Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 30 noiembrie 2023 [1]

Cauza C-540/22

SN și alții
împotriva
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[cerere de decizie preliminară formulată de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Libera prestare a serviciilor – Articolele 56 și 57 TFUE – Detașare de lucrători – Detașare a unor resortisanți ucraineni de către o întreprindere stabilită în Slovacia pentru a efectua lucrări în Țările de Jos – Durată ce depășește 90 de zile în cursul unei perioade de 180 de zile – Obligație a lucrătorilor detașați de a deține un permis de ședere în Țările de Jos – Limitarea perioadei de valabilitate a permisului de ședere – Cuantumul taxelor referitoare la cererea de permis de ședere – Restricție privind libera prestare a serviciilor – Motive imperative de interes general – Proporționalitate”

I. Introducere

1. Lucrători ucraineni au fost detașați de un prestator de servicii slovac pentru a desfășura activități în Țările de Jos. Durata acestor activități a fost prelungită, astfel încât a depășit 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile. Într-o asemenea situație, reglementarea neerlandeză prevede că resortisanții statelor terțe trebuie să dețină un permis de ședere, însoțit de condiții privind perioada de valabilitate a acestui permis și de un cost pentru obținerea acestuia.

2. O astfel de reglementare este conformă cu articolele 56 și 57 TFUE? Aceasta este în esență întrebarea adresată de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos).

3. Această întrebare va permite Curții să precizeze jurisprudența sa privind regimul aplicabil resortisanților statelor terțe detașați în Uniunea Europeană. Deși cerința de a deține un permis de ședere constituie fără îndoială o restricție privind libera prestare a serviciilor, va trebui să se examineze în ce măsură această restricție poate răspunde unui motiv imperativ de interes general și poate fi proporțională.

[1] Limba originală: franceza.

II. Cadrul juridic

4. Articolul 2 alineatul 1 din Wet arbeid vreemdelingen (Legea privind munca străinilor)[2] din 21 decembrie 1994 prevede:

„Se interzice unui angajator să încredințeze efectuarea unei activități unui resortisant străin în Țările de Jos fără a deține un permis de muncă sau fără ca acest resortisant străin să dețină un permis unic pentru a lucra pentru angajatorul respectiv.”

5. Articolul 1 din Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Decretul de punere în aplicare a Legii privind munca străinilor), în versiunea aplicabilă la data faptelor din litigiul principal, prevede la alineatul 1:

„Interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din Legea privind munca străinilor nu se aplică unui resortisant străin care, în cadrul unei prestări de servicii transfrontaliere, desfășoară temporar o activitate în Țările de Jos în serviciul unui angajator stabilit în afara Țărilor de Jos, în alt stat membru al Uniunii Europene, în alt stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European sau în Elveția, cu condiția ca:

a. resortisantul străin să îndeplinească toate condițiile de ședere, privind permisul de muncă și de securitate socială pentru a efectua o muncă în calitate de lucrător salariat al angajatorului în țara în care acesta este stabilit;

b. resortisantul străin să efectueze o muncă similară celei pentru care este abilitat în țara în care este stabilit angajatorul;

c. resortisantul străin să fie doar înlocuitorul unui alt resortisant străin care a efectuat o muncă similară dacă durata totală a prestării de servicii convenite nu este depășită și

d. angajatorul să desfășoare efectiv activități substanțiale în sensul articolului 6 alineatul 3 litera a) din Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Legea privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană)[3].”

6. Articolul 14 din wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Legea privind revizuirea generală a Legii privind străinii)[4] din 23 noiembrie 2000 (denumită în continuare „Legea din anul 2000 privind străinii”) prevede la alineatul 1:

„Ministrul este împuternicit:

a. să aprobe, să respingă sau să nu ia în considerare cererea prin care se solicită un permis de ședere pe perioadă determinată;

[…]

3. Acordarea unui permis de ședere pe perioadă determinată este însoțită de restricții referitoare la obiectivul pentru care este autorizată șederea. Pot fi prevăzute și alte condiții referitoare la permis. […]”

2 Stb. 1994, nr. 959.

3 Stb. 2016, nr. 219.

4 Stb. 2000, nr. 495.

7. Articolul 3.31a alineatul 1 din Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Decretul din anul 2000 privind străinii) [5] din 23 noiembrie 2000 are următorul cuprins:

„Permisul de ședere obișnuit pe perioadă determinată poate fi eliberat sub rezerva unei restricții legate de activitatea desfășurată în cadrul prestării de servicii transfrontaliere prevăzute la articolul 4.6 din Decretul de punere în aplicare a Legii din anul 2022 privind munca străinilor dacă a fost efectuată notificarea prevăzută la articolul 8 [din Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Decretul privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană)], furnizându-se informațiile prevăzute la acest articol și la articolul 11 alineatul 3 [din Decretul privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană].”

8. Potrivit articolului 3.4 alineatul 1 punctul i. din Decretul din anul 2000 privind străinii:

„Restricțiile prevăzute la articolul 14 alineatul 3 din [Legea din anul 2000 privind străinii] sunt legate de:

[…]

i. prestarea de servicii transfrontaliere.”

9. Articolul 8 alineatele 1-3 din Legea privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană prevede:

„1. Prestatorul de servicii care detașează un lucrător în Țările de Jos este obligat să notifice acest lucru în scris sau pe cale electronică ministrului înainte de începerea activității. Notificarea prestatorului de servicii cuprinde:

a. identitatea sa;

b. identitatea beneficiarului serviciilor și cea a lucrătorului detașat;

c. persoana de contact menționată la articolul 7;

d. identitatea persoanei fizice sau juridice responsabile de plata salariilor;

e. natura și durata preconizată a activității;

f. adresa locului de muncă și

g. contribuțiile la sistemele de securitate socială aplicabile.

2. În cazul în care prestatorul de servicii care detașează un lucrător în Țările de Jos furnizează beneficiarului serviciilor, înainte de începerea activității, o copie scrisă sau electronică a notificării menționate la alineatul 1, aceasta include cel puțin informațiile privind identitatea sa și cea a lucrătorului detașat, adresa locului de muncă, precum și natura și durata activității.

[5] Stb. 2000, nr. 497.

3. Beneficiarul prestației verifică dacă copia notificării prevăzute la alineatul 2 cuprinde informațiile menționate la acest alineat 2 și notifică orice inexactitate sau neprimirea copiei către ministru, în scris sau pe cale electronică, în termen de cel mult cinci zile lucrătoare de la începerea activității."

