Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 30 ноември 2023 година [1]

Дело C-540/22

SN и др.
срещу
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Преюдициално запитване, отправено от rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Членове 56 и 57 ДФЕС — Командироване на работници — Командироване на украински граждани от установено в Словакия предприятие за извършване на работа в Нидерландия — Срок, надвишаващ 90 дни за период от 180 дни — Задължение за командированите работници да притежават разрешение за пребиваване в Нидерландия — Ограничаване на срока на валидност на разрешението за пребиваване — Размер на таксите по заявлението за разрешение за пребиваване — Ограничение на свободното предоставяне на услуги — Императивни съображения от общ интерес — Пропорционалност“

I. Въведение

1. Украински работници са командировани от словашки доставчик на услуги за извършване на дейности в Нидерландия. Срокът на извършване на тези дейности е бил удължен, поради което надхвърля 90 дни за период от 180 дни. В подобна ситуация нидерландската правна уредба предвижда, че гражданите на трети държави трябва да притежават разрешение за пребиваване, съпроводено с условия за срок на валидност на разрешението и с разходи за получаването му.

2. В съответствие ли е такава правна уредба с членове 56 и 57 ДФЕС? Такъв е по същество въпросът, поставен от rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия).

3. Този въпрос ще даде повод на Съда да уточни практиката си относно режима, приложим за гражданите на трети държави, командировани в Европейския съюз. Макар изискването за притежаване на разрешение за пребиваване несъмнено да представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, трябва да се разгледа доколко това ограничение може да отговаря на императивно съображение от общ интерес и да бъде пропорционално.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

II. Правна уредба

4. Член 2, параграф 1 от Wet arbeid vreemdelingen (Закон за наемане на работа на чужденци)[2] от 21 декември 1994 г. гласи:

„На работодателите е забранено да възлагат работа на чужденец в Нидерландия без разрешително за работа или без чуждестранният гражданин да притежава единно разрешение, за да работи за този работодател“.

5. Член 1, параграф 1 от Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Правилник за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци), в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство, предвижда:

„Забраната по член 2, параграф 1 от Закона за наемане на работа на чужденци не се прилага по отношение на чужденец, който при трансгранично предоставяне на услуги временно изпълнява работа в Нидерландия за работодател, установен извън Нидерландия, в друга държава — членка на Европейския съюз, друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или Швейцария, при условие че:

a. чужденецът отговаря на всички условия за пребиваване, разрешително за работа и социално осигуряване за полагане на труд в качеството на нает на работодателя в държавата, в която той е установен;

b. чужденецът извършва работа, подобна на тази, за която има разрешение в държавата, в която е установен работодателят;

c. чужденецът само замества друг чужденец, който е извършвал подобна работа, ако общата продължителност на уговореното предоставяне на услуги не е надвишена; и

d. работодателят действително извършва съществени дейности по смисъла на член 6, параграф 3, буква a) от Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Закон за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници)[3]“.

6. Член 14, параграф 1 от wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Закон за цялостно изменение на Закона за чужденците)[4] от 23 ноември 2000 г. (наричан по-нататък „Закон за чужденците от 2000 г.“) гласи:

„Министърът е оправомощен:

a. да приема, отхвърля или оставя без разглеждане заявления за издаване на срочно разрешение за пребиваване;

[…]

2 Stb. 1994, бр. 959.

3 Stb. 2016, бр. 219.

4 Stb. 2000, бр. 495.

3. Предоставянето на разрешение за срочно пребиваване се съпровожда с ограничения относно целта, за която се разрешава пребиваването. Могат да бъдат предвидени и други условия, свързани с разрешителното. […]“.

7. Член 3.31a, параграф 1 от Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Наредба за чужденците от 2000 г.)[5] от 23 ноември 2000 г. гласи следното:

„Обикновено разрешение за срочно пребиваване може да бъде издадено, ако съдържа ограничение, свързано с дейността, извършвана в рамките на трансграничното предоставяне на услуги, визирано в член 4.6 от Правилника за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци от 2022 г., ако уведомлението по член 8 [от Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Наредба относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници)] е направено, като са предоставени данните, изисквани от този член и от член 11, параграф 3 [от Наредбата относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници]“.

8. Съгласно член 3.4, параграф 1, подточка i) от Наредбата за чужденците от 2000 г.:

„Ограниченията по член 14, параграф 3 от [Закона за чужденците от 2000 г.] са свързани:

[…]

i. с трансгранично предоставяне на услуги“.

9. Член 8, параграфи 1—3 от Закона за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници гласи:

„1. Доставчикът на услуги, който командирова работник в Нидерландия, е длъжен писмено или по електронен път да уведоми министъра преди започване на дейността. Уведомлението от доставчика на услуги включва:

a. неговата самоличност;

b. самоличността на получателя на услугите и на командирования работник;

c. лицето за контакт, посочено в член 7;

d. самоличността на физическото или юридическото лице, което отговаря за изплащането на заплатите;

e. естеството и планирания срок на дейността;

f. адреса на мястото на работа и

g. вноските по приложимите социалноосигурителни схеми.

[5] Stb. 2000, бр. 497.

2. Ако доставчикът на услуги, който командирова работник в Нидерландия, предостави преди началото на дейността писмено или електронно копие от уведомлението по параграф 1 на получателя на услугите, то съдържа поне данните за неговата самоличност и за тази на командирования работник, адреса на мястото на работа, както и естеството и срока на дейността.

3. Получателят на услугата проверява дали копието от уведомлението по параграф 2 съдържа посочените в параграф 2 данни и уведомява министъра писмено или по електронен път за всяка неточност или неполучаване на копието не по-късно от пет работни дни след започване на дейността“.

10. Член 3, параграф 2 от Наредбата относно условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници предвижда:

„Министърът е оправомощен и при поискване е длъжен да предоставя безплатно на Службата по имиграция и натурализация данните за доставчиците на услуги, получателите на услуги, лицата за контакт, лицата, отговарящи за изплащането на трудовите възнаграждения и командированите работници, които са обработени във връзка с член 8 от закона, включително националния идентификационен номер, доколкото тези данни са необходими за изпълнението на задачите, свързани с прилагането на Закона за чужденците от 2000 г.“.

