Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 30. novembra 2023 [1]

Zadeva C-540/22

SN in drugi
proti
Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev – Člena 56 in 57 PDEU – Napotitev delavcev – Napotitev ukrajinskih državljanov s strani podjetja s sedežem na Slovaškem zaradi izvedbe del na Nizozemskem – Trajanje, daljše od 90 dni v 180-dnevnem obdobju – Obveznost za napotene delavce, da imajo dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem – Omejitev obdobja veljavnosti dovoljenja za prebivanje – Višina taks, povezanih s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje – Omejitev svobode opravljanja storitev – Nujni razlogi v splošnem interesu – Sorazmernost“

I. Uvod

1. Slovaški ponudnik storitev je napotil ukrajinske delavce zaradi opravljanja dejavnosti na Nizozemskem. Trajanje teh dejavnosti je bilo podaljšano, tako da je preseglo 90 dni v 180 -dnevnem obdobju. V takem položaju nizozemska zakonodaja določa, da morajo imeti državljani tretjih držav dovoljenje za prebivanje, na katero so vezani pogoji glede obdobja veljavnosti tega dovoljenja in stroškov za njegovo pridobitev.

2. Ali je taka zakonodaja skladna s členoma 56 in 57 PDEU? To je v bistvu vprašanje, ki ga postavlja rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu, Nizozemska).

3. Na podlagi tega vprašanja bo moralo Sodišče natančneje pojasniti svojo sodno prakso v zvezi z ureditvijo, ki se uporablja za državljane tretjih držav, napotene v Evropski uniji. Čeprav zahteva, da je treba imeti dovoljenje za prebivanje, nedvomno pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, bo treba preučiti, v kolikšni meri lahko ta omejitev ustreza nujnemu razlogu v splošnem interesu in je sorazmerna.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

II. Pravni okvir

4. Člen 2(1) Wet arbeid vreemdelingen (zakon o delu tujcev)[2] z dne 21. decembra 1994 določa:

„Delodajalcu je prepovedano na Nizozemskem delo dajati tujemu državljanu, ki nima dovoljenja za zaposlitev ali ki nima enotnega dovoljenja za delo za tega delodajalca.“

5. Člen 1 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (odlok o izvajanju zakona o delu tujcev) v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, v odstavku 1 določa:

„Prepoved iz člena 2(1) zakona o delu tujcev se ne uporablja za tujega državljana, ki v okviru čezmejnega opravljanja storitev začasno opravlja delo na Nizozemskem v službi delodajalca, ki ima sedež zunaj Nizozemske v drugi državi članici Evropske unije, drugi državi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ali Švici, pod pogojem, da:

(a) tuji državljan izpolnjuje vse pogoje za prebivanje ter v zvezi z delovnim dovoljenjem in socialno varnostjo, da opravlja delo kot delavec, zaposlen pri delodajalcu v državi, v kateri ima ta sedež;

(b) tuji državljan opravlja delo, podobno tistemu, ki ga ima pravico opravljati v državi, v kateri ima delodajalec sedež;

(c) tuji državljan zgolj nadomešča drugega tujega državljana, ki je opravljal podobno delo, če ni preseženo skupno trajanje dogovorjenega opravljanja storitev, in

(d) delodajalec dejansko opravlja bistvene dejavnosti v smislu člena 6(3)(a) Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zakon o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji)[3].

6. Člen 14 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (zakon o splošni reviziji zakona o tujcih)[4] z dne 23. novembra 2000 (v nadaljevanju: zakon o tujcih iz leta 2000) v odstavku 1 določa:

„Minister je pristojen za:

(a) ugoditev, zavrnitev ali neupoštevanje prošenj za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje;

[…]

3. Za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje veljajo omejitve v zvezi s ciljem, za katerega je prebivanje dovoljeno. Določijo se lahko tudi drugi pogoji v zvezi z dovoljenjem. […]“

2 Stb. 1994, št. 959.

3 Stb. 2016, št. 219.

4 Stb. 2000, št. 495.

7. Člen 3.31a(1) Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (odlok o tujcih iz leta 2000) [5] z dne 23. novembra 2000 določa:

„Navadno dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda ob upoštevanju omejitve, povezane z dejavnostjo, ki se opravlja v okviru čezmejnega opravljanja storitev iz člena 4.6 odloka o izvajanju zakona o delu tujcev iz leta 2022, če je bila prijava iz člena 8 [Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (odlok o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji)] izvedena s predložitvijo informacij, predpisanih v tem členu in v členu 11(3) [odloka o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji].“

8. Člen 3.4(1)(i) odloka o tujcih iz leta 2000 določa:

„Omejitve iz člena 14(3) [zakona o tujcih iz leta 2000] so povezane s:

[…]

(i) čezmejnim opravljanjem storitev.“

9. Člen 8, od (1) do (3), zakona o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji določa:

„1. Ponudnik storitev, ki napoti delavca na Nizozemsko, ga mora pred začetkom dejavnosti pisno ali elektronsko prijaviti pri ministru. Prijava, ki jo poda ponudnik storitev, vključuje:

(a) njegovo identiteto;

(b) identiteto prejemnika storitev in identiteto napotenega delavca;

(c) kontaktno osebo iz člena 7;

(d) identiteto fizične ali pravne osebe, odgovorne za izplačilo plač;

(e) naravo in predvideno trajanje dejavnosti;

(f) naslov kraja opravljanja dela in

(g) prispevke v sisteme socialne varnosti, ki se uporabljajo.

2. Če ponudnik storitev, ki napoti delavca na Nizozemsko, pred začetkom dejavnosti prejemniku storitev zagotovi pisno ali elektronsko kopijo prijave iz odstavka 1, ta vsebuje vsaj podatke o njegovi identiteti in identiteti napotenega delavca, naslovu kraja opravljanja dela ter naravi in trajanju dejavnosti.

