CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 30 november 2023 [1]

Zaak C-540/22

SN e.a.
tegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[verzoek van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Artikelen 56 en 57 VWEU – Terbeschikkingstelling van werknemers – Terbeschikkingstelling van onderdanen van Oekraïne door een onderneming uit Slowakije om werkzaamheden te verrichten in Nederland – Duur van meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen – Verplichting voor de ter beschikking gestelde werknemers om over een Nederlandse verblijfsvergunning te beschikken – Beperking van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning – Bedrag van de leges voor de aanvraag om een verblijfsvergunning – Beperking van het vrij verrichten van diensten – Dwingende redenen van algemeen belang – Evenredigheid”

I. Inleiding

1. Een Slowaakse dienstverlener heeft Oekraïense werknemers ter beschikking gesteld voor werkzaamheden in Nederland. Deze werkzaamheden werden verlengd en namen daardoor meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in beslag. In de Nederlandse regeling is bepaald dat onderdanen van derde landen in een dergelijke situatie in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning. In die regeling zijn ook voorwaarden neergelegd omtrent de geldigheidsduur van deze vergunning en zijn leges vastgesteld voor het verkrijgen van de vergunning.

2. Strookt een dergelijke regeling met de artikelen 56 en 57 VWEU? Dat is in wezen de vraag die door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nederland) is gesteld.

3. In het antwoord op deze vraag moet het Hof zijn rechtspraak verduidelijken over de regeling die van toepassing is op derdelanders die in de Europese Unie ter beschikking worden gesteld. Hoewel de verplichting om over een verblijfsvergunning te beschikken zonder twijfel een beperking vormt van het vrij verrichten van diensten, dient te worden onderzocht in hoeverre deze beperking kan beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang en evenredig kan zijn.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

II. Toepasselijke bepalingen

4. Artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen van 21 december 1994 [2] bepaalt:

„Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor werkzaamheden bij die werkgever."

5. Artikel 1e van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, luidt:

„Het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen is niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk in Nederland arbeid verricht in dienst van een werkgever die buiten Nederland is gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, mits:

a. de vreemdeling voldoet aan alle voorschriften inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid om als werknemer van de werkgever arbeid te verrichten in het land waar de werkgever gevestigd is,

b. de vreemdeling arbeid verricht die gelijksoortig is aan de arbeid waartoe de vreemdeling gerechtigd is in het land waar de werkgever gevestigd is,

c. de vreemdeling slechts de vervanger is van een andere vreemdeling die gelijksoortige arbeid heeft verricht, indien de totale duur van de overeengekomen dienstverrichting niet wordt overschreden, en

d. de werkgever daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht als bedoeld in artikel 6, derde lid, onderdeel a, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie[3]."

6. Artikel 14, eerste lid, van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet [4] (hierna: „Vreemdelingenwet 2000") bepaalt:

„Onze Minister is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;

[...]

3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. [...]"

2 Stb. 1994, 959.

3 Stb. 2016, 219.

4 Stb. 2000, 495.

7. Artikel 3.31a, eerste lid, van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000 [5]; hierna: „Vb") luidt als volgt:

„De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking, verband houdend met werkzaamheid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening als bedoeld in artikel 4.6 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, worden verleend indien de in artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie bedoelde melding is gedaan, onder verstrekking van de in dat artikel en de in artikel 11, derde lid, van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie voorgeschreven gegevens."

8. Artikel 3.4, eerste lid, onder i), Vb bepaalt:

„De in artikel 14, derde lid, van de [Vreemdelingenwet 2000] bedoelde beperkingen houden verband met:

[...]

i. grensoverschrijdende dienstverlening".

9. Artikel 8, eerste tot en met derde lid, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (hierna: „WagwEU") luidt:

„1. De dienstverrichter, die een werknemer detacheert naar Nederland, is verplicht dit schriftelijk of elektronisch aan Onze Minister te melden op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden, waarbij hij meldt:

a. zijn identiteit;

b. de identiteit van de dienstontvanger en van de gedetacheerde werknemer;

c. de contactpersoon, bedoeld in artikel 7;

d. de identiteit van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke natuurlijke persoon of rechtspersoon;

e. de aard en de vermoedelijke duur van de werkzaamheden;

f. het adres van de werkplek; en

g. de bijdrage voor toepasselijke socialezekerheidsregelingen.

2. Indien de dienstverrichter een werknemer detacheert naar Nederland, verstrekt de dienstverrichter voor aanvang van de werkzaamheden aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding, bedoeld in het eerste lid, met daarin ten minste de gegevens over zijn identiteit en de identiteit van de gedetacheerde werknemer, het adres van de werkplek en de aard en duur van de werkzaamheden.

[5] Stb. 2000, 497.

3. De dienstontvanger controleert of het afschrift van de melding, bedoeld in het tweede lid, de in het tweede lid genoemde gegevens vermeldt en meldt onjuistheden, of het niet hebben ontvangen van het afschrift, uiterlijk vijf werkdagen na aanvang van de werkzaamheden schriftelijk of elektronisch aan Onze Minister."

10. Artikel 3, tweede lid, van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (hierna: „BagwEU") bepaalt:

„Onze Minister is bevoegd uit eigen beweging en verplicht op verzoek de gegevens met betrekking tot dienstverrichters, dienstontvangers, contactpersonen, de voor uitbetaling van het loon verantwoordelijke personen en gedetacheerde werknemers, die zijn verwerkt in verband met artikel 8 van de wet, waaronder een nationaal identificatienummer zoals het burgerservicenummer begrepen kan worden, kosteloos te verstrekken aan de Immigratie- en naturalisatiedienst [(hierna: ‚IND')], voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de taken in verband met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000."

11. Artikel 11, derde lid, BagwEU luidt:

„De dienstverrichter die een vreemdeling als bedoeld in artikel 1e van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen detacheert, verstrekt in aanvulling op de in artikel 8, eerste lid, van de wet genoemde gegevens de einddatum van de periode van rechtmatige tewerkstelling als vermeld in het document op grond waarvan het aan deze vreemdeling is toegestaan als werknemer arbeid te verrichten in de lidstaat van afgifte."