11. Член 11, параграф 3 от тази наредба гласи:

„Доставчикът на услуги, който командирова чужденец по смисъла на член 1 от Правилника за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци, предоставя освен данните, посочени в член 8, параграф 1 от този закон, и крайната дата на периода на легална заетост, посочена в документа, въз основа на който на чужденеца е разрешено да полага труд в качеството на нает в издаващата държава членка“.

12. По силата на член 3.58, параграф 1, подточка i) от Наредбата за чужденците от 2000 г. и на част B5/3.1 от Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците)[6] от 2 март 2001 г., в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство, Immigratie- en Naturalisatiedienst (Служба за имиграция и натурализация, Нидерландия, наричана по-нататък „IND“) издава разрешение за пребиваване за трансгранично предоставяне на услуги със срок на валидност, равен на срока на дейността, посочена в член 1, параграф 2 от Правилника за прилагане на Закона за наемане на работа на чужденци.

13. Член 3.34 от Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Правилник за чужденците от 2000 г.)[7] от 18 декември 2000 г. гласи, че чужденец, който не притежава разрешение за временно пребиваване, валидно за целта, посочена в заявлението за пребиваване, дължи такси за разглеждането на заявление за издаване, изменение или подновяване на разрешение за пребиваване за трансгранично предоставяне на услуги.

6 Stcrt. 2001, бр. 64.

7 Stcrt. 2001, бр. 10.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

14. Жалбоподателите, украински граждани, притежават словашко разрешение за временно пребиваване с цел работа. Те работят за словашкото дружество ROBI spol s. r. o., което ги командирова при нидерландски възложител, а именно дружеството Ivens NV, за да изпълняват металургични дейности в пристанището на Ротердам (Нидерландия). ROBI е уведомило предварително Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Институт за социално осигуряване на работниците и служителите, Нидерландия) за дейностите, които е трябвало да извършват жалбоподателите и периода, през който е трябвало да ги изпълняват[8]. Впоследствие ROBI уведомява нидерландските органи, че продължителността на тези дейности ще бъде по-голяма от предвидената в член 21, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген[9], съгласно който „[ч]уждите граждани, които притежават валидно разрешение за пребиваване, издадено от някоя от държавите членки, могат на основание на това разрешение и на валиден пътен документ да се движат свободно до 90 дни в рамките на всеки 180 дневен период на територията на другите държави членки, при условие че отговарят на условията за влизане, посочени в член 5, параграф 1, букви а), в), и д) на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)[10] и не са включени в националния списък на сигнали на съответната държава членка“.

15. В този контекст ROBI подава до IND заявления за издаване на разрешение за пребиваване за всеки от жалбоподателите за това трансгранично предоставяне на услуги, за чието разглеждане са събрани такси. IND, от името на Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“), решава да издаде на жалбоподателите обикновени разрешения за срочно пребиваване, съпроводени с ограничението за трансграничното предоставяне на услуги, като уточнява, че трудът във връзка с тези заявления не е обусловен от получаването на разрешение за работа. По-нататък, срокът на валидност на тези разрешения за пребиваване е ограничен до срока на валидност на словашките разрешения за временно пребиваване с цел работа, в резултат на което той е по-кратък от срока на дейностите, за които са командировани жалбоподателите.

16. Същите подават жалби по административен ред срещу тези решения пред IND, която ги разглежда от името на държавния секретар. Тези жалби визират самото задължение за подаване на заявление за разрешение за пребиваване за трансграничното предоставяне на услуги, срока на валидност на издадените разрешения за пребиваване, както и дължимите

8 В писменото си становище нидерландското правителство посочва, че на 4 декември 2019 г. ROBI е уведомило нидерландските органи, че тези дейности ще продължат от 6 декември 2019 г. до 4 март 2020 г.

9 Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 година за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген и на Регламент (ЕО) № 562/2006 по отношение на движението на лица с визи за дългосрочно пребиваване (ОВ L 85, 2010 г., стр. 1), както и с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, регламенти (ЕО) № 1683/95 и (ЕО) № 539/2001 на Съвета и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1) (наричана по-нататък „КПСШ“.

10 ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5.

такси за разглеждане на заявленията за тези разрешения. На 16 март 2021 г. посочените жалби по административен ред са разгледани от комитета по административно изслушване на IND. На 7 април 2021 г. с 44 отделни решения държавният секретар обявява жалбите по административен ред на жалбоподателите за неоснователни.

17. Те обжалват тези решения пред запитващата юрисдикция, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия). Пред тази юрисдикция жалбоподателите и държавният секретар обсъждат задължението за работниците, граждани на трети държави, наети на работа от установен в държава членка доставчик на услуги, да притежават освен разрешение за пребиваване в тази държава членка, и разрешение за пребиваване, за да пребивават в друга държава членка в рамките на трансгранично предоставяне на услуги след изтичането на периода от 90 дни по член 21, параграф 1 от КПСШ. Те обсъждат и обстоятелството, че срокът на издадените от Нидерландия разрешения за пребиваване е ограничен до срока на валидност на словашките разрешения за пребиваване, като освен това този срок е най-много две години, както и размера на таксите, които се дължат за разглеждане на заявленията за разрешение за пребиваване в Нидерландия.

18. Запитващата юрисдикция подчертава, че по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 31 и 32), Европейската комисия е поддържала тезата, че в рамките на свободното предоставяне на услуги всеки доставчик на услуги предоставя на работниците си „производното право“ да получат разрешение за пребиваване за срока, необходим за предоставянето на услугата, и че решението относно правото на пребиваване (а именно, по това дело, издаването на виза) има чисто формален характер и трябва да бъде признато автоматично.

19. Тази юрисдикция иска да се установи дали правото на свободно предоставяне на услуги, предвидено в членове 56 и 57 ДФЕС, не предоставя и производно право на пребиваване на работниците, командировани в рамките на трансгранично предоставяне на услуги. От точка 59 от това решение следва, че случаят не е такъв, тъй като материята, свързана с влизането и пребиваването на граждани на трети държави на територията на държава членка в рамките на командироване, извършено от предприятие — доставчик на услуги, установено в друга държава членка, не е хармонизирана на равнището на Съюза. Същевременно според посочената юрисдикция произтичащото от член 56 ДФЕС задължение за премахване на всякакви пречки пред свободното предоставяне на услуги позволява да се поддържа, че използването в държава членка на работници, граждани на трети държави, които са наети на работа от установен в друга държава членка доставчик на услуги, тъй като това използване е разрешено в рамките на свободното движение на услуги, не може да се обуславя от притежаването на индивидуално разрешение за пребиваване, защото това задължение ненужно усложнява предоставянето на услуги посредством командироване на работници, граждани на трети държави.