3. Prejemnik storitev preveri, ali kopija prijave iz odstavka 2 vključuje podatke, navedene v tem odstavku 2, in najpozneje pet delovnih dni po začetku dejavnosti ministra pisno ali elektronsko obvesti o kakršni koli nepravilnosti ali o neprejemu kopije.“

[5] Stb. 2000, št. 497.

10. Člen 3(2) odloka o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji določa:

„Minister je pooblaščen in dolžan na zahtevo Immigratie- en Naturalisatiedienst [(služba za priseljevanje in naturalizacijo, Nizozemska, v nadaljevanju: IND)] brezplačno zagotoviti podatke o ponudnikih storitev, prejemnikih storitev, kontaktnih osebah, osebah, odgovornih za izplačilo plač, in napotenih delavcih, ki so bili obdelani v povezavi s členom 8 zakona, vključno z nacionalno identifikacijsko številko, če so ti podatki potrebni za naloge v zvezi z izvajanjem zakona o tujcih iz leta 2000.“

11. Člen 11(3) tega odloka določa:

„Ponudnik storitev, ki napoti tujega državljana v smislu člena 1 odloka o izvajanju zakona o delu tujcev, poleg podatkov iz člena 8(1) tega zakona predloži datum konca obdobja zakonite zaposlitve, omenjenega v dokumentu, na podlagi katerega je navedenemu tujemu državljanu dovoljeno opravljati delo kot zaposlenemu delavcu v državi članici izdaje.“

12. V skladu s členom 3.58(1)(i) odloka o tujcih iz leta 2000 in delom B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000)[6] z dne 2. marca 2001 v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, IND izda dovoljenje za prebivanje, povezano s čezmejnim opravljanjem storitev, za obdobje veljavnosti, ki je enako trajanju dejavnosti iz člena 1(2) odloka o izvajanju zakona o delu tujcev.

13. Člen 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000)[7] z dne 18. decembra 2000 določa, da mora tuji državljan, ki nima dovoljenja za začasno prebivanje, veljavnega za cilj, naveden v prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje, plačati takse za obravnavanje prošnje za izdajo, spremembo ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev.

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

14. Tožeče stranke so ukrajinski državljani, ki imajo slovaško dovoljenje za začasno prebivanje zaradi dela. Delajo za slovaško družbo ROBI spol s. r. o., ki jih je napotila k nizozemskemu naročniku, to je družbi Ivens NV, za opravljanje metalurških dejavnosti v pristanišču Rotterdam (Nizozemska). Družba ROBI je dejavnosti, ki so jih morale opravljati tožeče stranke, in obdobje, v katerem so jih morale končati, predhodno prijavila pri Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zavod za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe, Nizozemska).[8] Nato je družba ROBI nizozemske organe obvestila, da bodo te dejavnosti trajale dlje od obdobja, določenega v členu 21(1) Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma[9], v skladu s katerim se

6 Stcrt. 2001, št. 64.

7 Stcrt. 2001, št. 10.

8 Nizozemska vlada je v pisnem stališču navedla, da je družba ROBI nizozemske organe 4. decembra 2019 obvestila, da bodo dejavnosti trajale od 6. decembra 2019 do 4. marca 2020.

9 Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana 19. junija 1990 v Schengnu in je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z gibanjem oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje (UL 2010, L 85, str. 1) ter z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, uredb Sveta (ES) št. 1683/95 in (ES) št. 539/2001 ter uredb (ES) št. 767/2008 in (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2013, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: KISS).

„[t]ujci, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, […] lahko na podlagi tega dovoljenja in veljavne potne listine do 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju prosto gibljejo na ozemlju drugih držav članic, če izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c) in (e) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)[10] in niso na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov zadevne države članice.“

15. V tem okviru je družba ROBI pri IND vložila prošnje, da bi dosegla, da bi se vsaki od tožečih strank izdalo dovoljenje za prebivanje za to čezmejno opravljanje storitev in za obdelavo katerega so bile pobrane takse. IND je v imenu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) (v nadaljevanju: državni sekretar) sklenila tožečim strankam izdati navadna dovoljenja za začasno prebivanje, za katera velja omejitev v zvezi s čezmejnim opravljanjem storitev, pri čemer je pojasnila, da delo v povezavi s temi prošnjami ni pogojeno s pridobitvijo dovoljenja za zaposlitev. Poleg tega je bilo obdobje veljavnosti teh dovoljenj za prebivanje omejeno na obdobje veljavnosti slovaških dovoljenj za začasno prebivanje zaradi dela, tako da je bilo to obdobje krajše od trajanja dejavnosti, za katere so bile tožeče stranke napotene.

16. Tožeče stranke so zoper te odločbe vložile pritožbe pri IND, ki jih je preučila v imenu državnega sekretarja. Te pritožbe so se nanašale na obveznost, da se zaprosi za dovoljenje za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev, kot tako, na obdobje veljavnosti izdanih dovoljenj za prebivanje in na takse, ki se plačajo za obravnavanje prošenj za izdajo teh dovoljenj. Navedene pritožbe je 16. marca 2021 preučila komisija IND za upravno zaslišanje. Državni sekretar je 7. aprila 2021 s 44 ločenimi odločbami ugotovil neutemeljenost vseh pritožb tožečih strank.