10. Articolul 3 alineatul 2 din Decretul privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană prevede:

„Ministrul este abilitat și obligat să furnizeze, la cerere, gratuit Serviciului de Imigrare și Naturalizare datele referitoare la prestatorii de servicii, la beneficiarii serviciilor, la persoanele de contact, la persoanele responsabile cu plata salariilor și la lucrătorii detașați, care au fost prelucrate în raport cu articolul 8 din lege, inclusiv numărul național de identificare, în măsura în care aceste date sunt necesare pentru îndeplinirea sarcinilor legate de punerea în aplicare a Legii din anul 2000 privind străinii."

11. Articolul 11 alineatul 3 din acest decret prevede:

„Prestatorul de servicii care detașează un resortisant străin în sensul articolului 1 din Decretul de punere în aplicare a Legii privind munca străinilor comunică, în plus față de datele menționate la articolul 8 alineatul 1 din legea respectivă, data încheierii perioadei legale de încadrare în muncă menționată în documentul pe baza căruia resortisantul străin respectiv este autorizat să efectueze o muncă în calitate de lucrător salariat în statul membru emitent."

12. În temeiul articolului 3.58 alineatul 1 punctul i. din Decretul din anul 2000 privind străinii și al părții B5/3.1 din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din anul 2000 privind străini)[6] din 2 martie 2001, în versiunea aplicabilă la data faptelor din litigiul principal, Immigratie- en Naturalisatiedienst (Serviciul de Imigrare și Naturalizare, Țările de Jos, denumit în continuare „IND") eliberează permisul de ședere referitor la o prestare de servicii transfrontaliere pentru o perioadă de valabilitate egală cu durata activității, menționată la articolul 1 alineatul 2 din Decretul de punere în aplicare a Legii privind munca străinilor.

13. Articolul 3.34 din Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamentul din anul 2000 privind străinii)[7] din 18 decembrie 2000 prevede că un resortisant străin care nu deține o autorizație de ședere provizorie valabilă pentru obiectivul vizat de cererea de ședere trebuie să plătească taxe pentru examinarea unei cereri de acordare, de modificare sau de reînnoire a unui permis de ședere pentru prestarea de servicii transfrontaliere.

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

14. Reclamanții, cetățeni ucraineni, dețin un permis slovac de ședere temporară pentru ocuparea unui loc de muncă. Aceștia lucrează pentru societatea slovacă ROBI spol s. r. o., care i-a detașat la un beneficiar neerlandez, și anume societatea Ivens NV, pentru a desfășura activități metalurgice în portul Rotterdam (Țările de Jos). ROBI a comunicat în prealabil Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Institutul de Administrare a Asigurărilor pentru Lucrătorii Salariați, Țările de Jos) activitățile care trebuiau desfășurate de reclamanți și perioada în care aceștia

[6] Stcrt. 2001, nr. 64.

[7] Stcrt. 2001, nr. 10.

urmau să le efectueze[8]. Ulterior, ROBI a comunicat autorităților neerlandeze că aceste activități urmau să dureze o perioadă mai mare decât cea prevăzută la articolul 21 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen[9], potrivit căruia „[s]trăinii care dețin un permis de ședere valid eliberat de unul dintre statele membre pot circula liber, în temeiul acestui permis și al unui document de călătorie valabil, timp de maximum 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile pe teritoriile celorlalte state membre, cu condiția să îndeplinească condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c) și (e) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen)[10] și să nu se afle pe lista națională de alerte a statului membru în cauză”.

15. În acest context, ROBI a depus la IND cereri pentru ca fiecăruia dintre reclamanți să i se elibereze un permis de ședere pentru această prestare de servicii transfrontaliere și pentru examinarea cărora s-au perceput taxe administrative. IND, în numele Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos) (denumit în continuare „secretarul de stat”), a decis să le elibereze reclamanților permise de ședere obișnuite pe perioadă determinată însoțite de restricția referitoare la prestarea de servicii transfrontaliere, precizând că munca în legătură cu aceste cereri nu era condiționată de obținerea unui permis de muncă. În plus, perioada de valabilitate a acestor permise de ședere a fost limitată la perioada de valabilitate a permiselor de ședere temporară slovace în scopul ocupării unui loc de muncă, ceea ce a făcut ca ea să fie inferioară duratei activităților pentru care reclamanții au fost detașați.

16. Reclamanții au formulat contestații împotriva acestor decizii la IND, care le-a examinat în numele secretarului de stat. Aceste contestații s-au referit la obligația în sine de a solicita un permis de ședere pentru prestarea de servicii transfrontaliere, la perioada de valabilitate a permiselor eliberate și la taxele administrative datorate pentru examinarea cererilor de permise. La 16 martie 2021, contestațiile respective au fost examinate de Comitetul de audiere administrativă al IND. La 7 aprilie 2021, prin 44 de decizii distincte, secretarul de stat a declarat nefondate contestațiile reclamanților.

17. Aceștia din urmă au formulat o acțiune împotriva deciziilor respective la rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos), instanța de trimitere. În fața acestei instanțe, reclamanții și secretarul de stat au dezbătut obligația lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe angajați de un prestator de servicii stabilit într-un stat membru de a deține, pe lângă un permis de ședere în acest stat membru, un permis de ședere pentru a locui în alt stat membru în cadrul unei prestări de servicii transfrontaliere după expirarea perioadei de 90 de zile prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din CAAS. Aceștia au discutat de asemenea despre împrejurarea că durata permiselor de ședere eliberate de Țările de Jos este limitată la perioada de

[8] În observațiile sale scrise, guvernul neerlandez a indicat că, la 4 decembrie 2019, ROBI a comunicat autorităților neerlandeze că aceste activități s-au desfășurat între 6 decembrie 2019 și 4 martie 2020.

[9] Convenția de punere în aplicare a acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și intrată în vigoare la 26 martie 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 265/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 martie 2010 de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 în ceea ce privește circulația persoanelor care dețin o viză de lungă ședere (JO 2010, L 85, p. 1), precum și prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen), a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen, a Regulamentelor (CE) nr. 1683/95 și (CE) nr. 539/2001 ale Consiliului și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (CE) nr. 810/2009 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2013, L 182, p. 1) (denumită în continuare „CAAS”).

[10] JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5.

valabilitate a permiselor de ședere slovace, această perioadă fiind, în plus, de maximum doi ani, precum și despre cuantumul taxelor care trebuie plătite pentru examinarea cererilor de permis de ședere în Țările de Jos.

18. Instanța de trimitere subliniază că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctele 31 și 32), Comisia Europeană a arătat că, în cadrul liberei prestări a serviciilor, fiecare prestator de servicii le transferă lucrătorilor săi „dreptul derivat” de a obține un permis de ședere pe durata necesară prestării, iar decizia privind dreptul de ședere (și anume, în această cauză, acordarea unei vize) ar avea o valoare pur formală și ar trebui să fie recunoscută în mod automat.

