje valjanosti slovačkih dozvola boravka, pri čemu to razdoblje traje najviše dvije godine, te o iznosu pristojbi koje treba platiti za obradu zahtjevâ za dozvolu boravka u Nizozemskoj.

18. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da je Europska komisija u predmetu u kojem je donesena presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 31. i 32.), tvrdila da svaki pružatelj usluga u okviru slobode pružanja usluga na svoje zaposlenike prenosi „izvedeno

[9] Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, koja je potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. i stupila na snagu 26. ožujka 1995. (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 265/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010. o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i Uredbe (EZ) br. 562/2006 u vezi s kretanjem osoba s vizom za dugotrajni boravak (SL 2010., L 85, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 199.) i Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma, uredaba Vijeća (EZ) br. 1683/95 i (EZ) br. 539/2001 i uredaba (EZ) br. 767/2008 i (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.) (u daljnjem tekstu: CISA).

[10] SL 2006., L 105, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)

pravo” na dobivanje dozvole boravka za razdoblje koje je potrebno za pružanje usluge te da je odluka o pravu boravka (odnosno, u tom predmetu, izdavanju vize) isključivo formalna i treba je automatski priznati.

19. Taj sud postavlja pitanje proizlazi li iz prava na slobodu pružanja usluga, koje je predviđeno u člancima 56. i 57. UFEU-a, i izvedeno pravo boravka za radnike koji se upućuju u okviru prekograničnog pružanja usluga. Iz točke 59. te presude proizlazi da to nije slučaj, s obzirom na to da područje ulaska i boravka državljana trećih država na državnom području države članice, u okviru upućivanja koje provede poduzetnik pružatelj usluge s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, nije usklađeno na razini Unije. Međutim, prema mišljenju navedenog suda, na temelju obveze koja proizlazi iz članka 56. UFEU-a da se uklone sve prepreke slobodi pružanja usluga, može se tvrditi da se zapošljavanje u državi članici radnika državljana trećih država koji su zaposleni kod pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, s obzirom na to da je to zapošljavanje odobreno u okviru slobode pružanja usluga, ne smije uvjetovati posjedovanjem pojedinačne dozvole boravka jer ta obveza nepotrebno otežava pružanje usluga upućivanjem radnika državljana trećih država.

20. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Komisija u tom istom predmetu u kojem je donesena presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 20.), usto tvrdila da postojanje dvostrukog postupka (odnosno, u tom predmetu, postupka za izdavanje vize i postupka za izdavanje potvrde o upućivanju) samo po sebi predstavlja neproporcionalno ograničenje načela slobode pružanja usluga. U ovom slučaju nizozemski propis također obilježava postojanje dvostrukog postupka jer, s jedne strane, pružatelj usluga koji je radnike državljane trećih država uputio u Nizozemsku i koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici treba prijaviti te radnike, dok, s druge strane, ti radnici trebaju zasebno, na temelju istih informacija kao što su one dostavljene za tu prijavu, podnijeti zahtjev za dozvolu boravka u Nizozemskoj.

21. Nadalje, prema mišljenju tog suda, ako je zahtjev za dozvolu boravka relevantan tek nakon isteka razdoblja od 90 dana, takav zahtjev ima učinak prethodnog odobrenja ako pružanje usluga traje dulje od tog razdoblja. Činjenica da IND samo provjerava je li prijava podnesena u skladu s člankom 8. Zakona o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije i da ne utvrđuje dodatne uvjete ipak ne znači da taj dvostruki postupak zapravo ne dovodi do ograničenja slobode pružanja usluga. Okolnost da se u praksi u kratkom roku odlučuje o izdavanju dozvole boravka ne mijenja taj zaključak.

22. Navedeni sud dodaje da ograničavajuću prirodu zasebnog postupka za izdavanje dozvole boravka za prekogranično pružanje usluga potkrepljuje činjenica da je razdoblje valjanosti te dozvole nacionalnim propisom ograničeno na trajanje pružanja djelatnosti, pri čemu ono može trajati najdulje dvije godine. Ako pružanje usluga traje dulje od onog što se prvotno predviđalo ili od propisanog najduljeg trajanja, tada valja podnijeti novi zahtjev za izdavanje dozvole boravka ili produljenje njezina razdoblja valjanosti.

23. Naposljetku, podnositelj zahtjeva za svaki zahtjev za dozvolu boravka treba platiti pristojbe utvrđene nacionalnim propisom, iznos kojih jednak pristojbama koje treba platiti za izdavanje dozvole boravka u svrhu obavljanja određene djelatnosti koja se može odobriti državljanima trećih država. Suprotno tomu, taj je iznos peterostruko veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za izdavanje potvrde o zakonitom boravku građaninu Unije. Iznosi tih pristojbi periodično se prilagođavaju te za tužitelje, ovisno o njihovoj situaciji, iznose 290 ili 320 eura, dok je iznos pristojbi za svaki zahtjev za dozvolu boravka sada utvrđen na 345 eura.