17. Te so zoper te odločbe vložile tožbo pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu), ki je predložitveno sodišče. Pred tem sodiščem so tožeče stranke in državni sekretar razpravljali o obveznosti delavcev, ki so državljani tretjih držav in so zaposleni pri ponudniku storitev s sedežem v eni državi članici, da imajo poleg dovoljenja za prebivanje v tej državi članici tudi dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici v okviru čezmejnega opravljanja storitev po izteku 90-dnevnega obdobja iz člena 21(1) KISS. Razpravljali so tudi o okoliščini, da je obdobje veljavnosti dovoljenj za prebivanje, ki jih izda Nizozemska, omejeno na obdobje veljavnosti slovaških dovoljenj za prebivanje, poleg tega pa je lahko dolgo največ dve leti, in o znesku taks, ki se plačajo za obravnavanje prošenj za izdajo dovoljenj za prebivanje na Nizozemskem.

18. Predložitveno sodišče poudarja, da je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točki 31 in 32), Evropska komisija trdila, da v okviru svobode opravljanja storitev vsak ponudnik storitev prenese na svoje zaposlene „izpeljano pravico“ za prejem dovoljenja za prebivanje za čas, ki je potreben za to, da se opravi storitev, in da je odločitev o pravici do prebivanja (in sicer v navedeni zadevi o izdaji vizuma) čista formalnost in bi jo bilo treba priznati avtomatično.

19. To sodišče se sprašuje, ali pravica do svobodnega opravljanja storitev, kot jo določata člena 56 in 57 PDEU, ne zagotavlja tudi izvedene pravice do prebivanja delavcem, napotenim v okviru čezmejnega opravljanja storitev. Iz točke 59 te sodbe naj bi bilo razvidno, da ni tako, saj ureditev vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju države članice v okviru

10 UL 2006, L 105, str. 1.

napotitve, ki jo opravi podjetje ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ni harmonizirana na ravni Unije. Kljub temu bi bilo po mnenju navedenega sodišča na podlagi obveznosti, ki izhaja iz člena 56 PDEU, da se odpravijo vse ovire za svobodo opravljanja storitev, mogoče trditi, da uporabe delavcev, državljanov tretjih držav, zaposlenih pri ponudniku storitev s sedežem v drugi državi članici, ki je dovoljena v okviru prostega pretoka storitev, ni mogoče pogojevati z individualnim dovoljenjem za prebivanje, ker bi ta obveznost po nepotrebnem otežila opravljanje storitev z napotitvijo delavcev, ki so državljani tretjih držav.

20. Predložitveno sodišče navaja, da je – še vedno v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točka 20) – Komisija poleg tega trdila, da obstoj dvojnega postopka (in sicer v navedeni zadevi postopka za izdajo vizuma in postopka izdaje potrdila o napotitvi) sam po sebi pomeni nesorazmerno omejitev načela svobode opravljanja storitev. V obravnavanem primeru naj bi bilo za nizozemske predpise prav tako značilno, da obstaja dvojni postopek, saj mora na eni strani delavce, državljane tretjih držav, ki jih je na Nizozemsko napotil ponudnik s sedežem v drugi državi članici, ta ponudnik prijaviti, na drugi strani pa morajo ti delavci na podlagi istih podatkov, kot so bili predloženi za to prijavo, ločeno zaprositi za dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem.

21. Poleg tega to sodišče meni, da čeprav se dovoljenje za prebivanje zahteva šele po izteku 90-dnevnega obdobja, taka zahteva učinkuje kot predhodna odobritev, če opravljanje storitev traja dlje kot 90 dni. To, da IND le preverja, ali je bila prijava opravljena v skladu s členom 8 zakona o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji, in ne postavlja dodatnih pogojev, naj še ne bi pomenilo, da ta dvojni postopek dejansko ne vodi do omejevanja svobode opravljanja storitev. Tega naj nikakor ne bi spremenila okoliščina, da se v praksi odločitve v zvezi z izdajo dovoljenja za prebivanje sprejemajo hitro.

22. Navedeno sodišče dodaja, da omejevalno naravo ločenega postopka za pridobitev dovoljenja za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev potrjuje dejstvo, da je obdobje veljavnosti tega dovoljenja z nacionalnimi predpisi omejeno na trajanje dejavnosti, pri čemer ne more biti daljše od dveh let. Če opravljanje storitev traja dlje, kot je bilo prvotno predvideno, ali dlje od določenega najdaljšega trajanja, naj bi bilo treba torej vložiti novo prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje ali za podaljšanje obdobja njegove veljavnosti.

23. Nazadnje, za vsako prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje naj bi prosilec moral plačati takse, določene z nacionalnimi predpisi, katerih znesek je enak kot znesek taks, ki se plačajo za pridobitev dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, ki se lahko izda državljanom tretjih držav. Vendar naj bi bil petkrat višji od zneska taks, ki se plačajo za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljana Unije. Znesek teh taks naj bi se občasno prilagajal in naj bi za tožeče stranke glede na njihov položaj znašal 290 ali 320 EUR, trenutno pa naj bi bil določen na 345 EUR.

24. V teh okoliščinah je rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali svoboda opravljanja storitev, ki je zagotovljena s členoma 56 in 57 PDEU, zajema pravico – ki izhaja iz te svobode – do prebivanja v državi članici za delavce, državljane tretjih držav, ki jih sme v tej državi članici zaposliti ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici?

2. Če je odgovor nikalen: ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da je treba v primeru, ko opravljanje storitev traja več kot tri mesece, za vsakega posameznega delavca zaprositi za dovoljenje za prebivanje poleg preprostega sporočila, ki ga mora glede tega podati ponudnik storitev?

3. Če je odgovor nikalen: ali člen 56 PDEU nasprotuje

   (a) določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero veljavnost takega dovoljenja za prebivanje, ne glede na trajanje opravljanja storitev, ne sme presegati dveh let?

   (b) omejitvi trajanja veljavnosti takega dovoljenja za prebivanje na veljavnost dovoljenja za delo in prebivanje v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež?