20. Запитващата юрисдикция отбелязва, че отново по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 20), Комисията е поддържала освен това, че съществуването на двойна процедура (а именно, по това дело, процедура за издаване на виза и процедура за потвърждаване на командироването) само по себе си представлява непропорционално ограничение на принципа на свободно предоставяне на услуги. В случая нидерландската правна уредба също се характеризира с наличието на двойна процедура, доколкото, от една страна, за работниците, граждани на трети държави, командировани в Нидерландия от установен в

друга държава членка доставчик на услуги, този доставчик трябва да направи уведомление, а от друга страна, въз основа на същите данни като предоставените за това уведомление, тези работници трябва поотделно да подадат заявления за разрешение за пребиваване в Нидерландия.

21. Освен това според тази юрисдикция, макар изискването за разрешение за пребиваване да е приложимо едва след изтичането на период от 90 дни, подобно изискване би имало действие на предварително разрешение, в случай че предоставянето на услуги надхвърля този период. Обстоятелството, че IND се ограничава само до проверка дали дадено уведомление е подадено в съответствие с член 8 от Закона за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници и не поставя допълнителни условия, въпреки това не означава, че тази двойна процедура не води на практика до ограничаване на свободното предоставяне на услуги. Фактът, че на практика се взема решение относно издаването на разрешение за пребиваване в кратък срок, не променял нищо в това отношение.

22. Посочената юрисдикция добавя, че ограничителният характер на отделната процедура за получаване на разрешение за пребиваване за трансграничното предоставяне на услуги се потвърждава от факта, че националната правна уредба ограничава срока на валидност на това разрешение до срока на дейността, без да може да надхвърля две години. Ако срокът на предоставяне на услугите е по-дълъг от първоначално предвидения или от определения максимум, следва да се подаде ново заявление за издаване на разрешение за пребиваване или за продължаване на срока му на валидност.

23. Накрая, за всяко заявление за разрешение за пребиваване заявителят бил длъжен да плати определените в националната правна уредба такси, които по размер се равняват на таксите, дължими за издаване на разрешение за пребиваване с цел работа, каквото може да бъде предоставено на гражданите на трета държава. За сметка на това той бил пет пъти по-голям от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза. Размерът на тези такси се коригирал периодично и за жалбоподателите в зависимост от тяхното положение те възлизали на 290 или на 320 евро, докато размерът им понастоящем е определен на 345 евро.

24. При тези обстоятелства rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Включва ли свободното предоставяне на услуги, гарантирано от членове 56 и 57 ДФЕС, производно от това право право на пребиваване на работници, граждани на трети страни, в държава членка, които могат да бъдат наети в тази държава членка от предприятие — доставчик на услуги, установено в друга държава членка?

2) При отрицателен отговор: трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска, наред с обикновено задължение на предприятието — доставчик на услуги за уведомяване, да се изисква подаване на заявление за издаване на разрешение за пребиваване за всеки работник, когато продължителността на предоставянето на услугата надхвърля три месеца?

3) При отрицателен отговор: трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска:

а) национална правна уредба, съгласно която, независимо от продължителността на предоставянето на услугата, срокът на валидност на такова разрешение за пребиваване не може да е повече от две години?

б) ограничаването на срока на валидност на такова разрешение за пребиваване до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване в държавата членка, в която е установено предприятието — доставчик на услуги?

в) събирането на такси за всяко заявление (за подновяване), чийто размер съответства на този на таксите, дължими за разрешение за упражняване на трудова дейност от гражданин на трета страна, но е пет пъти по-голям от размера на таксите за издаването на удостоверение за законно пребиваване на гражданин на Съюза?“.

25. Писмени становища са представили жалбоподателите, нидерландското, белгийското и норвежкото правителство, както и Комисията. Същите страни, с изключение на белгийското правителство, изразяват и устни становища в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 21 септември 2023 г.

IV. Анализ

26. С трите си преюдициални въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 56 и 57 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, според която, когато установен в държава членка доставчик на услуги командирова работници, граждани на трети държави, в друга държава членка за срок, надвишаващ 90 дни за период от 180 дни, тези работници трябва да притежават индивидуално разрешение за пребиваване във втората държава членка, чийто срок е ограничен до срока на валидност на разрешението за пребиваване и работа, издадено в първата държава членка, и във всички случаи до две години, и за чието издаване се изисква плащането на такси, които по размер се равняват на таксите, дължими за обикновено разрешение за упражняване на трудова дейност от гражданин на трета държава.

27. В делото по главното производство украински работници са командировани от словашко дружество, за да извършват металургични дейности в Нидерландия. Нидерландската правна уредба изисква работниците, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване, когато дейностите надхвърлят срока по член 21, параграф 1 от КПСШ, т.е. 90 дни за всеки период от 180 дни. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали тази правна уредба, както и предвидените в нея условия относно срока на разрешението за пребиваване и относно размера на дължимите такси, са в съответствие с правото на Съюза.

28. В самото начало следва да се отбележи, че съгласно съображение 20 от Директива 96/71/ЕО[11] тази директива „не засяга националните законодателства относно влизането, пребиваването и достъпа до заетост на работници от трети страни“. При тези условия,

[11] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29).

както подчертава запитващата юрисдикция, разглежданата по главното производство нидерландска правна уредба трябва да се преценява с оглед на Договора за функционирането на ЕС.

29. Според трайно установената практика на Съда дейността на предприятие, което срещу заплащане предлага за наемане работници, които остават на служба в това предприятие, без да се сключва никакъв трудов договор с предприятието ползвател, представлява професионална дейност, отговаряща на предвидените в член 57, първа алинея ДФЕС условия, и при това положение трябва да се разглежда като услуга по смисъла на тази разпоредба [12]. По-нататък, от една страна, предоставяне на услуги между две предприятия, които са установени в две различни държави членки, попада в приложното поле на членове 56 и 57 ДФЕС, а от друга страна, в това отношение е без значение обстоятелството, че разглежданото в главното производство предлагане за наемане на работна сила засяга работници, граждани на трети държави [13].