24. U tim je okolnostima rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Obuhvaća li sloboda pružanja usluga, zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a, pravo boravka izvedeno iz tog prava koje pripada radnicima državljanima trećih zemalja u jednoj državi članici, koje u toj državi članici smije zaposliti pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici?

2. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, protivi li se članku 56. UFEU-a okolnost da, uz jednostavnu obvezu prijavljivanja koju ima pružatelj usluga, za svakog pojedinačnog radnika treba podnijeti zahtjev za dozvolu boravka ako je trajanje pružanja usluga dulje od tri mjeseca?

3. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, protivi li se članku 56. UFEU-a:

   (a) odredba nacionalnog prava u skladu s kojom razdoblje valjanosti takve dozvole boravka ne može iznositi više od dvije godine, neovisno o trajanju pružanja usluga?

   (b) ograničenje razdoblja valjanosti takve dozvole boravka na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka u državi članici u kojoj se nalazi poslovni nastan pružatelja usluga?

   (c) naplata pristojbi za svaki zahtjev (ili svaki zahtjev za produljenje) čiji je iznos jednak pristojbama za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće zemlje, ali koji je peterostruko veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije?”

25. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelji, nizozemska, belgijska i norveška vlada te Komisija. Te su stranke, osim belgijske vlade, iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 21. rujna 2023.

IV. Analiza

26. Trima prethodnim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 56. i 57. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis u skladu s kojim su, u situaciji u kojoj pružatelj usluga s poslovnim nastanom u državi članici upućuje radnike državljane trećih država u drugu državu članicu na razdoblje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana, ti radnici dužni imati pojedinačnu dozvolu boravka u toj drugoj državi članici, čije je trajanje ograničeno na razdoblje valjanosti dozvole boravka i radne dozvole koje su im odobrene u prvoj državi članici i, u svakom slučaju, na dvije godine, te čije odobrenje ovisi o plaćanju pristojbi koje su jednake onima za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće države.

27. U glavnom predmetu slovačko društvo uputilo je ukrajinske radnike u Nizozemsku kako bi obavljali metalurške poslove. Nizozemskim propisom zahtijeva se da radnici državljani trećih država imaju dozvolu boravka kad poslovi traju dulje od vremena predviđenog u članku 21. stavku 1. CISA-e, odnosno 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana. Sud koji je uputio zahtjev želi znati jesu li taj propis, kao i uvjeti koji se njime predviđaju, a koji se odnose na razdoblje valjanosti dozvole boravka i iznos pristojbi koje treba platiti, u skladu s pravom Unije.

28. Najprije ističem da se Direktivom 96/71/EZ[11], u skladu s njezinom uvodnom izjavom 20., „ne dovodi u pitanje nacionalno pravo koje se odnosi na ulazak, boravak i pristup zapošljavanju radnika iz trećih zemalja”. U tim okolnostima, kao što je to naglasio sud koji je uputio zahtjev, nizozemski propis o kojem je riječ u glavnom postupku treba ispitati s obzirom na UFEU-u.

29. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, aktivnost poduzetnika koja se sastoji od ustupanja radnika, uz naknadu, koji ostaju u službi kod tog poduzetnika a da se pritom s korisnikom ne zaključuje ugovor o radu, jest profesionalna aktivnost koja ispunjava uvjete utvrđene u članku 57. prvom stavku UFEU-a, te je prema tome treba smatrati uslugom u smislu te odredbe[12]. Usto, s jedne strane, pružanje usluga između dvaju poduzetnika s poslovnim nastanom u dvjema različitim državama članicama ulazi u područje primjene članaka 56. i 57. UFEU-a i, s druge strane, okolnost da se upućivanje radnika tiče radnika državljana trećih država u tom je pogledu bez važnosti[13].

30. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi i da sloboda pružanja usluga, predviđena u članku 56. UFEU-a, nalaže ne samo zabranu svake diskriminacije pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na temelju njegove nacionalnosti nego i ukidanje svakog ograničenja, čak i ako se ono jednako primjenjuje na domaće pružatelje usluga kao i na one iz drugih država članica, koje po svojoj prirodi zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim djelatnosti pružatelja usluge koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža istovjetne usluge[14]. Osim toga, valja podsjetiti na to da područje upućivanja radnika državljana trećih država u okviru prekograničnog pružanja usluga do danas nije usklađeno na razini Unije[15]. Iz toga proizlazi da države članice raspolažu marginom prosudbe u tom području prilikom određivanja uvjeta primjenjivih na takvo upućivanje. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, nadzorom koji država članica izvršava u pogledu navedenog područja ne može se dovesti u pitanje sloboda pružanja usluga poduzetnika koji zapošljava te državljane[16].

31. U ovom slučaju, s obzirom na to da se glavni predmet odnosi na ukrajinske upućene radnike, čini mi se korisnim prethodno ispitati njihovo pravo ulaska u Uniju i boravka u njoj u trenutačnoj situaciji. U tom pogledu ističem da se Provedbena odluka (EU) 2022/382[17], u skladu s njezinim člankom 2., primjenjuje na „osob[e] raseljen[e] iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum”, uključujući ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022., na koje se može primijeniti privremena zaštita. Međutim, valja primijetiti da su, s jedne strane, s obzirom na datum nastanka činjenica u glavnom postupku, tužitelji ušli u Uniju prije 24. veljače 2022. te da, s druge strane i u svakom slučaju, ne traže privremenu zaštitu.