   (c) temu, da se za posamezno prošnjo (za podaljšanje) pobirajo takse, katerih višina je enaka taksam za osebno delovno dovoljenje državljana tretje države, vendar ustreza petkratnemu znesku taks za potrdilo o zakonitem prebivanju državljana Unije?“

25. Pisna stališča so vložile tožeče stranke, nizozemska, belgijska in norveška vlada ter Komisija. Razen belgijske vlade so iste stranke na obravnavi, ki je bila 21. septembra 2023, tudi ustno predstavile stališča.

IV. Analiza

26. S tremi vprašanji za predhodno odločanje, ki jih je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 56 in 57 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero morajo v položaju, v katerem ponudnik storitev s sedežem v eni državi članici napoti delavce, državljane tretjih držav, v drugo državo članico za več kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, ti delavci imeti individualno dovoljenje za prebivanje v tej drugi državi članici, katerega obdobje veljavnosti je omejeno na obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje in delo, izdanega v prvi državi članici, v vsakem primeru pa na dve leti, in katerega izdaja je pogojena s plačilom taks, enakih tistim, ki se plačajo za osebno delovno dovoljenje državljana tretje države.

27. V zadevi iz postopka v glavni stvari je slovaška družba napotila ukrajinske državljane zaradi opravljanja metalurških dejavnosti na Nizozemskem. Nizozemska zakonodaja zahteva, da imajo delavci, ki so državljani tretjih držav, dovoljenje za prebivanje, če dejavnosti trajajo dlje od obdobja, določenega v členu 21(1) KISS, to je 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali so ta zakonodaja ter pogoji, ki jih določa v zvezi z obdobjem veljavnosti dovoljenja za prebivanje in zneskom taks, ki jih je treba plačati, skladni s pravom Unije.

28. Uvodoma opozarjam, da je v uvodni izjavi 20 Direktive 96/71/ES[11] navedeno, da ta direktiva „ne vpliva na nacionalno zakonodajo, ki zadeva vstop, bivanje in dostop do zaposlitve delavcev iz tretjih držav“. V teh okoliščinah je treba, kot je poudarilo predložitveno sodišče, nizozemsko zakonodajo iz postopka v glavni stvari preučiti z vidika Pogodbe DEU.

29. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je dejavnost podjetja, v okviru katere to za plačilo posreduje delavce, ki ostanejo v službi tega podjetja, z uporabnikom pa ni sklenjena nobena pogodba o zaposlitvi, poklicna dejavnost, glede katere so izpolnjeni vsi pogoji iz člena 57, prvi

[11] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431).

odstavek, PDEU in ki jo je zato treba obravnavati kot storitev v smislu te določbe.[12] Poleg tega na eni strani storitev med podjetjema s sedežem v dveh različnih državah članicah spada na področje uporabe členov 56 in 57 PDEU, na drugi strani pa okoliščina, da zadevno posredovanje delovne sile zadeva delavce, ki so državljani tretjih držav, v zvezi s tem ni upoštevna.[13]

30. Iz sodne prakse Sodišča tudi izhaja, da svoboda opravljanja storitev iz člena 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije izvajalca storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer ta zakonito opravlja podobne storitve.[14] Poleg tega je treba opozoriti, da področje napotitev zaposlenih delavcev z državljanstvom tretjih držav v okviru čezmejnega opravljanja storitev za zdaj še ni harmonizirano na ravni Unije.[15] Iz tega izhaja, da imajo države članice na tem področju polje proste presoje pri določanju pogojev, ki se uporabljajo za take napotitve. Vseeno pa v skladu s sodno prakso Sodišča nadzor, ki ga izvaja država članica na navedenem področju, ne more postaviti pod vprašaj svobode opravljanja storitev podjetja, ki zaposluje te državljane.[16]

31. Ker se v obravnavanem primeru zadeva iz postopka v glavni stvari nanaša na napotene ukrajinske delavce, se mi zdi koristno predhodno preučiti njihovo pravico do vstopa in prebivanja v Uniji v sedanjih razmerah. V zvezi s tem poudarjam, da se v skladu s členom 2 Izvedbenega sklepa (EU) 2022/382[17] ta sklep uporablja za „oseb[e], ki so 24. februarja 2022 ali pozneje razseljene iz Ukrajine zaradi vojaške invazije ruskih oboroženih sil, ki se je začela na navedeni datum“, med temi osebami pa so ukrajinski državljani, ki so pred 24. februarjem 2022 prebivali v Ukrajini, ki so lahko upravičeni do začasne zaščite. Vendar je treba opozoriti, prvič, da so tožeče stranke glede na čas dejanskega stanja v postopku v glavni stvari v Unijo vstopile pred 24. februarjem 2022, in drugič, da nikakor niso zaprosile za začasno zaščito.

32. Poleg tega je iz Priloge II k Uredbi (EU) 2018/1806[18] razvidno, da je Ukrajina na seznamu tretjih držav, katerih državljani so izvzeti iz obveznosti, da morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic za bivanja, ki ne presegajo 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju, imeti vizume. Zadeva iz postopka v glavni stvari pa se nanaša na obveznost imeti dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem po tem obdobju 90 dni. Zato je treba ugotoviti, da ta pravna instrumenta tožečim strankam ne moreta zagotoviti posebnega položaja glede te obveznosti imeti tako dovoljenje za prebivanje.

[12] Sodba z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 40 in navedena sodna praksa).

[13] Glej sodbi z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 39), in z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 43).

[14] Sodba z dne 26. februarja 2020, Stanleyparma in Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, točka 17 in navedena sodna praksa).