19. Această instanță ridică problema dacă dreptul la libera prestare a serviciilor, astfel cum este prevăzut la articolele 56 și 57 TFUE, nu conferă și un drept de ședere derivat pentru lucrătorii care sunt detașați în cadrul prestării de servicii transfrontaliere. Din cuprinsul punctului 59 din acea hotărâre ar reieși că nu s-ar întâmpla acest lucru întrucât materia referitoare la intrarea și la șederea resortisanților unor țări terțe pe teritoriul unui stat membru, în cadrul unei detașări efectuate de o întreprindere prestatoare de servicii stabilită în alt stat membru, nu este armonizată la nivelul Uniunii. Cu toate acestea, potrivit instanței respective, obligația care decurge din articolul 56 TFUE de a înlătura orice obstacol din calea liberei prestări a serviciilor ar permite să se susțină că angajarea într-un stat membru a unor lucrători resortisanți ai unor state terțe de către un prestator de servicii stabilit în alt stat membru, această angajare fiind permisă în cadrul liberei circulații a serviciilor, nu poate fi condiționată de deținerea unui permis de ședere individual, deoarece această obligație îngreunează în mod inutil prestarea serviciilor prin detașarea unor lucrători resortisanți ai unor state terțe.

20. Instanța de trimitere arată că, tot în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 20), Comisia a susținut, în plus, că existența unei proceduri duble (și anume, în acea cauză, cea a vizei și cea a confirmării detașării) constituia, ca atare, o restricție disproporționată privind principiul liberei prestări a serviciilor. În speță, reglementarea neerlandeză s-ar caracteriza de asemenea prin existența unei proceduri duble în măsura în care, pe de o parte, lucrătorii resortisanți ai unor state terțe care sunt detașați în Țările de Jos de un prestator stabilit în alt stat membru trebuie să fie notificați de acest prestator, în timp ce, pe de altă parte, lucrătorii respectivi trebuie să solicite separat un permis de ședere în Țările de Jos, pe baza acelorași date cu cele furnizate pentru acea notificare.

21. Potrivit acestei instanțe, în plus, dacă cerința unui permis de ședere devine relevantă abia după expirarea unui termen de 90 de zile, o asemenea cerință ar avea efectul unei autorizări prealabile în cazul în care prestarea serviciilor ar depăși această perioadă. Faptul că IND se limitează la a verifica dacă s-a efectuat notificarea în conformitate cu articolul 8 din Legea privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană și nu impune condiții suplimentare nu înseamnă însă că această procedură dublă nu conduce efectiv la o restricție privind libera prestare a serviciilor. Faptul că, în practică, se decide în termen scurt cu privire la eliberarea unui permis de ședere nu schimbă situația.

22. Mai mult, potrivit instanței menționate, caracterul restrictiv al procedurii separate de obținere a unui permis de ședere pentru prestarea de servicii transfrontaliere ar fi confirmat de faptul că perioada de valabilitate a acestui permis este limitată prin reglementarea națională la durata activităților, fără a putea depăși doi ani. Dacă prestarea serviciilor durează mai mult decât s-a prevăzut inițial sau decât maximul stabilit, ar trebui făcută în acest caz o nouă cerere de eliberare a unui permis de ședere sau de prelungire a perioadei de valabilitate a acestuia.

23. În sfârșit, pentru fiecare cerere de permis de ședere, solicitantul ar fi obligat să plătească taxele stabilite de reglementarea națională, al căror cuantum este egal cu taxa administrativă datorată pentru obținerea unui permis de ședere pentru a ocupa un loc de muncă astfel cum poate fi acordat resortisanților statelor terțe. În schimb, acest cuantum ar fi de cinci ori mai mare decât taxele datorate pentru eliberarea unui certificat de ședere legală a unui cetățean al Uniunii. Cuantumul acestor taxe ar fi ajustat periodic și, în cazul reclamanților, în funcție de situația lor, el s-ar fi ridicat la 290 sau la 320 de euro, în timp ce cuantumul taxelor respective ar fi în prezent fixat la 345 de euro.

24. În aceste condiții, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Libera circulație a serviciilor garantată de articolele 56 și 57 TFUE cuprinde un drept de ședere într-un stat membru, derivat din acest drept, pentru lucrătorii resortisanți ai unor țări terțe care pot fi angajați în statul respectiv de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru?

2) În cazul unui răspuns negativ, articolul 56 TFUE se opune, în ipoteza în care durata furnizării serviciilor este mai mare de trei luni, obligației de a solicita un permis de ședere pentru fiecare lucrător în parte în plus față de simpla obligație de notificare ce revine prestatorului de servicii?

3) În cazul unui răspuns negativ, articolul 56 TFUE se opune:

   a) unei dispoziții de drept național conform căreia perioada de valabilitate a unui astfel de permis de ședere, indiferent de durata prestării serviciilor, nu poate depăși doi ani?

   b) limitării perioadei de valabilitate a unui astfel de permis de ședere la perioada de valabilitate a permisului de muncă și de ședere în statul membru de stabilire a prestatorului de servicii?

   c) perceperii unei taxe administrative pentru fiecare cerere (sau pentru fiecare cerere de prelungire), al cărei cuantum este egal cu taxa administrativă datorată pentru un permis obișnuit pentru ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant al unei țări terțe, însă este de cinci ori mai mare decât cuantumul taxei administrative plătite pentru un certificat de ședere legală de un cetățean al Uniunii?”

25. Reclamanții, guvernele neerlandez, belgian și norvegian, precum și Comisia au depus observații scrise. Aceleași părți, cu excepția guvernului belgian, au prezentat de asemenea observații orale în ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 21 septembrie 2023.

IV. Analiză

26. Prin intermediul celor trei întrebări preliminare, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 56 și 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale potrivit căreia, în situația în care un prestator de servicii stabilit într-un stat membru detașează în alt stat membru lucrători resortisanți ai unor state terțe pentru o perioadă mai mare de 90 de zile în cursul unei perioade de 180 de zile, acești

lucrători sunt obligați să dețină un permis individual de ședere în acest al doilea stat membru, a cărui durată este limitată la perioada de valabilitate a permisului de ședere și de muncă acordat în primul stat membru și, în orice caz, la doi ani și a cărui acordare este condiționată de plata unor taxe egale cu cele datorate pentru un permis obișnuit pentru ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant al unei țări terțe.

27. În cauza principală, lucrători ucraineni au fost detașați de o societate slovacă pentru a desfășura activități metalurgice în Țările de Jos. Reglementarea neerlandeză impune ca lucrătorii resortisanți ai unor state terțe să dețină un permis de ședere atunci când activitățile depășesc durata prevăzută la articolul 21 alineatul (1) din CAAS, și anume 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă această reglementare, precum și condițiile pe care le prevede, referitoare la durata permisului de ședere și la cuantumul taxelor care trebuie plătite, sunt conforme cu dreptul Uniunii.