[11] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.)

[12] Presuda od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 40. i navedena sudska praksa)

[13] Vidjeti presude od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 39.) i od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 43.).

[14] Presuda od 26. veljače 2020., Stanleyparma i Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, t. 17. i navedena sudska praksa)

[15] Presude od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 49.) i od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 47.). Vidjeti Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima upućivanja radnika državljana trećih zemalja u okviru prekograničnog pružanja usluga [COM (99) 3 *final*], koji je Komisija povukla.

[16] Vidjeti presudu od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 60. i navedena sudska praksa).

[17] Provedbena odluka Vijeća od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL 2022., L 71, str. 1.)

32. Osim toga, iz Priloga II. Uredbi (EU) 2018/1806 [18] proizlazi da je Ukrajina navedena na popisu trećih zemalja čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize pri prelasku vanjskih granica država članica za boravke od najviše 90 dana unutar bilo kojeg razdoblja od 180 dana. Međutim, glavni predmet odnosi se na obvezu posjedovanja dozvole boravka u Nizozemskoj nakon isteka tog razdoblja od 90 dana. Slijedom toga, valja utvrditi da se tim pravnim instrumentima tužiteljima ne može dodijeliti poseban položaj s obzirom na tu obvezu posjedovanja takve dozvole boravka.

33. Kako bih odgovorio na pitanja suda koji je uputio zahtjev, ispitat ću postoji li „izvedeno pravo boravka" za radnike državljane trećih država koji se upućuju u državu članicu, a zatim je li u skladu s člankom 56. UFEU-a propis države članice kojim se zahtijeva da upućeni radnici državljani trećih država imaju dozvolu boravka kad pružanje usluga traje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana, u uvjetima predviđenima tim propisom.

A. Postojanje „izvedenog prava boravka" za radnike državljane trećih država koji se upućuju u državu članicu

34. Sud koji je uputio zahtjev želi znati obuhvaća li sloboda pružanja usluga, zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a, dodjelu „izvedenog prava boravka" za radnike državljane trećih država kad ih je u državi članici zaposlio pružatelj usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici.

35. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud u određenim slučajevima priznao da državljani trećih zemalja, članovi obitelji građanina Unije, koji na temelju odredaba Direktive 2004/38 [19] ne mogu imati izvedeno pravo boravka u državi članici čiji je državljanin taj građanin, ipak mogu imati takvo pravo na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a, u skladu s kojim svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe [20]. To se razmatranje temelji na ustaljenoj sudskoj praksi, prema kojoj u biti, kada ne bi postojalo takvo izvedeno pravo boravka u korist takvog državljanina treće zemlje, građanin Unije bio bi obeshrabren napustiti državu članicu čiji je državljanin radi korištenja svojim pravom boravka sukladno članku 21. stavku 1. UFEU-a u drugoj državi članici zbog činjenice da ne postoji izvjesnost da će u državi članici iz koje dolazi moći nastaviti obiteljski život koji se razvio i ustalio s tim državljaninom treće zemlje u državi članici domaćinu prilikom stvarnog boravka [21].

36. Ta sudska praksa ne može se po analogiji primijeniti u području slobode pružanja usluga. Naime, prije svega, izvedeno pravo boravka koje se priznaje na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a temelji se na pravu fizičke osobe, građanina Unije, da se slobodno kreće i boravi na državnom području država članica. Međutim, u ovom je slučaju pružatelj usluga pravna osoba koja nema pravo boravka u drugoj državi članici, iz kojeg pravo boravka izvode radnici državljani trećih država koje ona zapošljava.

[18] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2018., L 303, str. 39.)

[19] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

[20] Vidjeti osobito presudu od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 27. i navedena sudska praksa).

[21] Vidjeti presudu od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 28. i navedena sudska praksa).

37. Nadalje, pravo boravka izvedeno iz prava boravka građanina Unije odnosi se na točno određene osobe, odnosno na njegove članove obitelji, s kojima je u osobnom i jedinstvenom odnosu. Suprotno tomu, pružatelj usluga kao pravna osoba nije povezan s konkretnim osobama u svrhu pružanja usluga. Stoga može zaposliti radnike državljane trećih država kako bi počeo pružati usluge, a zatim druge radnike iz takvih država kako bi završio to pružanje usluga, pri čemu se svi ti radnici vraćaju u svoju zemlju podrijetla ili boravišta nakon izvršenja zadatka [22].

38. Naposljetku, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev [23], Komisija je u predmetu u kojem je donesena presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595) već istaknula da postoji „izvedeno pravo boravka" za radnike državljane trećih država koji se upućuju u državu članicu. Međutim, u toj se presudi taj pristup nije primijenio. Naime, Sud je slijedio rasuđivanje kojim se ispituje je li nacionalni propis o kojem je riječ u skladu s člankom 56. UFEU-a s obzirom na ustaljenu sudsku praksu u području ograničenja slobode pružanja usluga [24] a da pritom nije naveo postojanje izvedenog prava boravka.