[15] Sodbi z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 49), in z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 47). Glej predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih napotitve zaposlenih delavcev, ki so državljani tretjih držav, v okviru čezmejnega opravljanja storitev (COM(99) 3 final), ki ga je Komisija umaknila.

[16] Glej sodbo z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595, točka 60 in navedena sodna praksa).

[17] Izvedbeni sklep Sveta z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL 2022, L 71, str. 1).

[18] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti (UL 2018, L 303, str. 39).

33. Da bi lahko odgovoril na vprašanja predložitvenega sodišča, bom preučil vprašanje obstoja „izvedene pravice do prebivanja“ za delavce, ki so državljani tretjih držav in so napoteni v državo članico, nato pa še vprašanje, ali je zakonodaja države članice, ki zahteva, da imajo napoteni delavci, ki so državljani tretjih držav, v okoliščinah iz te zakonodaje dovoljenje za prebivanje, kadar opravljanje storitev traja dlje kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, skladna s členom 56 PDEU.

A. Obstoj „izvedene pravice do prebivanja“ za delavce, ki so državljani tretjih držav in so napoteni v državo članico

34. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členoma 56 in 57 PDEU, zajema podelitev „izvedene pravice do prebivanja“ za delavce, ki so državljani tretjih držav, kadar jih v eni državi članici zaposluje ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici.

35. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v nekaterih primerih že priznalo, da je mogoče državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije in ki na podlagi določb Direktive 2004/38/ES[19] ne morejo biti upravičeni do izvedene pravice do prebivanja v državi članici, katere državljanstvo ima državljan Unije, to pravico vseeno priznati na podlagi člena 21(1) PDEU, v skladu s katerim ima vsak državljan Unije pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.[20] Ta ugotovitev je izpeljana iz ustaljene sodne prakse, v skladu s katero bi se državljan Unije ob neobstoju take izvedene pravice do prebivanja v korist državljana tretje države v bistvu težko odločil zapustiti državo članico, katere državljanstvo ima, da bi v skladu s členom 21(1) PDEU uveljavil svojo pravico do prebivanja v drugi državi članici, saj ne bi bil prepričan, da bo lahko v primeru dejanskega prebivanja v državi članici, iz katere izvira, nadaljeval družinsko življenje z navedenim državljanom tretje države, ki bi se razvilo ali utrdilo v državi članici gostiteljici.[21]

36. Te sodne prakse ni mogoče po analogiji uporabiti na področju svobode opravljanja storitev. Najprej, izvedena pravica do prebivanja, podeljena na podlagi člena 21(1) PDEU, ima namreč podlago v pravici fizične osebe, državljana Unije, do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. V obravnavanem primeru pa je ponudnik storitev pravna oseba, ki nima pravice do prebivanja v drugi državi članici, iz katere bi bila izvedena pravica do prebivanja za delavce, državljane tretjih držav, ki jih zaposluje.

37. Dalje, pravica do prebivanja, izvedena iz pravice do prebivanja, ki jo ima državljan Unije, se nanaša na točno določene osebe, in sicer njegove družinske člane, s katerimi ima oseben in edinstven odnos. Nasprotno pa ponudnik storitev, pravna oseba, za opravljanje storitev ni vezan na točno določene osebe. Tako lahko zaposli delavce, ki so državljani tretjih držav, za začetek

[19] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

[20] Glej med drugim sodbo z dne 12. julija 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, točka 27 in navedena sodna praksa).

[21] Glej sodbo z dne 12. julija 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, točka 28 in navedena sodna praksa).

opravljanja storitev, nato pa druge delavce iz takih držav za dokončanje tega opravljanja storitev, pri čemer se vsi ti delavci po opravljeni nalogi vrnejo v svojo matično državo oziroma v državo, kjer imajo prebivališče. [22]

38. Nazadnje, kot poudarja predložitveno sodišče [23], je Komisija že zatrjevala obstoj „izvedene pravice do prebivanja“ za delavce, ki so državljani tretjih držav in so napoteni v državo članico, v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595). Vendar ta pristop v tej sodbi ni bil sprejet. Sodišče je namreč sledilo razlogovanju, v okviru katerega je preučilo, ali je zadevna nacionalna zakonodaja skladna s členom 56 PDEU, ob upoštevanju svoje ustaljene sodne prakse na področju omejevanja svobode opravljanja storitev, [24] ne da bi omenilo obstoj izvedene pravice do prebivanja.

39. Zato menim, da svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členoma 56 in 57 PDEU, ne zajema podelitve „izvedene pravice do prebivanja“ za delavce, ki so državljani tretjih držav, kadar jih v eni državi članici zaposluje ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici. Vendar dejstvo, da ti delavci nimajo take izvedene pravice do prebivanja, ne izključuje možnosti, da bi na drugi pravni podlagi imeli dovoljenje za prebivanje v okviru čezmejnega opravljanja storitev.

B. Skladnost zakonodaje države članice, ki zahteva, da imajo napoteni delavci, ki so državljani tretjih držav, v okoliščinah iz te zakonodaje dovoljenje za prebivanje, kadar opravljanje storitev traja dlje kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, s členom 56 PDEU

40. Predložitveno sodišče poudarja, da je za nizozemsko zakonodajo iz postopka v glavni stvari značilno, da obstaja dvojni postopek, saj mora na eni strani delavce, državljane tretjih držav, ki jih je na Nizozemsko napotil ponudnik s sedežem v drugi državi članici, ta ponudnik prijaviti, na drugi strani pa morajo ti delavci na podlagi istih podatkov, kot so bili predloženi za to prijavo, ločeno zaprositi za dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem. To sodišče izraža dvome glede skladnosti tega dvojnega postopka s pravom Unije glede na sodbo z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:595). V zvezi s tem je treba razlikovati med obveznostjo ponudnika storitev, da poda prijavo, na eni strani in obveznostjo delavcev, ki so državljani tretjih držav, da imajo dovoljenje za prebivanje v državi članici napotitve, na drugi strani.