12. Op grond van artikel 3.58, eerste lid, onder i), Vb en onderdeel B5/3.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 van 2 maart 2001[6], in de ten tijde van het hoofdgeding geldende versie, verleent de IND de verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening met een geldigheidsduur gelijk aan de duur van de werkzaamheden als bedoeld in artikel 1e, tweede lid, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

13. Op grond van artikel 3.34 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van 18 december 2000[7] is de vreemdeling die niet in het bezit is van een machtiging tot voorlopig verblijf geldig voor het doel waar verblijf voor wordt gevraagd, voor de behandeling van een aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening leges verschuldigd.

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

14. Verzoekers, die de Oekraïense nationaliteit hebben, zijn in het bezit van een Slowaakse tijdelijke verblijfsvergunning voor arbeid. Zij werken voor de Slowaakse vennootschap ROBI spol s.r.o., die hen ter beschikking heeft gesteld aan een Nederlandse opdrachtgever, de vennootschap Ivens NV, voor het verrichten van metaalwerkzaamheden in de haven van Rotterdam (Nederland). ROBI heeft de door verzoekers te verrichten werkzaamheden en de periode waarbinnen deze werkzaamheden zouden plaatsvinden, vooraf gemeld aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.[8] Vervolgens heeft ROBI aan de Nederlandse

6 Stcrt. 2001, 64.

7 Stcrt. 2001, 10.

8 De Nederlandse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen aangegeven dat ROBI de Nederlandse autoriteiten op 4 december 2019 heeft gemeld dat deze werkzaamheden van 6 december 2019 tot en met 4 maart 2020 zouden duren.

autoriteiten gemeld dat deze werkzaamheden langer zouden duren dan de periode die is neergelegd in artikel 21, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen [9], waarin is bepaald dat „[v]reemdelingen die houder zijn van een geldige, door een van de lidstaten afgegeven verblijfstitel, [...] zich gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op grond van deze titel en van een geldig reisdocument vrij [mogen] verplaatsen op het grondgebied van de overige lidstaten, mits zij voldoen aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c) en e), van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) [10] bedoelde toegangsvoorwaarden, en niet gesignaleerd staan op de nationale signaleringslijst van de betrokken lidstaat".

15. In verband hiermee heeft ROBI bij de IND voor iedere verzoeker een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor deze grensoverschrijdende dienstverrichting ingediend. Voor de behandeling van deze aanvragen zijn leges geheven. De IND heeft namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: „staatssecretaris") besloten verzoekers een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen onder de beperking verband houdend met grensoverschrijdende dienstverlening, met de aantekening dat voor de arbeid waarop deze aanvragen betrekking hebben, geen tewerkstellingsvergunning is vereist. De geldigheidsduur van deze verblijfsvergunningen is daarbij beperkt tot de geldigheidsduur van de Slowaakse tijdelijke verblijfsvergunningen voor arbeid, en was daarmee korter dan de duur van de werkzaamheden waarvoor verzoekers ter beschikking zijn gesteld.

16. Verzoekers hebben tegen deze besluiten bezwaar gemaakt bij de IND, die namens de staatssecretaris de besluiten heeft heroverwogen. Deze bezwaren betroffen de verplichting als zodanig om een verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening aan te vragen, de geldigheidsduur van de verleende verblijfsvergunningen en de voor de behandeling van de aanvragen van deze vergunningen verschuldigde leges. Die bezwaren zijn op 16 maart 2021 behandeld door de ambtelijke hoorcommissie van de IND. Op 7 april 2021 heeft de staatssecretaris de bezwaren van verzoekers bij 44 afzonderlijke besluiten ongegrond verklaard.

17. Verzoekers zijn tegen deze besluiten in beroep gegaan bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, de verwijzende rechter. Voor deze rechterlijke instantie hebben verzoekers en de staatssecretaris standpunten uitgewisseld over de verplichting voor werknemers die onderdaan zijn van een derde land (hierna: „derdelander-werknemers") die in dienst zijn van een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter, om na het verstrijken van de in artikel 21, lid 1, SUO bedoelde periode van 90 dagen niet alleen te beschikken over een verblijfsvergunning in die lidstaat, maar ook over een verblijfsvergunning voor verblijf in een andere lidstaat in verband met grensoverschrijdende dienstverlening. Ook hebben zij gesproken over het feit dat de geldigheidsduur van de door Nederland afgegeven verblijfsvergunningen beperkt is tot de

[9] Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (PB 2000, L 239, blz. 19), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft (PB 2010, L 85, blz. 1) en bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2013, L 182, blz. 1; hierna: „SUO").

[10] PB 2006, L 105, blz. 1.

geldigheidsduur van de Slowaakse verblijfsvergunningen en dat die duur bovendien is vastgesteld op maximaal twee jaar, alsook over het bedrag van de leges die verschuldigd waren voor de behandeling van de aanvragen voor een verblijfsvergunning in Nederland.

18. De verwijzende rechter benadrukt dat de Europese Commissie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punten 31 en 32), heeft betoogd dat in het kader van de vrije dienstverrichting iedere dienstverrichter aan zijn werknemers het „afgeleide recht" overdraagt om voor de duur van de dienstverrichting een verblijfsvergunning te krijgen, en dat de beslissing omtrent het verblijfsrecht (in die zaak: het verlenen van een visum) een louter formele waarde heeft en automatisch zou moeten verlopen.

19. Dit roept bij de verwijzende rechter de vraag op of uit het in de artikelen 56 en 57 VWEU neergelegde recht op vrije dienstverrichting niet tevens een afgeleid verblijfsrecht volgt voor werknemers die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking worden gesteld. Uit punt 59 van dat arrest volgt dat dit niet het geval is, aangezien het gebied van de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van een lidstaat in het kader van de terbeschikkingstelling door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op Unieniveau niet is geharmoniseerd. Niettemin zou volgens de verwijzende rechter op grond van de uit artikel 56 VWEU voortvloeiende verplichting tot het wegnemen van iedere belemmering van het vrije dienstenverkeer kunnen worden beargumenteerd dat de in het kader van het vrije dienstenverkeer toegestane inzet in een lidstaat van derdelander-werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter niet afhankelijk mag worden gesteld van bezit van een individuele verblijfsvergunning, omdat die verplichting de dienstverrichting door middel van de terbeschikkingstelling van derdelander-werknemers onnodig bemoeilijkt.