39. Slijedom toga, smatram da sloboda pružanja usluga, zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a, ne obuhvaća dodjelu „izvedenog prava boravka" za radnike državljane trećih država kad ih je u državi članici zaposlio pružatelj usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici. Međutim, činjenica da ti radnici ne raspolažu takvim izvedenim pravom boravka ne isključuje da oni na temelju druge pravne osnove mogu imati dozvolu boravka u okviru prekograničnog pružanja usluga.

B. Usklađenost s člankom 56. UFEU-a propisa države članice kojim se zahtijeva da upućeni radnici državljani trećih država imaju dozvolu boravka kad pružanje usluga traje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana, u uvjetima predviđenima tim propisom

40. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da nizozemski propis o kojem je riječ u glavnom postupku obilježava postojanje dvostrukog postupka jer, s jedne strane, pružatelj usluga koji je radnike državljane trećih država uputio u Nizozemsku i koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici treba prijaviti te radnike, dok, s druge strane, ti radnici trebaju zasebno, na temelju istih informacija kao što su one dostavljene za tu prijavu, podnijeti zahtjev za dozvolu boravka u Nizozemskoj. Taj sud dvoji u pogledu usklađenosti tog dvostrukog postupka s pravom Unije s obzirom na presudu od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595). U tom pogledu valja razlikovati, s jedne strane, obvezu prijave koju ima pružatelj usluga i, s druge strane, obvezu radnika državljana trećih država da imaju dozvolu boravka u državi članici upućivanja.

1. Obveza prijave koju ima pružatelj usluga

41. Kad je riječ o obvezi prijave koju ima pružatelj usluga, Sud je već presudio da, u slučaju upućivanja radnikâ iz treće države od strane poduzetnika pružatelja usluge s poslovnim nastanom u državi članici Unije, nacionalni propis koji pružanje usluga poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na nacionalnom državnom području podvrgava izdavanju administrativne dozvole čini ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a [25].

[22] Vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 48. i navedena sudska praksa).

[23] Vidjeti točku 18. ovog mišljenja.

[24] Vidjeti za stariji primjer presudu od 21. listopada 2004., Komisija/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), koja se odnosi na zahtjeve koje država članica domaćin nalaže poduzetnicima koji na svojem državnom području upućuju radnike državljane trećih država.

[25] Vidjeti presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 44. i navedena sudska praksa).

42. Sud je pojasnio da obveza poduzetnika koji pruža usluge da tijelima države članice upućivanja dostavi podatke koji potvrđuju da su radnici državljani trećih država u zakonitom položaju, osobito u pogledu boravišta, radne dozvole i socijalnog osiguranja, u državi članici u kojoj ih taj poduzetnik zapošljava, omogućuje navedenim tijelima na manje ograničavajući, a jednako učinkovit način kao i uvjet radne dozvole, jamstva zakonitosti položaja tih radnika i činjenice da oni izvršavaju svoju glavnu djelatnost u državi članici gdje poduzetnik koji pruža usluge ima poslovni nastan [26]. U tom pogledu, nedvojbeno je u interesu države članice domaćina i poduzetnika koji pruža usluge da prije upućivanja budu sigurni da se radnici državljani trećih država upućuju u zakonitim uvjetima [27].

43. Prema mišljenju Suda, obveza dostavljanja tih podataka mogla bi se sastojati od jednostavne prethodne izjave koja bi tijelima države članice upućivanja omogućila nadzor nad navedenim podacima i poduzimanje potrebnih mjera u slučaju nepravilnosti vezanih za situaciju dotičnih radnika. Osim toga, ta bi obveza mogla imati oblik sažete obavijesti o traženim dokumentima, posebice kad trajanje upućivanja ne dopušta izvršavanje učinkovitog nadzora [28]. Isto tako, obveza poduzetnika koji pruža usluge da unaprijed obavijesti tijela države članice upućivanja o prisutnosti jednog ili više upućenih radnika, o predviđenom trajanju te prisutnosti i pružanju usluga koje opravdavaju upućivanje, bila bi jednako učinkovita, a manje ograničavajuća mjera od uvjeta radne dozvole. Ona bi omogućila tim tijelima da nadziru poštovanje socijalnih propisa te države članice tijekom trajanja upućivanja, vodeći računa o obvezama kojima je taj poduzetnik već podvrgnut na temelju pravila socijalnog prava koja se primjenjuju u državi članici porijekla. Takva bi obveza omogućila navedenim tijelima da, ako je to potrebno, poduzmu mjere koje se nalažu po završetku predviđenog razdoblja upućivanja [29].