1. Obveznost ponudnika storitev, da poda prijavo

41. V zvezi z obveznostjo ponudnika storitev, da poda prijavo, je Sodišče že odločilo, da v primeru napotitve delavcev iz tretje države s strani podjetja, ki ima sedež v državi članici Unije in opravlja storitve, nacionalna ureditev, ki za opravljanje storitev podjetja s sedežem v drugi državi članici na nacionalnem ozemlju zahteva izdajo upravnega dovoljenja, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU. [25]

[22] Glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 48 in navedena sodna praksa).

[23] Glej točko 18 teh sklepnih predlogov.

[24] Za starejšo sodbo glej sodbo z dne 21. oktobra 2004, Komisija/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), v zvezi z zahtevami, ki jih država članica gostiteljica naloži podjetjem, ki na njeno ozemlje napotijo zaposlene delavce, ki so državljani tretje države.

[25] Glej sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 44 in navedena sodna praksa).

42. Kot je pojasnilo Sodišče, bi obveznost, naj podjetje, ki opravlja storitve, organom države članice napotitve priskrbi podatke, da je položaj zadevnih delavcev, ki so državljani tretjih držav, med drugim glede prebivališča, dovoljenja za delo in socialnega zavarovanja v državi članici, kjer jih to podjetje zaposluje, zakonit, tem organom na manj omejevalen in enako učinkovit način kot zahteva po delovnem dovoljenju zagotovila jamstvo, da je položaj teh delavcev zakonit in da opravljajo glavno dejavnost v državi članici, kjer ima sedež podjetje, ki opravlja storitve.[26] V zvezi s tem je zagotovo v interesu tako države članice gostiteljice kot ponudnika storitev, da se pred napotitvijo zagotovi, da so delavci, ki so državljani tretjih držav, zakonito napoteni.[27]

43. Po presoji Sodišča bi obveznost zagotoviti te podatke lahko imela obliko preproste predhodne izjave, ki bi organom države članice napotitve omogočala, da bi preverili navedene podatke in v primeru nezakonitosti položaja zadevnih delavcev sprejeli potrebne ukrepe. Poleg tega bi ta obveznost lahko imela obliko kratkega obvestila o zahtevanih dokumentih, zlasti kadar zaradi trajanja napotitve ni mogoče učinkovito izvajati takega nadzora.[28] Prav tako bi bila obveznost, ki bi se naložila podjetju, ki opravlja storitve, da organe države članice napotitve predhodno obvesti o prisotnosti enega ali več napotenih zaposlenih delavcev, o predvidenem trajanju te prisotnosti in o storitvi ali storitvah, zaradi katerih so napoteni, enako učinkovit, vendar manj omejujoč ukrep kot zahteva po delovnem dovoljenju. Tem organom bi omogočala nadzor nad spoštovanjem socialne ureditve te države članice med napotitvijo, ob upoštevanju obveznosti, ki so temu podjetju že naložene s pravili socialnega prava, ki se uporabljajo v matični državi članici. Taka obveznost bi navedenim organom omogočila, da po potrebi sprejmejo ukrepe, ki so potrebni ob predvidenem koncu te napotitve.[29]

44. V obravnavanem primeru ni sporno, da je obveznost prijave, določena v nizozemski zakonodaji, skladna s pogoji, določenimi v sodni praksi, ki je navedena v točkah 42 in 43 teh sklepnih predlogov. V tem smislu je iz predložitvene odločbe razvidno, da je družba ROBI dejavnosti, ki so jih morale opravljati tožeče stranke, in obdobje, v katerem so jih morale končati, predhodno prijavila pri nizozemskih organih. Predložitveno sodišče je tudi pojasnilo, da IND le preverja, ali je bila prijava opravljena v skladu s členom 8 zakona o pogojih za zaposlitev napotenih delavcev v Evropski uniji, ne da bi postavljala dodatne pogoje.[30] Zato se s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, obveznost ponudnika storitev, da poda prijavo, ne zdi v nasprotju s členom 56 PDEU.

2. Obveznost delavcev, ki so državljani tretjih držav, da imajo dovoljenje za prebivanje v državi članici napotitve

45. V zvezi z obveznostjo delavcev, ki so državljani tretjih držav, da imajo dovoljenje za prebivanje v državi članici napotitve, je treba poudariti, da je bilo v obravnavanem primeru na dan prijave, ki jo je podal ponudnik storitev, predvideno, da bo trajanje dejavnosti na Nizozemskem krajše od obdobja iz člena 21(1) KISS. V skladu s to določbo so se lahko ti delavci, ker so imeli dovoljenje

[26] Glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 50 in navedena sodna praksa).

[27] Sodba z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija (C-244/04, EU:C:2006:49, točka 49).

[28] Glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 51 in navedena sodna praksa).

[29] Glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 52 in navedena sodna praksa).

[30] Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

za prebivanje zaradi zaposlitve, ki ga je izdala Slovaška republika, do 90 dni v katerem koli 180 -dnevnem obdobju prosto gibali na ozemlju drugih držav članic, med drugim na Nizozemskem. [31]

46. Vendar je ponudnik storitev nato nizozemske organe obvestil, da je trajanje teh dejavnosti podaljšano, tako da je preseglo 90 dni, in ta ponudnik je zaprosil za podelitev dovoljenja za prebivanje na Nizozemskem vsaki izmed tožečih strank. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je državni sekretar tem prošnjam ugodil, pri čemer je obdobje veljavnosti dovoljenj za prebivanje omejil na obdobje veljavnosti slovaških dovoljenj za prebivanje, in sicer na krajše obdobje od trajanja dejavnosti, za katere so bile tožeče stranke napotene, in pobral takse za vsako od prošenj za izdajo dovoljenja za prebivanje. Tožeče stranke so z vidika prava Unije izpodbijale načelo, v skladu s katerim je zanje veljala obveznost zaprositi za dovoljenje za prebivanje, ter hkrati obdobje veljavnosti teh dovoljenj in znesek taks, ki jih je bilo treba plačati.