28. Cu titlu introductiv, arătăm că, potrivit considerentului (20) al Directivei 96/71/CE [11], aceasta „nu aduce atingere […] legislației naționale cu privire la condițiile de admitere, ședere și încadrare în muncă a lucrătorilor resortisanți ai unor țări terțe”. În aceste condiții, astfel cum a subliniat instanța de trimitere, reglementarea neerlandeză în discuție în litigiul principal trebuie examinată în raport cu Tratatul FUE.

29. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, activitatea unei întreprinderi care constă în punerea la dispoziție, în schimbul unei remunerații, de forță de muncă ce rămâne în serviciul acelei întreprinderi fără ca vreun contract de muncă să fie încheiat cu utilizatorul constituie o activitate profesională care întrunește condițiile stabilite la articolul 57 primul paragraf TFUE și, prin urmare, trebuie considerată un serviciu în sensul acestei dispoziții [12]. În plus, pe de o parte, o prestare de servicii între două întreprinderi stabilite în două state membre diferite intră în domeniul de aplicare al articolelor 56 și 57 TFUE, iar, pe de altă parte, împrejurarea că punerea la dispoziție de forță de muncă în cauză privește lucrători resortisanți ai unor țări terțe este lipsită de efect în această privință [13].

30. Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că libera prestare a serviciilor, prevăzută la articolul 56 TFUE, impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare [14]. Pe de altă parte, trebuie amintit că materia privind detașarea lucrătorilor salariați resortisanți ai unei țări terțe în cadrul unei presări de servicii transfrontaliere nu este armonizată în prezent la nivelul Uniunii [15]. Rezultă că, în această materie, statele membre dispun de o marjă de apreciere în stabilirea condițiilor aplicabile unei

[11] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29).

[12] Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 40, precum și jurisprudența citată).

[13] A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 39), și Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 43).

[14] Hotărârea din 26 februarie 2020, Stanleyparma și Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, punctul 17, precum și jurisprudența citată).

[15] Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 49), și Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 47). A se vedea Propunerea de directivă a Parlamentului European si a Consiliului privind condițiile de detașare a lucrătorilor salariați resortisanți ai unui stat terț în cadrul prestărilor de servicii transfrontaliere [COM(99) 3 final], care a fost retrasă de către Comisie.

asemenea detașări. Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței Curții, controlul pe care îl exercită un stat membru în ceea ce privește materia menționată nu poate repune în discuție libertatea de a presta servicii a întreprinderii care angajează acești resortisanți [16].

31. În speță, întrucât cauza principală privește lucrători ucraineni detașați, considerăm că este util să examinăm în prealabil dreptul lor de intrare și de ședere în Uniune în situația actuală. În această privință, arătăm că, potrivit articolului 2 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 [17], aceasta se aplică „persoane[lor] strămutate din Ucraina la 24 februarie 2022 sau ulterior respectivei date, ca urmare a invaziei militare de către forțele armate ruse care a început la acea dată”, printre care figurează resortisanții ucraineni care aveau reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022, care pot beneficia de protecție temporară. Cu toate acestea, este necesar să se observe că, pe de o parte, având în vedere data faptelor din litigiul principal, reclamanții au intrat în Uniune înainte de data de 24 februarie 2022 și că, pe de altă parte și în orice caz, aceștia nu solicită o protecție temporară.

32. În schimb, din anexa II la Regulamentul (UE) 2018/1806 [18] reiese că Ucraina figurează în lista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de obligația de a deține viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre pentru șederi a căror durată totală nu depășește 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile. Or, cauza principală privește obligația de a deține un permis de ședere în Țările de Jos după această perioadă de 90 de zile. În consecință, trebuie să se constate că aceste instrumente juridice nu sunt de natură să confere reclamanților o situație specifică în ceea ce privește această obligație de a deține un astfel de permis de ședere.

33. Pentru a răspunde la întrebările instanței de trimitere, vom examina problema existenței unui „drept de ședere derivat” pentru lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați într-un stat membru, apoi pe cea a conformității cu articolul 56 TFUE a reglementării unui stat membru care impune ca lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați să dețină un permis de ședere atunci când prestarea de servicii depășește o perioadă de 90 de zile din 180, în condițiile prevăzute de această reglementare.

A. Cu privire la existența unui „drept de ședere derivat” pentru lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați într-un stat membru

34. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă libera prestare a serviciilor garantată de articolele 56 și 57 TFUE cuprinde atribuirea unui „drept de ședere derivat” pentru lucrătorii resortisanți ai unor state terțe atunci când sunt angajați într-un stat membru de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru.

35. În această privință, trebuie amintit că Curtea a recunoscut, în anumite cazuri, că unor resortisanți ai unor state terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, care nu puteau beneficia, în temeiul dispozițiilor Directivei 2004/38/CE [19], de un drept de ședere derivat în statul

[16] A se vedea Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 60 și jurisprudența citată).

[17] Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare (JO 2022, L 71, p. 1).

[18] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație (JO 2018, L 303, p. 39).

[19] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

membru al cărui resortisant este acest cetățean, li se putea totuși recunoaște un asemenea drept în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării lor [20]. Această considerație este întemeiată pe o jurisprudență constantă potrivit căreia în esență, în lipsa unui asemenea drept de ședere derivat în beneficiul unui astfel de resortisant al unui stat terț, cetățeanul Uniunii ar fi descurajat să părăsească statul membru a cărui cetățenie o deține pentru a-și exercita dreptul de ședere, în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE, pe teritoriul altui stat membru din cauza lipsei certitudinii că poate continua în statul membru din care este originar o viață de familie întemeiată sau consolidată, cu respectivul resortisant al unui statul terț, în statul membru gazdă cu ocazia unei șederi efective [21].

36. Această jurisprudență nu se poate aplica prin analogie în domeniul liberei prestări a serviciilor. Astfel, mai întâi, dreptul de ședere derivat conferit în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE are ca temei dreptul unei persoane fizice, cetățean al Uniunii, de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre. Or, în speță, prestatorul de servicii este o persoană juridică, care nu dispune de un drept de ședere în alt stat membru, din care să rezulte dreptul de ședere al lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe pe care îi angajează.

37. În continuare, dreptul de ședere derivat din dreptul de ședere al unui cetățean al Uniunii privește persoane bine determinate, și anume membrii familiei acestuia, cu care are o relație personală și unică. În schimb, un prestator de servicii, persoană juridică, nu are o legătură cu anumite persoane pentru a efectua prestarea de servicii. Astfel, acesta poate angaja lucrători resortisanți ai unor state terțe pentru a începe realizarea prestării de servicii, iar ulterior alți lucrători din asemenea state pentru a o finaliza, toți acești lucrători întorcându-se în țara de origine sau de reședință după îndeplinirea misiunii lor [22].