30. От практиката на Съда следва и че предвиденото в член 56 ДФЕС свободно предоставяне на услуги изисква не само премахването на всяка основана на гражданството дискриминация по отношение на установените в друга държава членка доставчици на услуги, но и на всяко ограничение, дори то да се прилага, без да се прави разлика между национални доставчици и доставчици от други държави членки, когато това ограничение може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчика, установен в друга държава членка, в която той законно предлага аналогични услуги [14]. Важно е впрочем да се припомни, че материята относно командироването на работници, граждани на трети държави, при трансгранично предоставяне на услуги, до момента не е хармонизирана на равнището на Съюза [15]. От това следва, че в тази материя държавите членки разполагат със свобода на преценка при определянето на условията, приложими към такова командироване. Съгласно практиката на Съда обаче контролът, упражняван от държава членка по отношение на посочената материя, не може да постави под въпрос свободното предоставяне на услуги от предприятието, което наема тези граждани [16].

31. В случая, тъй като делото по главното производство се отнася за командировани украински работници, ми се струва полезно да разгледам предварително правото им на влизане и пребиваване в Съюза в настоящото положение. В това отношение отбелязвам, че съгласно член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 [17] то се прилага за „лица, разселени от Украйна на или след 24 февруари 2022 г., вследствие на военното нашествие на руските въоръжени сили, започнало на тази дата“, сред които фигурират украинските граждани, пребиваващи в Украйна преди 24 февруари 2022 г., които могат да се ползват от временната

[12] Решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 40 и цитираната съдебна практика).

[13] Вж. решения от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 39), и от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 43).

[14] Решение от 26 февруари 2020 г., Stanleyparma и Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, т. 17 и цитираната съдебна практика).

[15] Решения от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 49), и от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 47). Вж. предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за командироване на работници, граждани на трети държави в рамките на трансгранично предоставяне на услуги [COM(99) 3 final], което е оттеглено от Комисията.

[16] Вж. решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595, т. 60 и цитираната съдебна практика).

[17] Решение за изпълнение на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 2022 г., стр. 1).

закрила. Същевременно следва да се отбележи, от една страна, че с оглед на датата на фактите, разглеждани по главното производство, жалбоподателите са влезли в Съюза преди 24 февруари 2022 г., и от друга страна, че при всички случаи те не търсят временна закрила.

32. Впрочем от приложение II към Регламент (ЕС) 2018/1806[18] е видно, че Украйна е включена в списъка на третите страни, чиито граждани са освободени от изискването за виза при преминаване на външните граници на държавите членки при престой от не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен престой. Делото по главното производство се отнася обаче до задължението за притежаване на разрешение за пребиваване в Нидерландия след този срок от 90 дни. Затова следва да се констатира, че тези правни инструменти не могат да създават специфично положение за жалбоподателите с оглед на това задължение да притежават такова разрешение за пребиваване.

33. За да отговоря на въпросите на запитващата юрисдикция, ще разгледам въпроса за наличието на „производно право на пребиваване“ за работниците, граждани на трети държави, командировани в държава членка, а след това и този за съответствието с член 56 ДФЕС на правната уредба на държава членка, която изисква командированите работници, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване, когато предоставянето на услугите надвишава 90 дни в рамките на период от 180 дни, при предвидените в тази правна уредба условия.

A. По наличието на „производно право на пребиваване“ за работниците, граждани на трети държави, командировани в държава членка

34. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали свободното предоставяне на услуги, гарантирано от членове 56 и 57 ДФЕС, включва предоставянето на „производно право на пребиваване“ за работниците, граждани на трети държави, когато те са наети на работа в държава членка от доставчик на услуги, установен в друга държава членка.

35. В това отношение следва да се припомни, че в определени случаи Съдът е признал, че на граждани на трети държави, членове на семейството на гражданин на Съюза, които не могат въз основа на разпоредбите на Директива 2004/38/ЕС[19] да се ползват от производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е този гражданин на Съюза, все пак може да бъде признато такова право въз основа на член 21, параграф 1 ДФЕС, съгласно който всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване[20]. Това съображение е изведено от постоянната съдебна практика, в която по същество се приема, че в такъв случай, ако липсва производно право на пребиваване в полза на гражданина на трета държава, гражданинът на Съюза може да бъде разубеден да напусне държавата членка, на която е гражданин, за да упражни правото си на пребиваване по член 21, параграф 1 ДФЕС в друга държава членка, поради несигурността дали ще може след

[18] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 303, 2018 г., стр. 39).

[19] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

[20] Вж. по-специално решение от 12 юли 2018 г., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, т. 27 и цитираната съдебна практика).

завръщането си в държавата членка по произход да продължи семейния живот, който е създал или укрепил с гражданина на трета държава при реалното им пребиваване в приемащата държава членка [21].

36. Тази съдебна практика не може да се приложи по аналогия в областта на свободното предоставяне на услуги. Всъщност, най-напред, предоставеното на основание член 21, параграф 1 ДФЕС производно право на пребиваване се основава на правото на физическо лице, гражданин на Съюза, да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки. В случая обаче доставчикът на услуги е юридическо лице, което няма право на пребиваване в друга държава членка, от което би произтичало правото на пребиваване на наетите от него работници, граждани на трети държави.

37. По-нататък, правото на пребиваване, производно от правото на пребиваване на гражданин на Съюза, се отнася до точно определени лица, а именно до членовете на семейството му, с които той поддържа лична и уникална връзка. За разлика от него, доставчик на услуги, който е юридическо лице, не е обвързан с конкретни лица, за да извърши доставката на услуги. Така той може да наема работници от трети държави, за да започнат изпълнението на доставката на услуги, след това други работници от такива държави, за да завършат същото, като всички тези работници след завършването на задачата си се връщат в своята държава на произход или на пребиваване [22].

38. Накрая, както отбелязва запитващата юрисдикция [23], Комисията вече е изтъкнала съществуването на „производно право на пребиваване“ за работниците, граждани на трети държави, които са командировани в държава членка по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595). Този подход обаче не е възприет в това решение. Всъщност Съдът следва съображенията, изразяващи се в проверка дали съответната национална правна уредба е в съответствие с член 56 ДФЕС с оглед на постоянната си практика в областта на ограничаването на свободното предоставяне на услуги [24], без да споменава за съществуването на производно право на пребиваване.