47. V zvezi s tem, kot nizozemska vlada priznava v pisnem stališču, nacionalna zakonodaja, s katero se uresničevanje opravljanja storitev na nacionalnem ozemlju s strani podjetja, ki ima sedež v drugi državi članici, pogojuje z izdajo dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, pomeni omejitev te svoboščine v smislu člena 56 PDEU. Vendar bi bilo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mogoče nacionalno ureditev, ki izhaja iz področja, ki še ni bilo harmonizirano na ravni Unije, in ki se brez razlikovanja uporablja za vse osebe ali podjetja, ki opravljajo dejavnost na ozemlju zadevne države članice, ne glede na njen omejevalni učinek na svobodo opravljanja storitev, upravičiti, če gre za nujni razlog v splošnem interesu in ta interes še ni zaščiten s pravili, ki veljajo za ponudnika v državi članici, v kateri ima sedež, če je ta ureditev primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in če ne presega tistega, kar je potrebno za dosego tega cilja. [32]

48. Sodišče je pojasnilo, da tudi če skrb za preprečitev motenj na trgu dela pomeni nujni razlog v splošnem interesu, namen delavcev, ki so zaposleni pri podjetju s sedežem v eni državi članici in so napoteni na delo v drugo državo članico, da bi tam opravljali storitev, ni dostop do trga dela te druge države, saj se po opravljeni nalogi vrnejo v svojo matično državo oziroma v državo, kjer imajo stalno prebivališče. Država članica lahko vseeno preveri, ali podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki na njeno ozemlje napotuje delavce iz tretje države, ne uporabi svobode opravljanja storitev z drugim namenom kot za izvršitev zadevne storitve. Vendar mora tak nadzor spoštovati omejitve prava Unije, zlasti tiste, ki izhajajo iz svobode opravljanja storitev, ki ne more biti samo navidezna in katere uresničevanje sme biti odvisno od diskrecije uprave. [33]

49. Zato, čeprav je državi članici treba priznati tako pristojnost, da preveri, ali se podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki podjetju uporabniku s sedežem v prvi državi članici zagotavlja storitev posredovanja delavcev, ki so državljani tretjih držav, sklicuje na svobodo opravljanja storitev za druge namene kot za zagotavljanje zadevnih storitev, kot tudi možnost, da v zvezi s tem sprejme potrebne nadzorne ukrepe, ta država članica vseeno na podlagi izvrševanja te pristojnosti ne sme naložiti nesorazmernih zahtev. [34] Poleg tega, kot je razvidno iz sodne prakse,

[31] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Komisija/Avstrija (C-168/04, EU:C:2006:135, točka 114), ki je navedel, da delavcem, ki so državljani tretjih držav in jih v Avstrijo za največ tri mesece napoti izvajalec storitev s sedežem v drugi državi članici pogodbenici KISS, od avstrijskih organov ni treba pridobiti nobenega vizuma ali dovoljenja za bivanje, da lahko opravljajo nalogo v okviru napotitve.

[32] Sodba z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi (C-18/17, EU:C:2018:904, točka 46 in navedena sodna praksa).

[33] Glej sodbo z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točke od 51 do 53 in navedena sodna praksa).

[34] Glej sodbo z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 55).

navedene v točki 43 teh sklepnih predlogov, imajo nacionalni organi države članice napotitve pravico nadzirati spoštovanje socialne ureditve med napotitvijo, ob upoštevanju obveznosti, ki so temu podjetju že naložene s pravili socialnega prava, ki se uporabljajo v matični državi članici.

50. Po navedbah predložitvenega sodišča je za zadevno nacionalno zakonodajo značilen dvojni postopek, in sicer obveznost podati prijavo na eni strani in obveznost imeti dovoljenje za prebivanje na drugi. S tem preudarkom se ne strinjam, ker prijava in zahteva, da je treba imeti dovoljenje za prebivanje, nastopata na različnih stopnjah napotitve in imata različne cilje. Če je namreč trajanje dejavnosti krajše od 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju, je potrebna samo predhodna prijava s strani ponudnika storitev, v okviru katere se organom države članice napotitve predložijo podatki, ki potrjujejo, da je položaj delavcev, ki so državljani tretjih držav, med drugim glede prebivališča, dovoljenja za delo in socialnega zavarovanja v državi članici, kjer jih to podjetje zaposluje, zakonit.[35] Obveznost za vsakega delavca, ki je državljan tretje države, da ima dovoljenje za prebivanje, je povezana samo s prekoračitvijo tega obdobja 90 dni. V tem smislu obveznost pridobiti tako dovoljenje za prebivanje ne more biti obravnavana kot enakovredna zahtevi po predhodnem dovoljenju in ne more biti vir škodljivih zamud za ponudnika storitev.[36]

51. Nizozemska vlada je v pisnem stališču navedla, da obveznost ponudnika storitev, da poda prijavo, nizozemskim organom omogoča preverjanje, ali se svoboda opravljanja storitev ne uporablja za druge namene kot za zagotavljanje zadevnih storitev in ali se med napotitvijo spoštuje nacionalna socialna ureditev. Vendar naj ta obveznost podati prijavo ne bi urejala pravice delavcev, ki so državljani tretjih držav, do prebivanja.