44. U ovom slučaju nije sporno da se obvezom prijave koja se predviđa nizozemskim propisom poštuju uvjeti utvrđeni u sudskoj praksi navedenoj u točkama 42. i 43. ovog mišljenja. U tom smislu, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je društvo ROBI prethodno obavijestilo nizozemska tijela o poslovima koje tužitelji trebaju obavljati i razdoblju tijekom kojeg ih trebaju završiti. Sud koji je uputio zahtjev također je pojasnio da IND samo provjerava je li prijava podnesena u skladu s člankom 8. Zakona o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije a da pritom ne utvrđuje dodatne uvjete [30]. Slijedom toga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da se članku 56. UFEU-a ne protivi obveza prijave koju ima pružatelj usluga.

2. Obveza radnika državljana trećih država da imaju dozvolu boravka u državi članici upućivanja

45. Kad je riječ o obvezi radnika državljana trećih država da imaju dozvolu boravka u državi članici upućivanja, valja istaknuti da se u ovom slučaju na datum prijave koju je podnio pružatelj usluga predviđalo da će trajanje poslova u Nizozemskoj biti kraće od onog iz članka 21. stavka 1. CISA-e. U skladu s tom odredbom, s obzirom na to da su imali dozvolu boravka u svrhu

[26] Vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 50. i navedena sudska praksa).

[27] Presuda od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-244/04, EU:C:2006:49, t. 49.)

[28] Vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 51. i navedena sudska praksa).

[29] Vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 52. i navedena sudska praksa).

[30] Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

obavljanja određene djelatnosti koju im je izdala Slovačka Republika, ti su se radnici mogli slobodno kretati do 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana na državnom području drugih država članica, među ostalim, u Nizozemskoj [31].

46. Međutim, pružatelj usluga zatim je obavijestio nizozemska tijela da je trajanje tih poslova produljeno, tako da su trajali dulje od 90 dana, te je taj pružatelj zatražio da se svakom tužitelju izda dozvola boravka u Nizozemskoj. Iz odluke kojom su upućuje prethodno pitanje proizlazi da je državni tajnik prihvatio te zahtjeve, pri čemu je razdoblje valjanosti dozvola boravka ograničio na razdoblje valjanosti slovačkih dozvola boravka, odnosno na razdoblje kraće od trajanja poslova radi čijeg su obavljanja tužitelji upućeni na rad, te je naplatio pristojbe za svaki zahtjev za dozvolu boravka. Tužitelji su na temelju prava Unije istodobno osporavali načelo prema kojem su imali obvezu podnijeti zahtjev za dozvolu boravka, razdoblje valjanosti te dozvole i iznos pristojbi koje su trebali platiti.

47. U tom pogledu, kao što to nizozemska vlada priznaje u svojim očitovanjima, nacionalni propis koji pružanje usluga poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na nacionalnom državnom području podvrgava izdavanju dozvole boravka za državljane trećih država čini ograničenje te slobode u smislu članka 56. UFEU-a. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nacionalni propis koji pripada području koje nije bilo predmet usklađivanja na razini Unije i koji se bez razlike primjenjuje na sve osobe ili poduzetnike koji izvršavaju neku aktivnost na državnom području dotične države članice može, usprkos svojem ograničavajućem učinku na slobodno pružanje usluga, biti opravdan ako služi općem interesu i ako taj interes nije već zaštićen pravilima kojima je pružatelj usluga podvrgnut u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, ako se njime može zajamčiti ispunjenje njegova cilja te ako ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje tog cilja [32].

48. Sud je objasnio da, iako izbjegavanje poremećaja tržišta rada zasigurno jest važan razlog u općem interesu, radnici koje zapošljava poduzetnik s poslovnim nastanom u državi članici i koji su upućeni u drugu državu članicu da bi ondje pružili uslugu ipak nemaju namjeru pristupa tržištu rada te druge države članice jer se vraćaju u svoju zemlju podrijetla ili boravišta nakon izvršenja zadatka. Međutim, država članica može provjeriti koristi li se poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na svojem državnom području upućuje radnike iz trećih država slobodom pružanja usluga s ciljem koji nije pružanje dotične usluge. Takav nadzor treba, međutim, poštovati granice koje postavlja pravo Unije i osobito one koje proizlaze iz slobode pružanja usluga, koja se ne može smatrati iluzornom i čije se izvršavanje ne može podvrgnuti diskreciji uprave [33].

49. Posljedično, ako država članica treba imati mogućnost provjeriti služi li se poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u prvoj državi članici pruža uslugu koja se sastoji od stavljanja na raspolaganje radnika državljana trećih država slobodom pružanja usluga samo u svrhu pružanja dotične usluge te ako treba imati mogućnost poduzimanja potrebnih mjera kontrole u tom pogledu, korištenje te mogućnosti ipak ne smije toj državi članici omogućiti nametanje neproporcionalnih zahtjeva [34]. Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 43. ovog mišljenja, nacionalna tijela države članice

[31] Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:135, t. 114.), prema kojem radnici državljani trećih država koje je u Austriju, na razdoblje od najviše tri mjeseca, uputio poduzetnik pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ugovornici CISA-e, nisu dužni ishoditi od austrijskih tijela nikakvu vizu ili dozvolu boravka kako bi izvršili zadatke u okviru navedenog upućivanja.