38. În sfârșit, după cum arată instanța de trimitere [23], Comisia a invocat deja existența unui „drept de ședere derivat” pentru lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați într-un stat membru în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). Totuși, această abordare nu a fost reținută în hotărârea menționată. Astfel, Curtea a urmat raționamentul care constă în a examina dacă reglementarea națională în cauză era conformă cu articolul 56 TFUE în raport cu jurisprudența sa constantă în materie de restricție privind libera prestare a serviciilor [24], fără a menționa existența unui drept de ședere derivat.

39. În consecință, considerăm că libera prestare a serviciilor garantată de articolele 56 și 57 TFUE nu include atribuirea unui „drept de ședere derivat” pentru lucrătorii resortisanți ai unor state terțe atunci când sunt angajați într-un stat membru de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru. Totuși, faptul că acești lucrători nu dispun de un astfel de drept de ședere derivat nu exclude posibilitatea ca, pe un alt temei juridic, ei să dispună de un permis de ședere în cadrul unei prestări de servicii transfrontaliere.

[20] A se vedea în special Hotărârea din 12 iulie 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punctul 27 și jurisprudența citată).

[21] A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punctul 28 și jurisprudența citată).

[22] A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 48, precum și jurisprudența citată).

[23] A se vedea punctul 18 din prezentele concluzii.

[24] A se vedea, pentru o hotărâre mai veche, Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), privind cerințele impuse de statul membru gazdă întreprinderilor care detașează pe teritoriul său lucrători salariați resortisanți ai unui stat terț.

B. Cu privire la conformitatea cu articolul 56 TFUE a reglementării unui stat membru care impune ca lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați să dețină un permis de ședere atunci când prestarea de servicii depășește o perioadă de 90 de zile din 180, în condițiile prevăzute de această reglementare

40. Instanța de trimitere subliniază că reglementarea neerlandeză în discuție în litigiul principal se caracterizează prin existența unei proceduri duble în măsura în care, pe de o parte, lucrătorii resortisanți ai unor state terțe detașați în Țările de Jos de un prestator stabilit în alt stat membru trebuie să facă obiectul unei notificări din partea acestui prestator, în timp ce, pe de altă parte, lucrătorii respectivi trebuie să solicite separat, pe baza acelorași informații cu cele furnizate pentru notificare, un permis de ședere în Țările de Jos. Această instanță are îndoieli cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a procedurii duble respective în raport cu Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). În această privință, trebuie să se distingă, pe de o parte, obligația de notificare de către prestatorul de servicii și, pe de altă parte, obligația lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe de a deține un permis de ședere în statul membru de detașare.

1. Cu privire la obligația de notificare de către prestatorul de servicii

41. În ceea ce privește obligația de notificare de către prestatorul de servicii, Curtea a statuat deja că, în cazul detașării de lucrători dintr-un stat terț de către o întreprindere prestatoare de servicii cu sediul într-un stat membru al Uniunii, o reglementare națională care condiționează prestarea de servicii pe teritoriul național de către o întreprindere stabilită într-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații administrative constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, în sensul articolului 56 TFUE [25].

42. Curtea a precizat că obligația impusă unei întreprinderi prestatoare de servicii de a furniza autorităților statului membru de detașare informațiile care să ateste că lucrătorii resortisanți ai unor state terțe se află într-o situație legală, în special în ceea ce privește reședința, permisul de muncă și asigurarea socială, în statul membru în care această întreprindere îi angajează ar oferi autorităților menționate, într-un mod mai puțin restrictiv și la fel de eficient ca cerința privind permisul de muncă, garanții privind legalitatea situației acestor lucrători și privind faptul că aceștia își desfășoară activitatea principală în statul membru în care are sediul întreprinderea prestatoare de servicii [26]. În această privință, este cu siguranță în interesul atât al statului membru gazdă, cât și al întreprinderii prestatoare să aibă, anterior detașării, asigurarea că lucrătorii resortisanți ai unui stat terț sunt detașați în condiții legale [27].

43. Potrivit Curții, obligația de a furniza aceste informații ar putea consta într-o simplă declarație prealabilă, care ar permite autorităților statului membru de detașare să verifice informațiile respective și să ia măsurile necesare în caz de situație ilegală a lucrătorilor respectivi. În plus, obligația menționată ar putea îmbrăca forma unei notificări succinte a documentelor solicitate, în special în cazul în care durata detașării nu permite exercitarea unui astfel de control în mod eficient [28]. De asemenea, obligația impusă unei întreprinderi prestatoare de servicii de a semnala

[25] A se vedea Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 44, precum și jurisprudența citată).

[26] A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 50, precum și jurisprudența citată).

[27] Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-244/04, EU:C:2006:49, punctul 49).

[28] A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 51, precum și jurisprudența citată).

în prealabil autorităților din statul membru de detașare prezența unuia sau mai multor lucrători salariați detașați, durata prevăzută a acestei prezențe și prestarea sau prestările de servicii care justifică detașarea ar constitui o măsură la fel de eficientă și mai puțin restrictivă decât cerința permisului de muncă. Aceasta ar fi de natură să permită autorităților respective să controleze respectarea legislației sociale a acestui stat membru pe durata detașării, ținând seama de obligațiile care revin deja acestei întreprinderi în temeiul normelor de drept social aplicabile în statul membru de origine. O astfel de obligație ar permite autorităților respective să ia, dacă este cazul, măsurile care se impun la expirarea perioadei de detașare prevăzute [29].

44. În speță, nu se contestă că obligația de notificare prevăzută de reglementarea neerlandeză respectă condițiile enunțate de jurisprudența citată la punctele 42 și 43 din prezentele concluzii. În acest sens, din decizia de trimitere reiese că ROBI a notificat în prealabil autorităților neerlandeze activitățile pe care urmau să le desfășoare reclamanții și perioada în care urmau să le desfășoare. Instanța de trimitere a precizat de asemenea că IND se limitează la a verifica dacă o notificare a fost efectuată în conformitate cu articolul 8 din Legea privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană, fără a impune condiții suplimentare [30]. În consecință, sub rezerva verificărilor pe care instanța de trimitere este competentă să le efectueze, obligația de notificare de către prestatorul de servicii nu pare contrară articolului 56 TFUE.

2. Cu privire la obligația lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe de a deține un permis de ședere în statul membru de detașare

45. În ceea ce privește obligația lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe de a deține un permis de ședere în statul membru de detașare, trebuie arătat că, la data notificării efectuate de prestatorul de servicii, se prevedea ca durata activităților în Țările de Jos să fie mai mică decât cea prevăzută la articolul 21 alineatul (1) din CAAS. În conformitate cu această dispoziție, fiind titulari ai unui permis de ședere în scopul ocupării unui loc de muncă eliberat de Republica Slovacă, acești lucrători puteau circula liber pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile pe teritoriul celorlalte state membre, printre altele în Țările de Jos [31].