20. De verwijzende rechter merkt op dat de Commissie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punt 20), daarnaast heeft betoogd dat het bestaan van een dubbele procedure (in die zaak: de procedure voor afgifte van een visum en die voor afgifte van een bevestiging van terbeschikkingstelling) als zodanig een onevenredige beperking van het beginsel van vrije dienstverrichting vormde. In casu wordt de Nederlandse regeling volgens die rechter ook gekenmerkt door het bestaan van een dubbele procedure, aangezien de terbeschikkingstelling van derdelander-werknemers in Nederland door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door die dienstverrichter moet worden gemeld, terwijl die werknemers voorts op basis van dezelfde gegevens als die welke bij die melding zijn verstrekt, afzonderlijk een verblijfsvergunning in Nederland moeten aanvragen.

21. Volgens de verwijzende rechter wordt bovendien het vereiste van een verblijfsvergunning weliswaar pas na het verstrijken van een periode van 90 dagen relevant, maar heeft dit vereiste de werking van een toestemming vooraf wanneer de dienstverrichting langer duurt dan die periode. Dat de IND daarbij slechts nagaat of de terbeschikkingstelling overeenkomstig artikel 8 WagwEU is gemeld, en geen aanvullende voorwaarden stelt, betekent nog niet dat deze dubbele procedure niet feitelijk leidt tot een beperking van het vrij verrichten van diensten. Het feit dat in de praktijk binnen korte termijn over het verlenen van een verblijfsvergunning wordt beslist, doet daaraan niets af.

22. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat het beperkende karakter van de afzonderlijke procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverrichting wordt verstrekt doordat de geldigheidsduur van die vergunning in de nationale regeling is beperkt tot de duur van de werkzaamheden, met een maximum van twee jaar. Indien de

dienstverrichting langer duurt dan in eerste instantie is voorzien, of langer duurt dan het gestelde maximum, dient dus een nieuwe aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of tot verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te worden gedaan.

23. Ten slotte moet de aanvrager voor elke aanvraag om een verblijfsvergunning de door de nationale regeling vastgestelde leges betalen, waarvan het bedrag gelijk is aan de leges die zijn verschuldigd voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor arbeid, zoals die aan derdelanders kan worden verleend. Dat bedrag is echter vijf keer zo hoog als het legesbedrag dat is verschuldigd voor de afgifte van een bewijs van rechtmatig verblijf aan een Unieburger. Deze legesbedragen worden periodiek aangepast en bedroegen in het geval van verzoekers 290 of 320 EUR. Thans zijn de leges vastgesteld op 345 EUR.

24. Daarop heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Omvat het in de artikelen 56 en 57 van het VWEU gewaarborgde vrije verkeer van diensten een van dit recht afgeleid verblijfsrecht in een lidstaat voor derdelander-werknemers die in die lidstaat mogen worden tewerkgesteld door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter?

2) Zo nee, verzet artikel 56 van het VWEU zich ertegen dat, in het geval de duur van de dienstverrichting langer dan drie maanden bedraagt, per individuele werknemer een verblijfsvergunning moet worden aangevraagd naast een eenvoudige meldingsplicht voor de dienstverrichter?

3) Zo nee, verzet artikel 56 van het VWEU zich tegen

   a) een nationale wettelijke bepaling dat de geldigheidsduur van een dergelijke verblijfsvergunning, ongeacht de duur van de dienstverrichting, niet meer dan twee jaar kan bedragen;

   b) het beperken van de geldigheidsduur van een dergelijke verblijfsvergunning tot de geldigheidsduur van de werk- en verblijfsvergunning in de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter;

   c) het heffen van leges per (verlengings)aanvraag waarvan de hoogte gelijk is aan de verschuldigde leges voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander, maar vijfmaal zo hoog als het legesbedrag voor een bewijs van rechtmatig verblijf van een Unieburger?”

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekers, de Nederlandse, de Belgische en de Noorse regering, alsook de Commissie. Tevens hebben deze deelnemers aan de procedure, met uitzondering van de Belgische regering, mondelinge opmerkingen gemaakt ter pleitzitting van 21 september 2023.

IV. Analyse

26. Met zijn drie prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 56 en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan derdelander-werknemers die door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen ter beschikking worden gesteld in een andere lidstaat, in het bezit moeten zijn van een individuele verblijfsvergunning in deze tweede lidstaat, waarvan de duur beperkt is tot de geldigheidsduur van de in de eerste lidstaat verleende verblijfs- en werkvergunning, en in elk geval tot twee jaar, en waarvoor het legesbedrag gelijk is aan dat voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander.

27. In het hoofdgeding zijn Oekraïense werknemers door een Slowaakse vennootschap ter beschikking gesteld om in Nederland metaalwerkzaamheden te verrichten. Volgens de Nederlandse regeling dienen derdelander-werknemers in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning wanneer de werkzaamheden langer duren dan de in artikel 21, lid 1, SUO neergelegde periode, dat wil zeggen 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. De verwijzende rechter wenst te vernemen of deze regeling en de daarin gestelde voorwaarden omtrent de duur van de verblijfsvergunning en het legesbedrag in overeenstemming zijn met het Unierecht.

28. Om te beginnen merk ik op dat richtlijn 96/71/EG [11] volgens de twintigste overweging van de considerans ervan „de nationale wetgevingen met betrekking tot toelating, verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers uit derde landen onverlet laat”. Zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt, moet de Nederlandse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is derhalve in het licht van het VWEU worden onderzocht.

29. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn de werkzaamheden van een onderneming bestaande in het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten die in dienst van die onderneming blijven zonder dat er met het inlenende bedrijf een arbeidsovereenkomst tot stand komt, beroepswerkzaamheden die aan de voorwaarden van artikel 57, eerste alinea, VWEU voldoen, en daarom moeten worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van deze bepaling. [12] Bovendien valt een dienstverrichting van een onderneming aan een andere die is gevestigd in een andere lidstaat, binnen de werkingssfeer van de artikelen 56 en 57 VWEU en is de omstandigheid dat de betrokken ter beschikking gestelde arbeidskrachten onderdanen zijn van een derde land, in dat verband irrelevant. [13]

30. Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing verlangt van iedere vorm van discriminatie van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten geldt – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt. [14] Overigens zij eraan herinnerd dat het gebied van de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land

[11] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1).

[12] Arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Zie arresten van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 39), en 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 43).

[14] Arrest van 26 februari 2020, Stanleyparma en Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting tot op heden niet op Unieniveau is geharmoniseerd. [15] Hieruit volgt dat de lidstaten op dit gebied over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de vaststelling van de voorwaarden voor een dergelijke terbeschikkingstelling. Volgens de rechtspraak van het Hof doet het toezicht dat een lidstaat op dit gebied uitoefent, evenwel niet af aan de vrijheid van dienstverrichting van de onderneming die deze onderdanen tewerkstelt. [16]

31. Aangezien het hoofdgeding betrekking heeft op ter beschikking gestelde Oekraïense werknemers, lijkt het mij zinvol om vooraf hun recht op binnenkomst en verblijf in de Unie in de huidige situatie te onderzoeken. In dit verband stel ik vast dat uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 [17] volgens artikel 2 van dat besluit van toepassing is op „personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten die op die datum begon", waaronder Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven en voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen. Evenwel moet worden opgemerkt dat verzoekers, gelet op de datum van de feiten in het hoofdgeding, de Unie om te beginnen vóór 24 februari 2022 zijn binnengekomen en dat zij daarnaast hoe dan ook geen tijdelijke bescherming aanvragen.

32. Voorts blijkt uit bijlage II bij verordening (EU) 2018/1806 [18] dat Oekraïne is opgenomen in de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten van de visumplicht zijn vrijgesteld voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Het hoofdgeding heeft evenwel betrekking op de verplichting om na deze periode van 90 dagen in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning in Nederland. Vastgesteld moet dan ook worden dat verzoekers zich op grond van deze rechtsinstrumenten niet in een specifieke situatie bevinden met betrekking tot deze verplichting om over een dergelijke verblijfsvergunning te beschikken.

33. Ter beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter zal ik eerst onderzoeken of er een „afgeleid verblijfsrecht" bestaat voor in een lidstaat ter beschikking gestelde derdelander-werknemers en vervolgens of een regeling van een lidstaat op grond waarvan ter beschikking gestelde derdelander-werknemers in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning wanneer de dienst langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen wordt verricht, onder de in die regeling gestelde voorwaarden in overeenstemming is met artikel 56 VWEU.

[15] Arresten van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 49), en 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 47). Zie het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor de terbeschikkingstelling, in het raam van verrichting van grensoverschrijdende diensten, van werknemers in loondienst die onderdaan van een derde land zijn [COM(1999) 3 def.], dat door de Commissie is ingetrokken.

[16] Zie arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB 2022, L 71, blz. 1).

[18] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2018, L 303, blz. 39).

A. Bestaan van een „afgeleid verblijfsrecht" voor in een lidstaat ter beschikking gestelde derdelander-werknemers

34. De verwijzende rechter wenst te vernemen of het door de artikelen 56 en 57 VWEU gewaarborgde vrij verrichten van diensten inhoudt dat er een „afgeleid verblijfsrecht" wordt toegekend aan derdelander-werknemers wanneer zij in een lidstaat worden tewerkgesteld door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd.

35. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof in bepaalde gevallen heeft erkend dat onderdanen van derde landen die familieleden zijn van een burger van de Unie en in de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit, niet in aanmerking kwamen voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38/EG[19], niettemin een dergelijk recht konden ontlenen aan artikel 21, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.[20] Deze overweging is ontleend aan vaste rechtspraak waarin werd geoordeeld dat een burger van de Unie zonder een dergelijk afgeleid verblijfsrecht voor een dergelijke onderdaan van een derde land er in wezen van zou worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten om zijn recht uit te oefenen om krachtens artikel 21, lid 1, VWEU in een andere lidstaat te verblijven, omdat hij niet de zekerheid heeft dat hij een gezinsleven dat hij tijdens een daadwerkelijk verblijf in het gastland met deze onderdaan van een derde land heeft opgebouwd of bestendigd, in zijn lidstaat van oorsprong kan voortzetten.[21]

36. Die rechtspraak kan niet naar analogie worden toegepast op het gebied van het vrij verrichten van diensten. Om te beginnen stoelt het krachtens artikel 21, lid 1, VWEU verleende afgeleide verblijfsrecht namelijk op het recht van een natuurlijke persoon, die burger van de Unie is, om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. In het onderhavige geval is de dienstverrichter echter een rechtspersoon, die niet beschikt over een verblijfsrecht in een andere lidstaat waaruit het verblijfsrecht van de door hem tewerkgestelde derdelander-werknemers zou voortvloeien.

37. Voorts heeft het verblijfsrecht dat is afgeleid van het verblijfsrecht van een burger van de Unie betrekking op welbepaalde personen, te weten zijn familieleden, met wie hij een persoonlijke en unieke band heeft. Een dienstverrichter heeft als rechtspersoon daarentegen geen band met specifieke personen om de dienst te verrichten. Zo kan een dienstverrichter derdelander-werknemers inschakelen om de dienstverrichting te beginnen, en daarna andere derdelander-werknemers inzetten om de werkzaamheden in kwestie te voltooien, aangezien al deze werknemers na het volbrengen van hun taak naar hun land van herkomst of woonplaats terugkeren.[22]

[19] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77).

[20] Zie met name arrest van 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Zie arrest van 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[22] Zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. Ten slotte heeft de Commissie, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt [23], in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595), reeds aangevoerd dat er een „afgeleid verblijfsrecht" bestaat voor derdelander-werknemers die in een lidstaat ter beschikking worden gesteld. Deze benadering is in dat arrest echter niet gevolgd. Het Hof heeft namelijk de redenering gevolgd die erin bestond te onderzoeken of de betrokken nationale regeling, gelet op zijn vaste rechtspraak inzake beperking van het vrij verrichten van diensten [24], in overeenstemming was met artikel 56 VWEU, en heeft niet gerept van het bestaan van een afgeleid verblijfsrecht.