[32] Presuda od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 46. i navedena sudska praksa)

[33] Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 51. do 53. i navedena sudska praksa).

[34] Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 55.).

upućivanja imaju pravo nadzirati poštovanje socijalnih propisa tijekom trajanja upućivanja, vodeći računa o obvezama kojima je taj poduzetnik već podvrgnut na temelju pravila socijalnog prava koja se primjenjuju u državi članici porijekla.

50. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nizozemski propis o kojem je riječ obilježava dvostruki postupak, odnosno, s jedne strane, obveza prijave i, s druge strane, obveza posjedovanja dozvole boravka. Ne slažem se s tim razmatranjem jer se prijava i zahtjev posjedovanja dozvole boravka javljaju u različitim fazama upućivanja i imaju različite ciljeve. Naime, ako je trajanje poslova kraće od 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana, potrebna je samo prethodna prijava koju podnosi pružatelj usluga, koja se sastoji od toga da tijelima države članice upućivanja dostavi podatke koji potvrđuju da su radnici državljani trećih država u zakonitom položaju, osobito u pogledu boravišta, radne dozvole i socijalnog osiguranja, u državi članici u kojoj ih taj poduzetnik zapošljava [35]. Obveza svakog radnika državljanina treće države da ima dozvolu boravka povezana je samo s prekoračenjem tog razdoblja od 90 dana. U tom se smislu ne može smatrati da je obveza izdavanja takve dozvole boravka jednaka zahtjevu prethodnog odobrenja i ona ne može biti uzrok kašnjenja koja su štetna za pružatelja usluga [36].

51. U svojim pisanim očitovanjima nizozemska vlada tvrdila je da obveza prijave koju ima pružatelj usluga omogućuje nizozemskim tijelima da provjere da se slobodom pružanja usluga služi samo u svrhu pružanja predmetne usluge i da se tijekom upućivanja poštuju nacionalni socijalni propisi. Međutim, tom obvezom prijave ne uređuje se pravo boravka radnika državljana trećih država.

52. Ističem da, kad ne postoji „izvedeno pravo boravka" koje se priznaje upućenim radnicima državljanima trećih država i u slučaju boravka koji traje dulje od 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana, ti radnici tada više nemaju pravo boravka u Nizozemskoj na temelju članka 21. stavka 1. CISA-e. Prema mišljenju nizozemske vlade, cilj je obveze izdavanja dozvole boravka u Nizozemskoj nakon isteka razdoblja od 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana izbjeći da ti radnici nezakonito borave u toj državi članici. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 6. Uredbe (EU) 2016/399 [37] navodi se da „[n]adzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Nadzor državne granice trebao bi pomoći u suzbijanju *nezakonitog useljavanja* i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica" [38]. Usto, kao što to proizlazi iz članka 6. stavka 1. tog zakonika, državljani trećih zemalja mogu na području schengenskog prostora boraviti samo u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana [39].

35 Vidjeti točku 42. ovog mišljenja.

36 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2004., Komisija/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, t. 43.).

37 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.)

38 Moje isticanje

39 Vidjeti presudu od 5. veljače 2020., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Stupanje pomoraca u službu u luci Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, t. 58.).

53. Osim toga, u okviru primjene Odluke br. 1/80[40], Sud je presudio da je cilj sprečavanja nezakonitog ulaska i boravka *važan razlog u općem interesu*[41]. Smatram da se ta sudska praksa može po analogiji primijeniti na područje upućivanja radnika državljana treće države u okviru prekograničnog pružanja usluga, koje do danas nije usklađeno na razini Unije[42].

54. Prema Komisijinu mišljenju, izdavanje dozvole boravka radnicima državljanima trećih država koji se upućuju u državu članicu trebalo bi predstavljati deklaratorni, a ne konstitutivni akt. Međutim, s obzirom na to da je na državama članicama da urede pravo boravka tih radnika, smatram da država članica o kojoj je riječ, prije nego što tim radnicima izda pojedinačnu dozvolu boravka, može provesti provjere.

55. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je, prema mišljenju državnog tajnika, postupak izdavanja dozvole boravka jednostavan na način da pružatelj usluga već ima potrebne dokumente i da se nadzorom provjerava je li prijava podnesena te postoje li radna dozvola, dozvola boravka i ugovor o radu u drugoj državi članici. U svojim pisanim očitovanjima nizozemska vlada osim toga tvrdi da se identitet radnika državljanina treće države provjerava kako bi se utvrdilo je li radnik naveden u ugovoru o radu ista osoba kao i podnositelj zahtjeva za dozvolu boravka. Nacionalna tijela također provjeravaju predstavlja li taj radnik prijetnju za javni poredak ili nacionalnu sigurnost.

56. Na sudu je koji je uputio zahtjev da ispita trebaju li te provjere poštovati granice koje postavlja pravo Unije i osobito one koje proizlaze iz slobode pružanja usluga, koja se ne može smatrati iluzornom i čije se izvršavanje ne može podvrgnuti diskreciji uprave[43]. Konkretno, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na razloge javnog poretka i javne sigurnosti može se pozvati samo u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja se odnosi na temeljni društveni interes i ne može osim toga služiti u isključivo gospodarske svrhe[44].