39. Затова считам, че гарантираното от членове 56 и 57 ДФЕС свободно предоставяне на услуги не включва предоставянето на „производно право на пребиваване“ за работниците, граждани на трети държави, когато са наети на работа в държава членка от установен в друга държава членка доставчик на услуги. Същевременно фактът, че тези работници не разполагат с такова производно право на пребиваване, не изключва възможността те да разполагат с разрешение за пребиваване на друго правно основание в рамките на трансгранично предоставяне на услуги.

[21] Вж. решение от 12 юли 2018 г., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, т. 28 и цитираната съдебна практика).

[22] Вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 48 и цитираната съдебна практика).

[23] Вж. точка 18 от настоящото заключение.

[24] Вж. за по-стара практика решение от 21 октомври 2004 г., Комисия/Люксембург (C-445/03, EU:C:2004:655), отнасящо се до изискванията, наложени от приемащата държава членка на предприятията, които командироват на нейна територия наети лица, граждани на трета държава.

Б. По съответствието с член 56 ДФЕС на правната уредба на държава членка, която изисква командированите работници, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване, когато предоставянето на услугите надвишава 90 дни в рамките на период от 180 дни, в съответствие с условията, предвидени в тази правна уредба

40. Запитващата юрисдикция подчертава, че разглежданата по главното производство нидерландска правна уредба се характеризира с двойна процедура, доколкото, от една страна, работниците, граждани на трети държави, командировани в Нидерландия от установен в друга държава членка доставчик на услуги, трябва да бъдат уведомени от този доставчик, а от друга страна, въз основа на същите данни като предоставените в уведомлението, тези работници трябва поотделно да подадат заявление за разрешение за пребиваване в Нидерландия. Тази юрисдикция изразява съмнения относно съответствието на тази двойна процедура с правото на Съюза с оглед на решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:595). В това отношение трябва да се проведе разграничение между задължението за уведомяване от доставчика на услуги, от една страна, и задължението за работниците, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване в държавата членка на командироване, от друга страна.

1. По задължението за уведомяване от доставчика на услуги

41. Що се отнася до задължението за уведомяване от доставчика на услуги, Съдът вече е постановил, че в случай на командироване на работници от трета държава от предприятие — доставчик на услуги, установено в държава — членка на Съюза, национална правна уредба, която обуславя предоставянето на услуги на националната територия от предприятие, установено в друга държава членка, от издаването на административно разрешение, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 56 ДФЕС[25].

42. Съдът е уточнил, че задължението на предприятието — доставчик на услуги, да предостави на органите на държавата членка на командироване данните, от които се установява, че в държавата членка, където са наети от това предприятие, положението на въпросните работници е изрядно, по-специално по отношение на пребиваването, разрешението за работа и социалното осигуряване, би предоставило на посочените органи по по-малко ограничителен, но също толкова ефективен начин като изискването за разрешение за работа, гаранция за изрядното положение на тези работници и за факта, че същите полагат труд основно в държавата членка, където е установено предприятието — доставчик на услуги[26]. В това отношение несъмнено е в интерес както на приемащата държава членка, така и на предприятието, извършващо доставки, преди командироването да има гаранция, че работниците, които са граждани на трета държава, са командировани при законосъобразни условия[27].

43. Според Съда задължението за предоставяне на тези данни може да се състои в обикновено предварително деклариране, което да позволи на органите на държавата членка на командироване да проверят предоставените данни и да предприемат

[25] Вж. решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 44 и цитираната съдебна практика).

[26] Вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 50 и цитираната съдебна практика).

[27] Решение от 19 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-244/04, EU:C:2006:49, т. 49).

необходимите мерки, в случай че съответните работници са в неправомерно положение. По-нататък, посоченото задължение може да бъде под формата на обикновено изпращане на изискваните документи, по-специално когато продължителността на командироването не позволява тази проверка да се извърши ефикасно [28]. Също така задължението на предприятието — доставчик на услуги, предварително да уведомява органите на държавата членка на командироване за присъствието на един или повече командировани работници, очакваната продължителност на престоя и услугата/услугите, за чието извършване са командировани, би представлявало също толкова ефикасна и същевременно не толкова ограничителна мярка, колкото изискването за разрешение за работа. То би позволило на тези органи да упражняват контрол за спазването на социалното законодателство на тази държава членка през периода на командироване, като се имат предвид вече съществуващите задължения за това предприятие, съгласно нормите на социалното право, приложими в държавата членка по произход. Това задължение би позволило на посочените органи да предприемат при необходимост подходящите мерки след изтичането на предвидения срок за командироване [29].

44. В случая не се оспорва, че предвиденото в нидерландската правна уредба задължение за уведомяване отговаря на условията, изброени в посочената в точки 42 и 43 от настоящото заключение съдебна практика. В този смисъл, видно от акта за преюдициално запитване, ROBI предварително е уведомило нидерландските органи за дейностите, които е трябвало да извършват жалбоподателите, и за периода, през който е трябвало да ги изпълняват. Запитващата юрисдикция уточнява и че IND се ограничава до това да провери дали дадено уведомление е подадено в съответствие с член 8 от Закона за условията за наемане на работа на командировани в Европейския съюз работници, без да поставя допълнителни условия [30]. Следователно, при условие запитващата юрисдикция да извърши необходимите проверки, не изглежда задължението за уведомяване от доставчика на услуги да е в противоречие с член 56 ДФЕС.

2. По задължението за работниците, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване в държавата членка на командироване

45. Що се отнася до задължението за работниците, граждани на трети държави, да притежават разрешение за пребиваване в държавата членка на командироване, следва да се отбележи, че в конкретния случай към датата на уведомлението, направено от доставчика на услуги, е било предвидено, че продължителността на дейността в Нидерландия е по-малка от тази по член 21, параграф 1 от КПСШ. В съответствие с тази разпоредба тези работници, понеже притежават разрешение за пребиваване с цел работа, издадено от Словашката република, са могли да се движат свободно за срок, ненадвишаващ 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни, на територията на другите държави членки, по-конкретно в Нидерландия [31].