39. Bijgevolg ben ik van mening dat het door de artikelen 56 en 57 VWEU gewaarborgde vrij verrichten van diensten niet inhoudt dat er een „afgeleid verblijfsrecht" wordt toegekend aan derdelander-werknemers wanneer zij in een lidstaat worden tewerkgesteld door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. Dat die werknemers niet over een dergelijk afgeleid verblijfsrecht beschikken, sluit echter niet uit dat zij op een andere rechtsgrondslag in het bezit zouden kunnen zijn van een verblijfsvergunning in verband met een grensoverschrijdende dienstverrichting.

B. Verenigbaarheid met artikel 56 VWEU van de regeling van een lidstaat op grond waarvan ter beschikking gestelde derdelander-werknemers in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning wanneer de dienst langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen wordt verricht, onder de in die regeling gestelde voorwaarden

40. De verwijzende rechter benadrukt dat de Nederlandse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, wordt gekenmerkt door het bestaan van een dubbele procedure, aangezien de terbeschikkingstelling van derdelander-werknemers in Nederland door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door die dienstverrichter moet worden gemeld, terwijl die werknemers daarnaast op basis van dezelfde gegevens als die welke bij die melding zijn verstrekt, afzonderlijk een verblijfsvergunning in Nederland moeten aanvragen. Die rechter betwijfelt of deze dubbele procedure in het licht van het arrest van 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, EU:C:2006:595), verenigbaar is met het Unierecht. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verplichting voor de dienstverrichter om de terbeschikkingstelling te melden, en anderzijds de verplichting voor derdelander-werknemers om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning in de lidstaat van terbeschikkingstelling.

1. Verplichting voor de dienstverrichter om de terbeschikkingstelling te melden

41. Wat de meldplicht voor de dienstverrichter betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat in het geval van terbeschikkingstelling van werknemers uit een derde land door een in een lidstaat van de Unie gevestigde dienstverrichter, een nationale regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 56 VWEU vormt. [25]

[23] Zie punt 18 supra.

[24] Voor een ouder arrest, zie arrest van 21 oktober 2004, Commissie/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), dat betrekking had op de vereisten die door de lidstaat van ontvangst worden gesteld aan ondernemingen die op het grondgebied van die lidstaat werknemers in loondienst ter beschikking stellen die onderdaan van een derde land zijn.

[25] Zie arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42. Het Hof heeft uiteengezet dat de verplichting voor een dienstverrichter om aan de autoriteiten van de lidstaat van terbeschikkingstelling inlichtingen te verschaffen die bevestigen dat de betrokken werknemers die onderdaan zijn van een derde land in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid, die autoriteiten op een minder beperkende en even doeltreffende wijze als het vereiste van een werkvergunning de waarborg biedt dat de situatie van die werknemers legaal is en zij hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd.[26] Op dit punt is het zeker in het belang van zowel de lidstaat van ontvangst als de dienstverrichter om vóór de terbeschikkingstelling de zekerheid te hebben dat de werknemers die onderdaan zijn van een derde land, legaal ter beschikking worden gesteld.[27]

43. Volgens het Hof zou de verplichting om deze inlichtingen te verschaffen kunnen bestaan in een eenvoudige voorafgaande verklaring, waardoor de autoriteiten van de lidstaat van terbeschikkingstelling die inlichtingen kunnen controleren en de nodige maatregelen kunnen treffen wanneer de situatie van de betrokken werknemers niet legaal blijkt te zijn. Met name wanneer een dergelijke controle door de duur van de terbeschikkingstelling niet doeltreffend kan worden verricht, zou die verplichting eveneens kunnen bestaan in een beknopte mededeling van de vereiste documenten.[28] Evenzo zou de verplichting voor een dienstverrichter om de autoriteiten van de lidstaat van terbeschikkingstelling vooraf in kennis te stellen van de aanwezigheid van een of meer ter beschikking gestelde werknemers, de vermoedelijke duur van die aanwezigheid en de dienst of diensten die de terbeschikkingstelling nodig maakt of maken, een even doeltreffende en minder beperkende maatregel zijn dan het vereiste van een werkvergunning. Zij zou die autoriteiten in staat stellen de naleving van de sociale wetgeving van die lidstaat gedurende de terbeschikkingstelling te controleren, en daarbij rekening te houden met de verplichtingen waaraan die onderneming reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst. Een dergelijke verplichting biedt die autoriteiten de mogelijkheid om in voorkomend geval na afloop van de voorziene duur van de terbeschikkingstelling de nodige maatregelen te treffen.[29]

44. In casu wordt niet betwist dat de in de Nederlandse regeling neergelegde meldplicht voldoet aan de voorwaarden van de in de punten 42 en 43 supra aangehaalde rechtspraak. In die zin blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat ROBI de werkzaamheden die verzoekers gingen verrichten en de periode waarbinnen zij deze gingen verrichten, vooraf heeft gemeld aan de Nederlandse autoriteiten. De verwijzende rechter heeft tevens verduidelijkt dat de IND slechts nagaat of de terbeschikkingstelling overeenkomstig artikel 8 WagwEU is gemeld, en geen aanvullende voorwaarden stelt.[30] Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt de meldplicht van de dienstverrichter niet in strijd met artikel 56 VWEU.

[26] Zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Arrest van 19 januari 2006, Commissie/Duitsland (C-244/04, EU:C:2006:49, punt 49).

[28] Zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[29] Zie in die zin arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[30] Zie punt 21 supra.