57. U slučaju da su ti uvjeti ispunjeni, odnosno da se provjerama koje je provela država članica upućivanja poštuje načelo proporcionalnosti, smatram da se člancima 56. i 57. UFEU-a ne protivi podnošenje zahtjeva za pojedinačnu dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće države koji je upućen u okviru prekograničnog pružanja usluga kad to pružanje traje dulje od 90 dana tijekom svakoga razdoblja od 180 dana i kad je pružatelj usluga ispunio obvezu prijave.

3. Razdoblje valjanosti dozvole boravka

58. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je, u skladu s nizozemskim propisom o kojem je riječ, razdoblje valjanosti dozvole boravka izdane radniku državljaninu treće države koji je upućen u Nizozemsku ograničeno na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka izdane u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan te da, u svakom slučaju, razdoblje valjanosti takve dozvole boravka ne može biti dulje od dvije godine, neovisno o trajanju pružanja usluga.

40 Odluka Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja između Europske ekonomske zajednice i Turske. Vijeće za pridruživanje osnovano je Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.).

41 Vidjeti presudu od 3. listopada 2019., A i dr. (C-70/18, EU:C:2019:823, t. 46. i navedena sudska praksa).

42 Vidjeti točku 30. ovog mišljenja.

43 Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 51. do 53. i navedena sudska praksa).

44 Vidjeti po analogiji presudu od 2. ožujka 2023., PrivatBank i dr. (C-78/21, EU:C:2023:137, t. 62.).

59. Komisija smatra da je najdulje razdoblje valjanosti od dvije godine – koje je, kako je to potvrdila nizozemska vlada u svojim pisanim očitovanjima, utemeljeno na činjenici da je upućeni radnik i dalje podvrgnut propisima o socijalnom osiguranju svoje države članice porijekla – neproporcionalno te da bi usklađivanje trajanja dozvole boravka s trajanjem zadatka, bez nametanja najduljeg trajanja, bilo manje restriktivna i jednako učinkovita mjera. Komisija je dodala da bi se, u slučaju upućivanja radnika državljana trećih zemalja, valjanost dozvole boravka također mogla ograničiti na razdoblje valjanosti radnih dozvola i dozvola boravka koje ti radnici imaju u državi članici porijekla.

60. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, na temelju ustaljene sudske prakse Suda, pojam „usluga" u smislu UFEU-a može obuhvatiti vrlo različite usluge, uključujući one koje gospodarski subjekt s poslovnim nastanom u državi članici pruža više ili manje učestalo ili redovito, čak i tijekom duljeg razdoblja, osobama s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ili više njih. Nijedna odredba UFEU-a ne omogućuje da se apstraktno odredi trajanje ili učestalost nakon kojeg se pružanje usluge ili određene vrste usluga u drugoj državi članici više ne može smatrati pružanjem usluga u smislu UFEU-a [45].

61. Posljedično, prekogranično pružanje usluga, u smislu prava Unije, može trajati više godina [46]. Međutim, prema mojem mišljenju, valja razlikovati pružanje usluga kao takvo od osoba koje ga izvršavaju i koje, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda [47], nemaju namjeru pristupa tržištu rada države članice upućivanja jer se vraćaju u zemlju podrijetla ili boravišta nakon izvršenja zadatka. Točno je da je u okviru pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta važno da poduzetnici zapošljavaju osobe koje su stručne za obavljanje poslova, što može uključivati angažiranje državljana trećih država. Međutim, riječ je o „privremenom kretanju" radnika koji su upućeni u drugu državu članicu kako bi ondje obavljali poslove u okviru pružanja usluga svojeg poslodavca [48].

62. U tom smislu, u članku 12. stavku 1. Uredbe (EZ) 883/2004 [49] navodi se da se „[n]a osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji ondje redovno obavlja svoje djelatnosti i [koju] je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca, i nadalje […] primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od 24 mjeseca i da nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu".

63. Kao što je to Sud utvrdio, kako bi se izbjeglo da poduzetnik sa sjedištem na području države članice bude obvezan svoje radnike, na koje se uobičajeno primjenjuje zakonodavstvo te države članice u području socijalne sigurnosti, uključiti u sustav socijalne sigurnosti druge države članice u koju će biti upućeni obavljati svoj posao u ograničenom trajanju, tom odredbom Uredbe br. 883/2004 poduzetniku se dopušta da radnici ostanu uključeni u sustav socijalne sigurnosti prve države članice [50]. Slijedom toga, u pravu Unije kao referentno vrijeme uzima se razdoblje od dvije godine, koje država članica može uzeti u obzir (nije riječ o obvezi) za određivanje najduljeg razdoblja valjanosti dozvole boravka.

45 Presuda od 2. rujna 2021., Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, t. 35. i navedena sudska praksa)

46 Tužitelji su na raspravi iznijeli primjer izgradnje nuklearne elektrane.

47 Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

48 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 1990., Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, t. 15).