[28] Вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 51 и цитираната съдебна практика).

[29] Вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 52 и цитираната съдебна практика).

[30] Вж. точка 21 от настоящото заключение.

[31] Вж. заключението на генерален адвокат Léger по дело Комисия/Австрия (C-168/04, EU:C:2006:135, т. 114), според което работниците, граждани на трети държави, които са командировани в Австрия за максимален срок от три месеца от предприятие за предоставяне на услуги, установено в друга държава членка, която е договаряща страна по КПСШ, не са длъжни да получат от австрийските органи виза или разрешение за пребиваване, за да изпълняват задачите си в рамките на това командироване.

46. Впоследствие обаче доставчикът на услуги уведомява нидерландските органи, че срокът на дейността е удължен, поради което надвишава 90 дни, и този доставчик иска на всеки от жалбоподателите да бъде издадено разрешение за пребиваване в Нидерландия. От акта за преюдициално запитване е видно, че държавният секретар е уважил тези заявления, като е ограничил срока на валидност на разрешенията за пребиваване до срока на валидност на словашките разрешения за пребиваване, а именно до срок, по-кратък от този на дейностите, за които са командировани жалбоподателите, и събира такси по всяко от заявленията за издаване на разрешение за пребиваване. Жалбоподателите оспорват с оглед на правото на Съюза както принципа, че са длъжни да поискат разрешение за пребиваване, така и срока на валидност на тези разрешения и размера на дължимите такси.

47. В това отношение, както признава нидерландското правителство в писменото си становище, национална правна уредба, която обуславя предоставянето на услуги на територията на страната от установено в друга държава членка предприятие от издаването на разрешения за пребиваване на гражданите на трети държави, представлява ограничение на тази свобода по смисъла на член 56 ДФЕС. Според постоянната практика на Съда обаче национална правна уредба, отнасяща се до област, която не е била предмет на хармонизация на равнището на Съюза и се прилага без разлика по отношение на всички лица или предприятия, упражняващи дейност на територията на съответната държава членка, може да бъде обоснована, въпреки че ограничава свободното предоставяне на услуги, доколкото отговаря на императивно съображение от общ интерес и този интерес не е защитен от правните норми, приложими за предоставящия услугата в държавата членка, където е установен, доколкото е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане [32].

48. Съдът уточнява, че макар необходимостта да се избегнат затруднения на пазара на труда безспорно да представлява императивно съображение от общ интерес, работниците, наети от предприятие, установено в дадена държава членка, и командировани в друга държава членка за извършването на доставка на услуги, все пак не търсят достъп до пазара на труда в тази втора държава, при положение че след изпълнението на работата те се връщат в държавата си по произход или по пребиваване. При все това държавата членка може да проверява дали предприятието, установено в друга държава членка, което командирова на нейна територия работници, граждани на трета държава, не си служи със свободата на предоставяне на услуги за цели, различни от изпълнението на съответните услуги. При тези проверки обаче трябва да се спазват ограниченията, поставени от правото на Съюза, и по-специално произтичащите от свободното предоставяне на услуги, което от своя страна не трябва да бъде илюзорно и чието упражняване не може да бъде подчинено на преценката на администрацията [33].

49. Поради това, макар че на дадена държава членка следва да се признае както възможността да проверява дали предприятието, установено в друга държава членка, което предоставя на установено в първата държава членка предприятие — ползвател услуга, състояща се в предлагане за наемане на работници, граждани на трети държави, не си служи със свободата на предоставяне на услуги за цели, различни от предоставянето на съответната услуга, така и възможността да предприеме необходимите в това отношение мерки за контрол, упражняването на тази възможност обаче не би следвало да позволява

[32] Решение от 14 ноември 2018 г., Danieli & C. Officine Meccaniche и др. (C-18/17, EU:C:2018:904, т. 46 и цитираната съдебна практика).

[33] Вж. решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 51—53 и цитираната съдебна практика).

на тази държава членка да поставя непропорционални изисквания [34]. Впрочем, както следва от съдебната практика, посочена в точка 43 от настоящото заключение, националните органи на държавата членка на командироване имат право да упражняват контрол за спазването на социалното законодателство през периода на командироване, като вземат предвид задълженията, вече възложени на това предприятие по силата на нормите на социалното право, приложими в държавата членка по произход.

50. Според запитващата юрисдикция разглежданата нидерландска правна уредба се характеризира с двойна процедура, а именно задължението за уведомяване, от една страна, и задължението за притежаване на разрешение за пребиваване, от друга страна. Не споделям това съображение, доколкото уведомяването и изискването за притежаване на разрешение за пребиваване настъпват на различни етапи от командироването и имат различни цели. Всъщност, ако продължителността на дейностите е по-малка от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни, е необходимо само предварителното уведомяване от доставчика на услуги, което се състои в предоставяне на органите на държавата членка на командироване на данните, от които се установява, че в държавата членка, където са наети от това предприятие, положението на въпросните работници е изрядно, по-специално по отношение на пребиваването, разрешението за работа и социалното осигуряване [35]. Задължението за всеки работник, който е гражданин на трета държава, да притежава разрешение за пребиваване, е свързано само с надвишаването на този 90-дневен период. В този смисъл задължението за получаване на такова разрешение за пребиваване не може да се счита за равностойно на изискване за предварително разрешение и не може да доведе до забавяне в ущърб на доставчика на услуги [36].

51. В писменото си становище нидерландското правителство изтъква, че задължението за уведомяване от доставчика на услуги позволява на нидерландските органи да проверят дали свободата на предоставяне на услуги не се използва за цели, различни от предоставянето на съответната услуга, и дали националното социално законодателство се спазва по време на командироването. Това задължение за уведомяване обаче не урежда правото на пребиваване на работниците, граждани на трети държави.

52. Следва да се отбележи, че при липсата на „производно право на пребиваване“, предоставено на командированите работници, граждани на трети държави, и в случай на престой за срок, по-дълъг от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни, тези работници вече не разполагат с право на пребиваване в Нидерландия на основание член 21, параграф 1 от КПСШ. Според нидерландското правителство задължението да се получи разрешение за пребиваване в Нидерландия след срок, надвишаващ 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни, има за цел да се избегне незаконното пребиваване на тези работници в тази държава членка. В това отношение съображение 6 от Регламент (ЕС) 2016/399 [37] гласи, че „[г]раничният контрол е от интерес не само за държавата членка, на чиято външна граница той се извършва, но така също за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Граничният контрол трябва да помогне в борбата с *незаконната имиграция* и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения“ [38].