2. Verplichting voor derdelander-werknemers om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning in de lidstaat van terbeschikkingstelling

45. Met betrekking tot de verplichting voor derdelander-werknemers om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning in de lidstaat van terbeschikkingstelling, zij opgemerkt dat het in casu op de datum waarop de dienstverrichter de terbeschikkingstelling meldde, de bedoeling was dat de werkzaamheden in Nederland korter zouden duren dan de in artikel 21, lid 1, SUO neergelegde periode. Volgens deze bepaling mochten die derdelander-werknemers zich, als houders van een door de Slowaakse Republiek afgegeven verblijfsvergunning voor arbeid, gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen vrij verplaatsen op het grondgebied van de overige lidstaten, en dus in Nederland. [31]

46. De dienstverrichter heeft de Nederlandse autoriteiten vervolgens echter meegedeeld dat die werkzaamheden werden verlengd en daardoor langer dan 90 dagen zouden duren. Naar aanleiding daarvan heeft de dienstverrichter voor iedere verzoeker een verblijfsvergunning in Nederland aangevraagd. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de staatssecretaris deze aanvragen heeft ingewilligd en de geldigheidsduur van de toegekende verblijfsvergunningen heeft beperkt tot de geldigheidsduur van de Slowaakse verblijfsvergunningen, dat wil zeggen een kortere periode dan die van de werkzaamheden waarvoor verzoekers ter beschikking waren gesteld, en voor elke aanvraag om een verblijfsvergunning leges in rekening gebracht. Verzoekers hebben uit het oogpunt van het Unierecht het beginsel betwist dat zij verplicht waren om een verblijfsvergunning aan te vragen, de geldigheidsduur van deze vergunningen aangevochten en bezwaar gemaakt tegen de hoogte van de te betalen leges.

47. Zoals de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft erkend, vormt een nationale regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een verblijfsvergunning voor derdelanders, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een nationale regeling op een gebied dat niet op Unieniveau is geharmoniseerd, die geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, echter, ondanks het feit dat zij tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting leidt, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingend vereiste van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd, geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. [32]

48. Het Hof heeft voorts uiteengezet dat, hoewel het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt inderdaad een dwingend vereiste van algemeen belang vormt, werknemers in dienst van een in een lidstaat gevestigde onderneming, die in een andere lidstaat ter beschikking worden gesteld om daar diensten te verrichten, niet de bedoeling hebben zich op de arbeidsmarkt van laatstbedoelde lidstaat te begeven, aangezien zij, na het volbrengen van hun taak, naar hun land van herkomst of woonplaats terugkeren. Een lidstaat mag evenwel nagaan of de in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied werknemers uit een derde land ter beschikking stelt, de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de

[31] Zie conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:135, punt 114), waarin staat te lezen dat werknemers uit derde landen die in Oostenrijk voor een periode van maximaal drie maanden werden gedetacheerd door een dienstverrichter die is gevestigd in een andere lidstaat die partij is bij de SUO, geen visum of verblijfstitel van de Oostenrijkse autoriteiten hoefden te krijgen om hun taak in het kader van die detachering te kunnen vervullen.

[32] Arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:904, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

betrokken dienst gebruikt. Dergelijke controles moeten echter geschieden met inachtneming van de door het Unierecht gestelde beperkingen, met name die welke voortvloeien uit de vrijheid van dienstverrichting, die niet illusoir mag worden gemaakt en waarvan de uitoefening niet aan de beoordelingsvrijheid van de administratie onderworpen mag zijn. [33]

49. Hoewel een lidstaat dus de bevoegdheid toekomt om na te gaan of een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die aan een in de eerste lidstaat gevestigde inlenende onderneming een dienst verstrekt die erin bestaat werknemers die onderdaan zijn van een derde land ter beschikking te stellen, de vrijheid van dienstverrichting niet gebruikt voor andere doeleinden dan het verstrekken van de betrokken dienst, en om daartoe de vereiste controlemaatregelen te nemen, mag de uitoefening van deze bevoegdheden er niet toe leiden dat deze lidstaat onevenredige vereisten oplegt. [34] Overigens mogen de nationale autoriteiten van de lidstaat van terbeschikkingstelling, zoals blijkt uit de in punt 43 supra aangehaalde rechtspraak, de naleving van de nationale sociale wetgeving gedurende de terbeschikkingstelling controleren, en daarbij rekening houden met de verplichtingen waaraan die onderneming reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst.

50. Volgens de verwijzende rechter wordt de aan de orde zijnde Nederlandse regeling gekenmerkt door een dubbele procedure, namelijk de meldplicht en de verplichting om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning. Ik ben het daar niet mee eens. De meldplicht geldt namelijk in een andere fase van de terbeschikkingstelling dan het vereiste van een verblijfsvergunning, en met elk van beide verplichtingen worden verschillende doelstellingen nagestreefd. Indien de werkzaamheden minder dan 90 dagen duren binnen een periode van 180 dagen, hoeft de terbeschikkingstelling immers enkel vooraf te worden gemeld door de dienstverrichter, waarbij aan de autoriteiten van de lidstaat van terbeschikkingstelling de inlichtingen worden verschaft die bevestigen dat de betrokken derdelander-werknemers in de lidstaat waar zij door die onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid. [35] De verplichting voor iedere derdelander-werknemer om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning geldt alleen in gevallen waarin die periode van 90 dagen wordt overschreden. In die zin kan de verplichting om een dergelijke verblijfsvergunning te verkrijgen niet worden gelijkgesteld aan een vereiste van toestemming vooraf en kan die verplichting geen aanleiding geven tot nadelige vertragingen voor de dienstverrichter. [36]

51. De Nederlandse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat de meldplicht voor de dienstverrichter de Nederlandse autoriteiten in staat stelt te controleren of de vrijheid van dienstverrichting niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan het verstrekken van de betrokken dienst en of de nationale sociale regeling gedurende de terbeschikkingstelling wordt nageleefd. Deze meldplicht regelt het verblijfsrecht van derdelander-werknemers echter niet.

52. Ik merk op dat deze werknemers, doordat zij niet over een „afgeleid verblijfsrecht" voor ter beschikking gestelde derdelander-werknemers beschikken, in het geval van een verblijf van meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen geen verblijfsrecht in Nederland meer hebben op grond van artikel 21, lid 1, SUO. Volgens de Nederlandse regering wordt met de verplichting om na meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen, beoogd te voorkomen dat die werknemers illegaal in deze lidstaat verblijven. Volgens

[33] Zie arrest van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punten 51-53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[34] Zie arrest van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 55).

[35] Zie punt 42 supra.