49 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.)

50 Vidjeti presudu od 3. lipnja 2021., TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

64. Naime, kad su radnici državljani trećih država raspoređeni na dugotrajno pružanje usluga u državi članici upućivanja ili su preraspoređeni na neko drugo pružanje usluga u toj državi, valja smatrati da kretanje tih radnika više nije privremeno i da oni pristupaju tržištu rada navedene države članice. Iz toga proizlazi da, u slučaju da je trajanje pružanja usluga dulje od dvije godine, država članica o kojoj je riječ ima pravo tražiti od pružatelja usluga da pozove druge radnike, podrijetlom iz Unije ili iz treće države.

65. Osim toga, u okviru prekograničnog upućivanja, država članica u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan dužna je odrediti trajanje prava boravka na temelju kojeg radnik državljanin treće države ima pristup području Unije. Ta država članica osobito treba provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 6. Uredbe 2016/399. Samo kada taj radnik ima pravo boravka i rada u toj državi članici, može ga se zakonito uputiti u drugu državu članicu. Prema tome, država članica upućivanja ima pravo ograničiti razdoblje valjanosti dozvole boravka izdane upućenom radniku državljaninu treće države na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka izdane u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan. Kao što je to istaknula nizozemska vlada, ako je to potonje razdoblje prekoračeno, država članica upućivanja više se ne može osloniti na nadzor koji provodi država članica porijekla te bi sama trebala provesti nadzor predviđen u članku 6. Uredbe 2016/399, što je suprotno pojmu „upućivanje”.

66. Stoga se članku 56. UFEU-a ne protivi to da razdoblje valjanosti dozvole boravka u državi članici u kojoj se pružaju usluge odgovara razdoblju valjanosti dozvole boravka države članice u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan i da, u svakom slučaju, iznosi dvije godine.

4. Iznos pristojbi koje treba platiti

67. Kad je riječ o iznosu pristojbi koje treba platiti, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je taj iznos jednak onomu pristojbi za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće države. Taj je iznos peterostruko veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku za građanina Unije [51].

68. Tužitelji su na raspravi tvrdili da su pristojbe koje su trebali platiti za izdavanje dozvola boravka u Nizozemskoj vrlo visoke te da one čine prepreku ostvarivanju slobode pružanja usluga.

69. U tom pogledu, napominjem da se, općenito, pravu Unije ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se od radnika državljana trećih zemalja ili njihovih poslodavaca zahtijeva plaćanje pristojbi za obradu njihovih zahtjeva za dozvolu boravka. Međutim, u skladu s člankom 56. UFEU-a, administrativna opterećenja ne smiju činiti prepreku obavljanju djelatnosti pružanja usluga [52].

70. Kad je riječ o glavnom predmetu, na prvi se pogled čini da se skupina radnika državljana trećih država koja obavlja posao u Nizozemskoj najlakše može usporediti sa skupinom upućenih radnika državljana trećih država. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri čini li iznos pristojbi koje treba platiti za izdavanje dozvole boravka upućenom radniku državljaninu treće države neproporcionalno ograničenje slobode pružanja usluga propisane člankom 56. UFEU-a.

[51] U svojim pisanim očitovanjima nizozemska vlada ipak je navela da je Kraljevina Nizozemska 1. siječnja 2019. uskladila iznos pristojbi koje treba platiti za izdavanje dozvole boravka s cijenom nacionalne osobne iskaznice te da je Komisija, slijedom toga, okončala postupak zbog povrede obveze koji je bila pokrenula.

[52] Vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 47).

71. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da se člancima 56. i 57. UFEU-a ne protivi nacionalni propis u skladu s kojim su, u situaciji u kojoj pružatelj usluga s poslovnim nastanom u državi članici upućuje radnike državljane trećih država u drugu državu članicu na razdoblje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana, ti radnici dužni imati pojedinačnu dozvolu boravka u toj drugoj državi članici, čije je trajanje ograničeno na razdoblje valjanosti dozvole boravka i radne dozvole koje su im odobrene u prvoj državi članici i, u svakom slučaju, na dvije godine, te čije odobrenje ovisi o plaćanju pristojbi koje su jednake onima za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće države, pod uvjetom da se tim propisom ne nalažu neproporcionalni zahtjevi.

V. Zaključak

72. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Članke 56. i 57. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis u skladu s kojim su, u situaciji u kojoj pružatelj usluga s poslovnim nastanom u državi članici upućuje radnike državljane trećih država u drugu državu članicu na razdoblje dulje od 90 dana u razdoblju od 180 dana, ti radnici dužni imati pojedinačnu dozvolu boravka u toj drugoj državi članici, čije je trajanje ograničeno na razdoblje valjanosti dozvole boravka i radne dozvole koje su im odobrene u prvoj državi članici i, u svakom slučaju, na dvije godine, te čije odobrenje ovisi o plaćanju pristojbi koje su jednake onima za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće države, pod uvjetom da se tim propisom ne nalažu neproporcionalni zahtjevi.