[34] Вж. решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 55).

[35] Вж. точка 42 от настоящото заключение.

[36] Вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2004 г., Комисия/Люксембург (C-445/03, EU:C:2004:655, т. 43).

[37] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

[38] Курсивът е мой.

По-нататък, както следва от член 6, параграф 1 от този регламент, гражданите на трети страни могат да пребивават на територията на Шенгенското пространство само за не повече от 90 дни в рамките на 180-дневен период [39].

53. Впрочем при прилагането на Решение № 1/80 [40] Съдът е постановил, че целта да се предотврати незаконното влизане и пребиваване, представлява *императивно съображение от общ интерес* [41]. Считам, че тази съдебна практика може да се приложи по аналогия към материята относно командироването на работници, граждани на трети държави, при трансгранично предоставяне на услуги, което до момента не е хармонизирано на равнището на Съюза [42].

54. Според Комисията предоставянето на разрешение за пребиваване на работниците, граждани на трети държави, командировани в държава членка, трябва да бъде декларативен, а не конститутивен акт. Въпреки това съм на мнение, че щом като държавите членки са компетентни да регламентират правото на пребиваване на тези работници, съответната държава членка може да извършва проверки, преди да предостави индивидуално право на пребиваване на посочените работници.

55. Видно от акта за преюдициално запитване, според държавния секретар процедурата за получаване на разрешение за пребиваване е проста, в смисъл че доставчикът на услуги вече разполага с необходимите документи и че контролът има за цел да се провери дали е направено уведомление и дали съществува разрешение за работа, разрешение за пребиваване и трудов договор в другата държава членка. В писменото си становище нидерландското правителство изтъква, че освен това самоличността на работника, гражданин на трета държава, се проверява, за да се определи дали посоченият в трудовия договор работник е същото лице като заявителя на разрешението за пребиваване. Националните органи проверяват и дали този работник представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност.

56. Запитващата юрисдикция трябва да разгледа дали при тези проверки са спазени ограниченията, поставени от правото на Съюза, и по-специално произтичащите от свободното предоставяне на услуги, което не трябва да бъде илюзорно и чието упражняване не може да бъде подчинено на преценката на администрацията [43]. По-конкретно, в съответствие с постоянната практика на Съда, съображенията за обществен ред могат да бъдат изтъкнати само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес, и освен това не могат да обслужват чисто икономически цели [44].

[39] Вж. решение от 5 февруари 2020 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Регистриране на моряци в пристанището на Ротердам) (C-341/18, EU:C:2020:76, т. 58).

[40] Решение на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането между Европейската икономическа общност и Турция. Съветът за асоцииране е създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на ЕИО, и от Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г. (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10).

[41] Вж. решение от 3 октомври 2019 г., A и др. (C-70/18, EU:C:2019:823, т. 46 и цитираната съдебна практика).

[42] Вж. точка 30 от настоящото заключение.

[43] Вж. решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 51—53 и цитираната съдебна практика).

[44] Вж. по аналогия решение от 2 март 2023 г., PrivatBank и др. (C-78/21, EU:C:2023:137, т. 62).

57. В случай че тези условия са изпълнени, а именно че проверките, извършвани от държавата членка на командироване, са в съответствие с принципа на пропорционалност, считам, че членове 56 и 57 ДФЕС допускат да се поиска индивидуално разрешение за пребиваване за всеки работник, който е гражданин на трета държава, командирован в рамките на трансгранично предоставяне на услуги, когато срокът на това предоставяне надвишава 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни и доставчикът на услуги е изпълнил задължението си за уведомяване.

3. По срока на валидност на разрешението за пребиваване

58. От акта за преюдициално запитване е видно, че според разглежданата нидерландска правна уредба срокът на валидност на разрешението за пребиваване, издадено на командирован в Нидерландия работник, гражданин на трета държава, е ограничен до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване, предоставено в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, и че при всички положения срокът на валидност на такова разрешение за пребиваване не може да е повече от две години, независимо от срока на предоставяне на услугите.

59. Комисията поддържа, че максималният срок на валидност от две години, който, както потвърждава нидерландското правителство в писменото си становище, се гради върху факта, че за командирования работник остава приложима правната уредба в областта на социалната сигурност на държавата му на произход, е непропорционален и че по-малко ограничителна и също толкова ефикасна мярка би било да се въведе съответствие между срока на разрешението за пребиваване и срока на задачата, без да се налага максимален срок. Комисията добавя, че в случай на командироване на работници, граждани на трети държави, валидността на разрешението за пребиваване би могло също така да бъде ограничено до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване, които притежават тези работници в държавата членка на произход.

60. В това отношение следва да се припомни, че по силата на постоянната практика на Съда понятието „услуга“ по смисъла на Договора за функционирането на ЕС може да включва услуги от много различно естество, включително услуги, които установен в дадена държава членка икономически оператор предоставя в по-голяма или по-малка степен редовно или често, дори и в рамките на продължителен период от време, на лица, установени в една или няколко други държави членки. Нито една разпоредба на Договора за функционирането на ЕС не дава възможност да се определи по абстрактен начин каква е необходимата продължителност или честота, за да може доставянето на услуга или на определен вид услуги вече да не се приема за предоставяне на услуги по смисъла на Договора за функционирането на ЕС [45].

61. Вследствие на това трансгранично предоставяне на дадена услуга по смисъла на правото на Съюза може да продължи няколко години [46]. Според мен обаче предоставянето на услуги само по себе си следва да се разграничава от лицата, които го изпълняват и които, както е видно от съдебната практика [47], не искат достъп до пазара на труда в държавата членка на командироване, тъй като след изпълнението на задачите си се връщат

[45] Решение от 2 септември 2021 г., Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, т. 35 и цитираната съдебна практика).

[46] В хода на съдебното заседание жалбоподателите дадоха за пример изграждането на атомна централа.

[47] Вж. точка 48 от настоящото заключение.