[36] Zie in die zin arrest van 21 oktober 2004, Commissie/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punt 43).

overweging 6 van verordening (EU) 2016/399 [37] is „[g]renstoezicht [...] in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de *illegale immigratie* en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen". [38] Zoals blijkt uit artikel 6, lid 1, van deze verordening mogen onderdanen van derde landen ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op het Schengengrondgebied verblijven. [39]

53. Overigens heeft het Hof voor de toepassing van besluit nr. 1/80 [40] geoordeeld dat het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf een *dwingende reden van algemeen belang* vormt. [41] Naar mijn mening kan deze rechtspraak naar analogie worden toegepast op het gebied van de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting, die tot op heden niet op Unieniveau is geharmoniseerd. [42]

54. Volgens de Commissie moet het verlenen van een verblijfsvergunning aan derdelander-werknemers die in een lidstaat ter beschikking zijn gesteld, een declaratoir en geen constitutief besluit zijn. Ik ben echter van mening dat, aangezien het aan de lidstaten staat om het verblijfsrecht van die werknemers te regelen, de betrokken lidstaat controles kan uitvoeren alvorens hun een individuele verblijfsvergunning te verlenen.

55. Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning volgens de staatssecretaris eenvoudig is omdat de benodigde stukken al in het bezit van de dienstverrichter zijn en er alleen wordt getoetst of een melding is gedaan en of de betrokkene in de andere lidstaat over een werkvergunning, verblijfsvergunning en arbeidsovereenkomst beschikt. De Nederlandse regering geeft in haar schriftelijke opmerkingen aan dat de identiteit van de derdelander-werknemer voorts wordt gecontroleerd om vast te stellen of de werknemer die is vermeld op de arbeidsovereenkomst dezelfde persoon is als de aanvrager van de verblijfsvergunning. De nationale autoriteiten toetsen tevens of deze werknemer wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

56. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dergelijke controles geschieden met inachtneming van de door het Unierecht gestelde beperkingen, met name die welke voortvloeien uit de vrijheid van dienstverrichting, die niet illusoir mag worden gemaakt en waarvan de uitoefening niet aan de beoordelingsvrijheid van de administratie onderworpen mag zijn. [43] Met name kunnen volgens vaste rechtspraak van het Hof redenen van openbare orde slechts worden

[37] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot vaststelling van een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1).

[38] Cursivering van mij.

[39] Zie arrest van 5 februari 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aanmonstering van zeelieden in de haven van Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, punt 58).

[40] Besluit van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije. De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara (Turkije) is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).

[41] Zie arrest van 3 oktober 2019, A e.a. (C-70/18, EU:C:2019:823, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[42] Zie punt 30 supra.

[43] Zie arrest van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punten 51-53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang en mogen zij bovendien niet voor zuiver economische doeleinden worden aangevoerd. [44]

57. Wanneer deze voorwaarden zijn vervuld, dat wil zeggen dat de controles van de lidstaat van terbeschikkingstelling in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, staan de artikelen 56 en 57 VWEU er mijns inziens niet aan in de weg dat iedere derdelander-werknemer die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking wordt gesteld, over een verblijfsvergunning dient te beschikken wanneer deze dienstverrichting langer duurt dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen en de dienstverrichter zijn meldplicht is nagekomen.

3. Geldigheidsduur van de verblijfsvergunning

58. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat volgens de aan de orde zijnde Nederlandse regeling de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning die wordt afgegeven aan een derdelander-werknemer die in Nederland ter beschikking wordt gesteld, beperkt is tot de geldigheidsduur van de werk- en verblijfsvergunning in de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter en dat de geldigheidsduur van een dergelijke vergunning in elk geval niet meer dan twee jaar kan bedragen, ongeacht de duur van de dienstverrichting.

59. De Commissie stelt dat de maximale geldigheidsduur van twee jaar die, zoals de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft bevestigd, is gebaseerd op het feit dat een gedetacheerde werknemer onderworpen blijft aan de socialezekerheidsregelingen van zijn lidstaat van herkomst, onevenredig is en dat een minder beperkende en even doeltreffende maatregel erin zou bestaan de duur van de verblijfsvergunning te laten overeenstemmen met de duur van de taak, zonder een maximale duur op te leggen. De Commissie heeft daaraan toegevoegd dat in geval van terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land, de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning ook zou kunnen worden beperkt tot de geldigheidsduur van de arbeids- en verblijfsvergunningen van deze werknemers in de lidstaat van herkomst.

60. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan het begrip „dienst” in de zin van het VWEU diensten van zeer verschillende aard omvatten, met inbegrip van diensten die een in een lidstaat gevestigde marktdeelnemer op min of meer frequente of regelmatige wijze, zelfs gedurende langere tijd, verstrekt aan personen die in een of meerdere andere lidstaten zijn gevestigd. Geen enkele bepaling van het VWEU maakt het immers mogelijk om op abstracte wijze de duur of de frequentie te bepalen vanaf welke de verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst niet meer kan worden beschouwd als dienstverrichting in de zin van het VWEU. [45]

61. Een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van het Unierecht kan bijgevolg meerdere jaren duren. [46] Volgens mij moet er echter een onderscheid worden gemaakt tussen de dienstverrichting op zich en degenen die deze dienst verrichten, die, zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof [47], niet de bedoeling hebben zich op de arbeidsmarkt van de lidstaat van terbeschikkingstelling te begeven, aangezien zij na het volbrengen van hun taak naar hun land

[44] Zie naar analogie arrest van 2 maart 2023, PrivatBank e.a. (C-78/21, EU:C:2023:137, punt 62).

[45] Arrest van 2 september 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[46] Ter terechtzitting hebben verzoekers het voorbeeld gegeven van de bouw van een kerncentrale

[47] Zie punt 48 supra.

van herkomst of woonplaats terugkeren. Voor de goede werking van de interne markt is het natuurlijk belangrijk dat ondernemingen bekwame mensen in dienst nemen om het werk uit te voeren, wat kan betekenen dat zij een beroep moeten doen op onderdanen van derde landen. Het betreft echter een „tijdelijke verplaatsing" van werknemers die naar een andere lidstaat worden gezonden voor het verrichten van werkzaamheden in het kader van een dienstverrichting van hun werkgever. [48]

62. In die zin luidt artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 [49] als volgt: „Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen."