46. Cu toate acestea, prestatorul de servicii a informat ulterior autoritățile neerlandeze că durata activităților respective era prelungită, astfel încât ele au depășit 90 de zile, iar acest prestator a solicitat ca fiecăruia dintre reclamanți să i se elibereze un permis de ședere în Țările de Jos. Din decizia de trimitere reiese că secretarul de stat a admis aceste cereri, limitând perioada de valabilitate a permiselor de ședere la perioada de valabilitate a permiselor de ședere slovace, și anume pentru o perioadă mai mică decât cea a activităților pentru care au fost detașați reclamanții, și percepând taxe pentru fiecare dintre cererile de permis de ședere. Reclamanții au contestat, din perspectiva dreptului Uniunii, deopotrivă principiul potrivit căruia aveau obligația de a solicita un permis de ședere, perioada de valabilitate a acestor permise și cuantumul taxelor care trebuiau plătite.

[29] A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 52, precum și jurisprudența citată).

[30] A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

[31] A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:135, punctul 114), potrivit căruia lucrătorii resortisanți ai unor state terțe care erau detașați în Austria, pentru o perioadă de cel mult trei luni, de către o întreprindere prestatoare de servicii stabilită în alt stat membru contractant la CAAS nu erau obligați să obțină, de la autoritățile austriece, nicio viză sau permis de ședere pentru a-și îndeplini misiunea în cadrul detașării respective.

47. În această privință, după cum recunoaște guvernul neerlandez în observațiile sale scrise, o reglementare națională care condiționează exercitarea prestării de servicii pe teritoriul național de către o întreprindere stabilită în alt stat membru de eliberarea unui permis de ședere pentru resortisanții statelor terțe constituie o restricție privind această libertate în sensul articolului 56 TFUE. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o reglementare națională care ține de un domeniu care nu a făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii și care se aplică fără deosebire oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru în cauză poate, în pofida efectului său restrictiv pentru libera prestare a serviciilor, să fie justificată în măsura în care răspunde unui motiv imperativ de interes general, iar acest interes nu a fost deja ocrotit prin normele aplicabile prestatorului în statul membru în care este stabilit, este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [32].

48. Curtea a precizat că, deși este cert că preocuparea de a evita perturbări pe piața muncii constituie un motiv imperativ de interes general, lucrătorii angajați de o întreprindere stabilită într-un stat membru și care sunt detașați într-un alt stat membru în vederea realizării unei prestări de servicii nu pretind totuși să aibă acces la piața muncii din acest al doilea stat, întrucât se întorc în țara de origine sau de reședință după îndeplinirea misiunii lor. Cu toate acestea, un stat membru poate verifica dacă o întreprindere stabilită într-un alt stat membru, care detașează pe teritoriul său lucrători dintr-o țară terță, nu se servește de libertatea de a presta servicii în alt scop decât prestarea serviciului respectiv. Astfel de verificări trebuie să respecte însă limitele pe care le stabilește dreptul Uniunii, în special pe cele rezultate din libertatea de a presta servicii, care nu poate deveni iluzorie și a cărei exercitare nu poate să depindă de aprecierea discreționară a administrației [33].

49. În consecință, dacă unui stat membru trebuie să i se recunoască atât capacitatea de a verifica dacă o întreprindere stabilită într-un alt stat membru, care furnizează unei întreprinderi utilizatoare stabilite în primul stat membru un serviciu care constă în punerea la dispoziție de lucrători resortisanți ai unor țări terțe, utilizează libertatea de a presta servicii în alte scopuri decât prestarea serviciului respectiv, cât și posibilitatea de a lua măsurile de control necesare în această privință, exercitarea acestei posibilități nu poate permite însă acestui stat membru să impună cerințe disproporționate [34]. Pe de altă parte, după cum reiese din jurisprudența citată la punctul 43 din prezentele concluzii, autoritățile naționale ale statului membru de detașare au dreptul să controleze respectarea legislației sociale pe durata detașării, ținând seama de obligațiile ce revin deja acestei întreprinderi în temeiul normelor de drept social aplicabile în statul membru de origine.

50. Potrivit instanței de trimitere, reglementarea neerlandeză în cauză s-ar caracteriza printr-o procedură dublă, și anume obligația de notificare, pe de o parte, și obligația de a deține un permis de ședere, pe de altă parte. Nu suntem de acord cu această considerație, în măsura în care notificarea și cerința de a deține un permis de ședere intervin în etape diferite ale detașării și au obiective distincte. Astfel, dacă durata activităților este mai mică de 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile, este necesară numai notificarea prealabilă de către prestatorul de servicii, care constă în a furniza autorităților statului membru de detașare informațiile care atestă că lucrătorii resortisanți ai unor state terțe se află în situație legală, printre altele în ceea ce privește

[32] Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții (C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 46, precum și jurisprudența citată).

[33] A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctele 51-53 și jurisprudența citată).

[34] A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 55).

reședința, permisul de muncă și asigurarea socială, în statul membru în care această întreprindere îi angajează [35]. Obligația fiecărui lucrător resortisant al unui stat terț de a deține un permis de ședere este legată numai de depășirea acestei perioade de 90 de zile. În acest sens, obligația de a obține un astfel de permis de ședere nu poate fi considerată echivalentă cu cerința unei autorizări prealabile și nu poate fi o sursă de întârzieri prejudiciabile pentru prestatorul de servicii [36].

51. În observațiile sale scrise, guvernul neerlandez a arătat că obligația de notificare de către prestatorul de servicii permite autorităților neerlandeze să verifice dacă libertatea de prestare a serviciilor este utilizată în alte scopuri decât prestarea serviciului în cauză și dacă reglementarea socială națională este respectată pe durata detașării. Totuși, această obligație de notificare nu ar guverna dreptul de ședere al lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe.

52. Subliniem că, în lipsa unui „drept de ședere derivat” conferit lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe detașați și în cazul unei șederi a cărei durată depășește 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile, acești lucrători nu mai dispun de un drept de ședere în Țările de Jos în temeiul articolului 21 alineatul (1) din CAAS. Potrivit guvernului neerlandez, obligația de a obține un permis de ședere în Țările de Jos după o perioadă care depășește 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile urmărește să evite ca acești lucrători să locuiască ilegal în statul membru respectiv. În această privință, considerentul (6) al Regulamentului (UE) 2016/399 [37] enunță că „[c]ontrolul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne. Controlul la frontiere ar trebui să contribuie la combaterea *imigrației ilegale* și a traficului de ființe umane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa securității interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre” [38]. În plus, astfel cum reiese din articolul 6 alineatul (1) din acest regulament, resortisanți țărilor terțe pot beneficia de o ședere pe teritoriul spațiului Schengen numai pe o perioadă de maximum 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile [39].