в държавата си по произход или по пребиваване. Несъмнено, в рамките на доброто функциониране на вътрешния пазар е важно предприятията да наемат на работа компетентни лица за извършване на работа, което може да включва набиране на граждани на трети държави. Въпреки това става въпрос за „временното преместване“ на работници, които са изпратени в друга държава членка, за да свършат работа в рамките на доставяни от техния работодател услуги[48].

62. В този смисъл член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004[49] гласи, че „[л]ице, което осъществява дейност като нает в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея, и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвидената продължителност на тази работа не превишава 24 месеца и че не е изпратено да замества друго командировано лице“.

63. Както постановява Съдът, за да се избегне възможността предприятие, установено на територията на държава членка, да бъде задължено да осигурява работниците си, които поначало се осигуряват съгласно социалноосигурителното законодателство на тази държава членка, по схемата за социална сигурност на друга държава членка, в която са изпратени да работят за [ограничен] период от време, тази разпоредба от Регламент № 883/2004 позволява на предприятието да продължи да осигурява работниците си по схемата за социална сигурност на първата държава членка[50]. Следователно правото на Съюза взема за отправна точка двугодишния срок, който може да бъде взет предвид (без това да е задължение) от държава членка при определяне на максималния срок на разрешение за пребиваване.

64. Всъщност, когато работниците, граждани на трета държава, са разпределени за дългосрочно предоставяне на услуги в държавата членка на командироване, или са преразпределени за друго предоставяне на услуги в тази държава, следва да се приеме, че преместването на тези работници вече не е временно и че те навлизат на пазара на труда на посочената държава членка. От това следва, че в случай че срокът на предоставяне на услуги надвишава две години, съответната държава членка има право да наложи на доставчика на услуги да потърси други работници с произход от Съюза или от трета държава.

65. Освен това при трансгранично командироване държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, следва да определи продължителността на правото на пребиваване, по силата на което работникът, гражданин на трета държава, има достъп до територията на Съюза. По-конкретно, тази държава членка трябва да провери дали предвидените в член 6 от Регламент 2016/399 условия са изпълнени. Само когато този работник има право да пребивава и работи в тази държава членка, той може да бъде командирован законно в друга държава членка. Следователно държавата членка на командироване има право да ограничи срока на валидност на разрешението за пребиваване, издадено на командирован работник, гражданин на трета държава, до срока на валидност на разрешението за работа и пребиваване, предоставено в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги.

[48] Вж. в това отношение решение от 27 март 1990 г., Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, т. 15).

[49] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. (ОВ L 149, 2012 г., стр. 4).

[50] Вж. решение от 3 юни 2021 г., TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, т. 60 и цитираната съдебна практика).

Както отбелязва нидерландското правителство, ако последният срок е надвишен, държавата членка на командироване вече не може да се основава на контрола, осъществен от държавата членка на произход, и трябва сама да извърши проверката, предвидена в член 6 от Регламент 2016/399, което е в противоречие с понятието за „командироване“.

66. При това положение член 56 ДФЕС допуска срокът на валидност на разрешението за пребиваване в държавата членка по предоставяне на услугите да съответства на срока на разрешението за пребиваване в държавата членка, в която е установен доставчикът на услугите, и във всички случаи да е до две години.

4. По размера на дължимите такси

67. Що се отнася до размера на дължимите такси, от акта за преюдициално запитване е видно, че той съответства на размера на таксите, дължими за обикновено разрешение с цел работа от гражданин на трета държава. Този размер е пет пъти по-висок от размера на таксите, дължими от гражданин на Съюза за удостоверение за законно пребиваване [51].

68. В хода на съдебното заседание жалбоподателите поддържат, че таксите, дължими за получаването на разрешителните им за пребиваване в Нидерландия, са много високи и възпрепятстват упражняването на свободното предоставяне на услуги.

69. В това отношение отбелязвам, че поначало правото на Съюза допуска национална правна уредба, която задължава работниците, граждани на трети държави, или техния работодател, да плащат такси за разглеждането на заявленията им за разрешение за пребиваване. Същевременно, в съответствие с член 56 ДФЕС, административните тежести не трябва да възпрепятстват упражняването на дейности по предоставяне на услуги [52].

70. Що се отнася до делото по главното производство, на пръв поглед групата на работниците — граждани на трети държави, полагащи труд в Нидерландия, изглежда най-лесно съпоставима с тази на командированите работници, граждани на трети държави. Запитващата юрисдикция следва да провери дали размерът на таксите, които се дължат за издаването на разрешение за пребиваване на командирован работник, гражданин на трета държава, представлява непропорционално ограничение на свободата на предоставяне на услуги, закрепена в член 56 ДФЕС.

71. Предвид гореизложеното считам, че членове 56 и 57 ДФЕС допускат национална правна уредба, според която, когато установен в една държава членка доставчик на услуги командирова работници, граждани на трети държави, в друга държава членка за срок, надвишаващ 90 дни за период от 180 дни, тези работници трябва да притежават индивидуално разрешение за пребиваване във втората държава членка, чийто срок е ограничен до срока на валидност на разрешението за пребиваване и работа, предоставено в първата държава членка, и във всички случаи до две години, и за чието издаване се дължи плащане на такси, които се равняват по размер на таксите, дължими за обикновено разрешение с цел работа от гражданин на трета държава, доколкото тази правна уредба не налага непропорционални изисквания.

[51] В писменото си становище нидерландското правителство обаче посочва, че на 1 януари 2019 г. Кралство Нидерландия привежда в съответствие размера на таксата за издаване на разрешение за пребиваване с тарифата за национална карта за самоличност и че вследствие на това Комисията е прекратила започнатото от нея производство за установяване на нарушение.

[52] Вж. в този смисъл решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 47).

V. Заключение

72. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„Членове 56 и 57 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, според която, когато установен в една държава членка доставчик на услуги командирова работници, граждани на трети държави, в друга държава членка за срок, надвишаващ 90 дни за период от 180 дни, тези работници трябва да притежават индивидуално разрешение за пребиваване във втората държава членка, чийто срок е ограничен до срока на валидност на разрешението за пребиваване и работа, предоставено в първата държава членка, и във всички случаи до две години, и за чието издаване се дължи плащане на такси, които се равняват по размер на таксите, дължими за обикновено разрешение с цел работа от гражданин на трета държава, доколкото тази правна уредба не налага непропорционални изисквания“.