63. Om te vermijden dat een op het grondgebied van een lidstaat gevestigde onderneming zich verplicht ziet om haar normaliter aan de socialezekerheidsregeling van die lidstaat onderworpen werknemers aan te sluiten bij de socialezekerheidsregeling van een andere lidstaat waarnaar deze worden uitgezonden om werkzaamheden van beperkte duur te verrichten, biedt die bepaling van verordening nr. 883/2004 een dergelijke onderneming in het bijzonder de mogelijkheid om de aansluiting van haar werknemers bij de socialezekerheidsregeling van de eerste lidstaat te handhaven – aldus het Hof[50]. In het Unierecht wordt dus uitgegaan van een duur van twee jaar, op basis waarvan een lidstaat de maximale duur van een verblijfsvergunning kan vaststellen (zonder daartoe verplicht te zijn).

64. Wanneer derdelander-werknemers worden ingezet voor een langdurige dienstverrichting in de lidstaat van terbeschikkingstelling of worden overgeplaatst naar een andere dienstverrichting in die lidstaat, moet ervan worden uitgegaan dat de verplaatsing van deze werknemers niet langer tijdelijk is en dat zij toegang hebben tot de arbeidsmarkt van die lidstaat. Daaruit volgt dat, indien de dienst langer dan twee jaar wordt verricht, de betrokken lidstaat van de dienstverrichter mag verlangen dat hij andere werknemers – uit de Unie of uit derde landen – inschakelt.

65. Bovendien staat het in het kader van een grensoverschrijdende terbeschikkingstelling aan de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd om de duur te bepalen van het verblijfsrecht op grond waarvan de derdelander-werknemer toegang heeft tot het grondgebied van de Unie. Die lidstaat moet met name nagaan of de voorwaarden van artikel 6 van verordening 2016/399 zijn vervuld. Alleen wanneer deze werknemer het recht heeft om in die lidstaat te verblijven en te werken, kan hij legaal in een andere lidstaat ter beschikking worden gesteld. De lidstaat van terbeschikkingstelling mag de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning die hij afgeeft aan een ter beschikking gestelde derdelander-werknemer derhalve beperken tot de geldigheidsduur van de werk- en verblijfsvergunning die is toegekend in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd. Zoals de Nederlandse regering heeft opgemerkt, kan de lidstaat van terbeschikkingstelling zich bij overschrijding van die geldigheidsduur niet langer beroepen op de door de lidstaat van herkomst verrichte controle en zou hij dan zelf de in artikel 6 van verordening 2016/399 bedoelde controle moeten verrichten, wat onverenigbaar is met het begrip „terbeschikkingstelling".

[48] Zie in dit verband arrest van 27 maart 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, punt 15).

[49] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement ende Raad van 22 mei 2012 (PB 2012, L 149, blz. 4).

[50] Zie arrest van 3 juni 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66. Artikel 56 VWEU verzet zich er dus niet tegen dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in de lidstaat van dienstverrichting wordt gelijkgesteld aan de duur van de verblijfsvergunning van de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd en dat die geldigheidsduur in elk geval maximaal twee jaar bedraagt.

4. Legesbedrag

67. Wat het bedrag van de te betalen leges betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat dit gelijk is aan dat van de leges voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander. Deze leges zijn vijf keer zo hoog als die voor de afgifte van een bewijs van rechtmatig verblijf aan een Unieburger. [51]

68. Ter terechtzitting hebben verzoekers aangevoerd dat de leges voor het verkrijgen van hun verblijfsvergunning in Nederland zeer hoog waren en dat zij de uitoefening van het vrij verrichten van diensten belemmerden.

69. In dit verband wijs ik erop dat het Unierecht in het algemeen niet in de weg staat aan een nationale regeling die derdelander-werknemers of hun werkgevers verplichten om leges te betalen voor de behandeling van hun aanvraag om een verblijfsvergunning. Overeenkomstig artikel 56 VWEU mogen administratieve lasten echter geen belemmering vormen voor het verrichten van diensten. [52]

70. Wat het hoofdgeding betreft, lijken derdelander-werknemers die in Nederland arbeid verrichten, als groep op het eerste gezicht het meest vergelijkbaar met ter beschikking gestelde derdelander-werknemers. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of het bedrag van de leges voor de afgifte van een verblijfsvergunning aan een ter beschikking gestelde derdelander-werknemer een onevenredige beperking vormt van het in artikel 56 VWEU neergelegde vrij verrichten van diensten.

71. Gelet op een en ander ben ik van mening dat de artikelen 56 en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan derdelander-werknemers die door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen ter beschikking worden gesteld in een andere lidstaat, in het bezit moeten zijn van een individuele verblijfsvergunning in deze tweede lidstaat, waarvan de duur beperkt is tot de geldigheidsduur van de in de eerste lidstaat verleende verblijfs- en werkvergunning, en in elk geval tot twee jaar, en waarvoor het legesbedrag gelijk is aan dat voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander, voor zover die regeling geen onevenredige voorwaarden stelt.

[51] De Nederlandse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen echter uiteengezet dat het Koninkrijk der Nederlanden de leges voor de afgifte van een verblijfsvergunning met ingang van 1 januari 2019 heeft afgestemd op het tarief voor een nationale identiteitskaart en dat de Commissie daarom de inbreukprocedure die zij had ingeleid, heeft beëindigd.

[52] Zie in die zin arrest van 11 september 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 47).

V. Conclusie

72. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 56 en 57 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan derdelander-werknemers die door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen ter beschikking worden gesteld in een andere lidstaat, in het bezit moeten zijn van een individuele verblijfsvergunning in deze tweede lidstaat, waarvan de duur beperkt is tot de geldigheidsduur van de in de eerste lidstaat verleende verblijfs- en werkvergunning, en in elk geval tot twee jaar, en waarvoor het legesbedrag gelijk is aan dat voor een reguliere vergunning voor het verrichten van arbeid door een derdelander, voor zover die regeling geen onevenredige voorwaarden stelt."