53. Pe de altă parte, în cadrul aplicării Deciziei nr. 1/80 [40], Curtea a statuat că obiectivul de prevenire a intrării și a șederii ilegale constituie un *motiv imperativ de interes general* [41]. Considerăm că această jurisprudență se poate aplica prin analogie materiei privind detașarea lucrătorilor resortisanți ai unui stat terț în cadrul unei prestări de servicii transfrontaliere, care nu este armonizată în prezent la nivelul Uniunii [42].

35 A se vedea punctul 42 din prezentele concluzii.

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punctul 43).

37 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

38 Sublinierea noastră.

39 A se vedea Hotărârea din 5 februarie 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Înrolarea marinarilor în portul din Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, punctul 58).

40 Decizia Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia. Consiliul de asociere a fost înființat prin Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia, care a fost semnat la 12 septembrie 1963, la Ankara, de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și care a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11 vol. 1, p. 10).

41 A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2019, A și alții (C-70/18, EU:C:2019:823, punctul 46, precum și jurisprudența citată).

42 A se vedea punctul 30 din prezentele concluzii.

54. Potrivit Comisiei, acordarea unui permis de ședere lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe detașați într-un stat membru ar trebui să constituie un act cu caracter declarativ, iar nu constitutiv. Cu toate acestea, considerăm că, întrucât este de competența statelor membre să reglementeze dreptul de ședere al acestor lucrători, statul membru respectiv poate efectua verificări înainte de a le acorda un permis de ședere individual lucrătorilor menționați.

55. Din decizia de trimitere reiese că, potrivit secretarului de stat, procedura de obținere a unui permis de ședere este simplă în sensul că prestatorul de servicii dispune deja de documentele necesare, iar controlul constă în a verifica dacă a fost efectuată o notificare și există un permis de muncă, un permis de ședere și un contract de muncă în celălalt stat membru. În observațiile sale scrise, guvernul neerlandez arată că, în plus, identitatea lucrătorului dintr-un stat terț este verificată pentru a se stabili dacă lucrătorul menționat pe contractul de muncă este aceeași persoană cu solicitantul permisului de ședere. Autoritățile naționale ar verifica de asemenea dacă acest lucrător reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității naționale.

56. Este de competența instanței de trimitere să examineze dacă aceste verificări respectă limitele pe care le stabilește dreptul Uniunii, în special pe cele rezultate din libertatea de a presta servicii, care nu poate deveni iluzorie și a cărei exercitare nu poate să depindă de aprecierea discreționară a administrației [43]. Printre altele, conform unei jurisprudențe constante a Curții, motivele de ordine publică nu pot fi invocate decât în cazul unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății și, în plus, nu pot servi unor scopuri pur economice [44].

57. În ipoteza în care aceste condiții sunt îndeplinite, cu alte cuvinte verificările efectuate de statul membru de detașare respectă principiul proporționalității, considerăm că articolele 56 și 57 TFUE nu se opun ca un permis de ședere individual să fie solicitat pentru fiecare lucrător resortisant al unui stat terț detașat în cadrul unei prestări de servicii transfrontaliere atunci când această prestare depășește o perioadă de 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile, iar prestatorul de servicii și-a îndeplinit obligația de notificare.

3. Cu privire la perioada de valabilitate a permisului de ședere

58. Din decizia de trimitere reiese că, potrivit reglementării neerlandeze în cauză, perioada de valabilitate a permisului de ședere eliberat unui lucrător resortisant al unui stat terț detașat în Țările de Jos este limitată la perioada de valabilitate a permisului de muncă și de ședere acordat în statul membru de stabilire a prestatorului de servicii și că, în orice caz, perioada de valabilitate a unui astfel de permis de ședere nu poate depăși doi ani, indiferent de durata prestării de servicii.

59. Comisia susține că perioada maximă de valabilitate de doi ani care, astfel cum a confirmat guvernul neerlandez în observațiile sale scrise, se întemeiază pe faptul că un lucrător detașat rămâne supus reglementării în materie de securitate socială a statului său membru de origine este disproporțională și că o măsură mai puțin restrictivă și la fel de eficace ar consta în a face ca durata permisului de ședere să corespundă duratei misiunii, fără a impune o durată maximă. Comisia a adăugat că, în caz de detașare a unor lucrători resortisanți ai unor state terțe, valabilitatea permisului de ședere ar putea de asemenea să fie limitată la durata de valabilitate a permiselor de ședere și de muncă ai căror titulari sunt acești lucrători în statul membru de origine.

[43] A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctele 51-53 și jurisprudența citată).

[44] A se vedea prin analogie Hotărârea din 2 martie 2023, PrivatBank și alții (C-78/21, EU:C:2023:137, punctul 62).

60. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, noțiunea de „serviciu”, în sensul Tratatului FUE, poate acoperi servicii de natură foarte diferită, inclusiv servicii pe care un operator economic stabilit într-un stat membru le furnizează într-un mod mai mult sau mai puțin frecvent sau regulat, chiar pe o perioadă îndelungată, unor persoane stabilite în unul sau în mai multe alte state membre. Nicio dispoziție din Tratatul FUE nu permite să se stabilească în mod abstract durata sau frecvența începând cu care prestarea unui serviciu sau a unui anumit tip de serviciu într-un alt stat membru nu mai poate fi considerată o prestare de servicii în sensul Tratatului FUE [45].

61. În consecință, o prestare de servicii transfrontalieră, în sensul dreptului Uniunii, poate dura mai mulți ani [46]. Cu toate acestea, în opinia noastră, trebuie să se distingă prestarea de servicii, în sine, de persoanele care o execută, care, astfel cum reiese din jurisprudența Curții [47], nu pretind să aibă acces pe piața muncii din statul membru de detașare, din moment ce se întorc în țara lor de origine sau de reședință după îndeplinirea misiunii lor. Desigur, în cadrul bunei funcționări a pieței interne, este important ca întreprinderile să angajeze persoane competente pentru efectuarea lucrărilor, ceea ce poate presupune recurgerea la resortisanți ai unor state terțe. Cu toate acestea, este vorba despre o „deplasare temporară” de lucrători care sunt trimiși într-un alt stat membru pentru a efectua acolo lucrări în cadrul unei prestări de servicii a angajatorului lor [48].

62. În acest sens, articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 [49] prevede că „[p]ersoana care desfășoară o activitate salariată într-un stat membru, pentru un angajator care își desfășoară în mod obișnuit activitățile în acest stat membru, și care este detașată de angajatorul respectiv în alt stat membru pentru a lucra pentru angajator continuă să fie supusă legislației primului stat membru, cu condiția ca durata previzibilă a activității să nu depășească douăzeci și patru de luni și să nu fi fost trimisă să înlocuiască o altă persoană detașată”.

63. Astfel cum a statuat Curtea, pentru a evita ca o întreprindere stabilită pe teritoriul unui stat membru să fie obligată să își afilieze lucrătorii, supuși în mod normal legislației privind securitatea socială a acestui stat, la regimul de securitate socială al unui alt stat membru, în care aceștia urmează a fi trimiși pentru executarea de lucrări cu o durată limitată în timp, această dispoziție din Regulamentul nr. 883/2004 permite întreprinderii să mențină afilierea lucrătorilor la regimul de securitate socială al primului stat membru [50]. În consecință, dreptul Uniunii ia ca referință perioada de doi ani care poate fi luată în considerare (fără ca aceasta să constituie o obligație) de un stat membru pentru a stabili durata maximă a unui permis de ședere.

64. Astfel, atunci când lucrătorii resortisanți ai unor state terțe sunt repartizați pentru o prestare de servicii de lungă durată în statul membru de detașare sau sunt repartizați din nou pentru o altă prestare de servicii în acest stat, trebuie să se considere că deplasarea acestor lucrători nu mai este temporară și că aceștia au acces pe piața muncii din statul membru menționat. De aici rezultă că, în cazul în care durata prestării de servicii este mai mare de doi ani, statul membru în cauză are dreptul să impună prestatorului de servicii să recurgă la alți lucrători proveniți provin din Uniune sau dintr-un stat terț.

45 Hotărârea din 2 septembrie 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, punctul 35 și jurisprudența citată).

46 Cu ocazia ședinței, reclamanții au dat exemplul construirii unei centrale nucleare.

47 A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

48 A se vedea în această privință Hotărârea din 27 martie 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, punctul 15).

49 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4).

50 A se vedea Hotărârea din 3 iunie 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punctul 60 și jurisprudența citată).

65. Pe de altă parte, în cadrul unei detașări transfrontaliere, este de competența statului membru în care este stabilit prestatorul de servicii să determine durata dreptului de ședere în temeiul căruia lucrătorul resortisant al unui stat terț are acces pe teritoriul Uniunii. Printre altele, acest stat trebuie să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 6 din Regulamentul 2016/399. Numai în cazul în care lucrătorul respectiv are dreptul de ședere și de muncă în acest stat membru el poate fi detașat în mod legal în alt stat membru. În consecință, statul membru de detașare are dreptul să limiteze perioada de valabilitate a permisului de ședere eliberat unui lucrător resortisant al unui stat terț detașat la perioada de valabilitate a permisului de muncă și de ședere acordat în statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii. Astfel cum a arătat guvernul neerlandez, dacă această din urmă perioadă este depășită, statul membru de detașare nu se mai poate întemeia pe controlul efectuat de statul membru de origine și ar trebui atunci să procedeze el însuși la efectuarea controlului prevăzut la articolul 6 din Regulamentul 2016/399, ceea ce este în contradicție cu noțiunea de „detașare”.

66. Prin urmare, articolul 56 TFUE nu se opune ca perioada de valabilitate a permisului de ședere în statul membru în care sunt prestate serviciile să fie limitată la durata permisului de ședere acordat de statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii și, în orice caz, la doi ani.

4. Cu privire la cuantumul taxelor care trebuie plătite

67. În ceea ce privește cuantumul taxelor care trebuie plătite, din decizia de trimitere reiese că acesta este egal cu cel al taxelor datorate pentru un permis obișnuit pentru ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant al unei țări terțe. Acest cuantum ar fi de cinci ori mai mare decât cuantumul taxei administrative datorate pentru un certificat de ședere legală de un cetățean al Uniunii [51].

68. Cu ocazia ședinței, reclamanții au susținut că taxele datorate pentru obținerea permisului lor de ședere în Țările de Jos sunt foarte mari și că acestea împiedică exercitarea liberei prestări a serviciilor.

69. În această privință arătăm că, în general, dreptul Uniunii nu se opune unei reglementări naționale care îi obligă pe lucrătorii resortisanți ai unor state membre sau pe angajatorul lor să plătească taxe pentru prelucrarea cererilor lor de permise de ședere. Cu toate acestea, conform articolului 56 TFUE, sarcinile administrative nu trebuie să împiedice exercitarea activităților de prestare de servicii [52].

70. În ceea ce privește cauza principală, la prima vedere, grupul de lucrători resortisanți ai unor state terțe care ocupă un loc de muncă în Țările de Jos pare cel mai ușor de comparat cu cel al lucrătorilor resortisanți ai unor state terțe detașați. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă cuantumul taxelor care trebuie plătite pentru eliberarea unei permis de ședere unui lucrător dintr-un stat terț detașat constituie o restricție disproporționată privind libertatea de a presta servicii consacrată la articolul 56 TFUE.

[51] În observațiile sale scrise, guvernul neerlandez a arătat însă că, la 1 ianuarie 2019, Regatul Țărilor de Jos a aliniat cuantumul taxelor care trebuiau achitate pentru eliberarea unui permis de ședere la tariful unei cărți de identitate naționale și că, în consecință, Comisia a pus capăt procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pe care o inițiase.

[52] A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 47).

71. Având în vedere tor ceea ce precedă, apreciem că articolele 56 și 57 TFUE nu se opun unei reglementări naționale potrivit căreia, în situația în care un prestator de servicii stabilit într-un stat membru detașează în alt stat membru lucrători resortisanți ai unor state terțe pentru o perioadă mai mare de 90 de zile în cursul unei perioade de 180 de zile, acești lucrători sunt obligați să dețină un permis individual de ședere în acest al doilea stat membru, a cărui durată este limitată la perioada de valabilitate a permisului de ședere și de muncă acordat în primul stat membru și, în orice caz, la doi ani și a cărui acordare este condiționată de plata unor taxe egale cu cele datorate pentru un permis obișnuit pentru ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant al unei țări terțe, cu condiția ca această reglementare să nu impună cerințe disproporționate.

V. Concluzie

72. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos) după cum urmează:

Articolele 56 și 57 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale potrivit căreia, în situația în care un prestator de servicii stabilit într-un stat membru detașează în alt stat membru lucrători resortisanți ai unor state terțe pentru o perioadă mai mare de 90 de zile în cursul unei perioade de 180 de zile, acești lucrători sunt obligați să dețină un permis individual de ședere în acest al doilea stat membru, a cărui durată este limitată la perioada de valabilitate a permisului de ședere și de muncă acordat în primul stat membru și, în orice caz, la doi ani și a cărui acordare este condiționată de plata unor taxe egale cu cele datorate pentru un permis obișnuit pentru ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant al unei țări terțe, cu condiția ca această reglementare să nu impună cerințe disproporționate.