52. Poudarjam, da ob neobstoju „izvedene pravice do prebivanja“, ki bi bila podeljena napotenim delavcem, ki so državljani tretjih držav, in v primeru prebivanja, daljšega od 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju, ti delavci torej nimajo več pravice do prebivanja na Nizozemskem na podlagi člena 21(1) KISS. Po navedbah nizozemske vlade je obveznost pridobiti dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem po izteku 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju namenjena preprečevanju, da bi ti delavci v tej državi članici prebivali nezakonito. V zvezi s tem je v uvodni izjavi 6 Uredbe (EU) 2016/399[37] navedeno, da „[n]adzor meje ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah. Nadzor meje bi moral pomagati v boju proti *nezakonitemu priseljevanju* in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic.“[38] Poleg tega, kot je razvidno iz člena 6(1) te uredbe, lahko državljani tretjih držav prebivajo na ozemlju schengenskega območja največ 90 dni v obdobju 180 dni.[39]

[35] Glej točko 42 teh sklepnih predlogov.

[36] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2004, Komisija/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, točka 43).

[37] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1).

[38] Moj poudarek.

[39] Glej sodbo z dne 5. februarja 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Registracija pomorščakov v pristanišču Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, točka 58).

53. Poleg tega je Sodišče v okviru uporabe Sklepa št. 1/80[40] odločilo, da cilj preprečiti nezakonit vstop in nezakonito prebivanje pomeni *nujni razlog v splošnem interesu*.[41] Po mojem mnenju se ta sodna praksa lahko po analogiji uporabi na področju napotitev delavcev z državljanstvom tretjih držav v okviru čezmejnega opravljanja storitev, ki za zdaj še ni harmonizirano na ravni Unije.[42]

54. Po mnenju Komisije bi izdaja dovoljenja za prebivanje delavcem, ki so državljani tretjih držav in so napoteni v državo članico, morala biti ugotovitven, ne pa konstitutiven akt. Vendar menim, da ker so države članice tiste, ki morajo urejati pravico teh delavcev do prebivanja, lahko zadevna država članica opravi preverjanja, preden navedenim delavcem izda individualno dovoljenje za prebivanje.

55. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je po navedbah državnega sekretarja postopek za pridobitev dovoljenja za prebivanje preprost v tem smislu, da ponudnik storitev že ima potrebne dokumente in da gre pri nadzoru za preverjanje, ali je bila podana prijava ter ali obstajajo delovno dovoljenje, dovoljenje za prebivanje in pogodba o zaposlitvi v drugi državi članici. Nizozemska vlada v pisnem stališču navaja, da se poleg tega preveri identiteta delavca, ki je državljan tretje države, da bi se ugotovilo, ali sta delavec, naveden v pogodbi o zaposlitvi, in prosilec za dovoljenje za prebivanje ista oseba. Nacionalni organi naj bi preverili tudi, ali ta delavec pomeni grožnjo za javni red ali nacionalno varnost.

56. Predložitveno sodišče mora preučiti, ali se pri teh preverjanjih spoštujejo omejitve prava Unije, zlasti tiste, ki izhajajo iz svobode opravljanja storitev, ki ne more biti samo navidezna in katere uresničevanje ne sme biti odvisno od diskrecije uprave.[43] Zlasti se je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča na razloge javnega reda mogoče sklicevati le ob resnični in dovolj resni grožnji temeljnemu interesu družbe in poleg tega ne morejo služiti uresničitvi zgolj gospodarskih ciljev.[44]

57. Če so ti pogoji izpolnjeni, to je če se pri preverjanjih, ki jih opravi država članica napotitve, spoštuje načelo sorazmernosti, po mojem mnenju člena 56 in 57 PDEU ne nasprotujeta temu, da se za vsakega delavca, ki je državljan tretje države in je napoten v okviru čezmejnega opravljanja storitev, zahteva individualno dovoljenje za prebivanje, kadar to opravljanje storitev traja dlje kot 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju in je ponudnik storitev izpolnil svojo obveznost podati prijavo.

3. Obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje

58. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je v skladu z zadevno nizozemsko zakonodajo obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje, izdanega delavcu, ki je državljan tretje države in je napoten na Nizozemsko, omejeno na obdobje veljavnosti dovoljenja za delo in prebivanje,

[40] Sklep Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo. Pridružitveni svet je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10).

[41] Glej sodbo z dne 3. oktobra 2019, A in drugi (C-70/18, EU:C:2019:823, točka 46 in navedena sodna praksa).

[42] Glej točko 30 teh sklepnih predlogov.

[43] Glej sodbo z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točke od 51 do 53 in navedena sodna praksa).

[44] Glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2023, PrivatBank in drugi (C-78/21, EU:C:2023:137, točka 62).

izdanega v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, in da je obdobje veljavnosti takega dovoljenja za prebivanje v vsakem primeru lahko največ dve leti, in sicer ne glede na trajanje opravljanja storitev.

59. Komisija trdi, da obdobje veljavnosti največ dveh let, ki – kot je nizozemska vlada potrdila v pisnem stališču – temelji na dejstvu, da za napotenega delavca še naprej veljajo predpisi o socialni varnosti njegove matične države članice, ni sorazmerno in da bi bil ukrep, pri katerem bi obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje ustrezalo trajanju naloge, ne da bi se predpisovalo najdaljše obdobje, manj omejujoč in enako učinkovit. Komisija je dodala, da bi se v primeru napotitve delavcev, ki so državljani tretjih držav, obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje lahko omejilo tudi na obdobje veljavnosti dovoljenj za delo in prebivanje, ki jih imajo ti delavci v matični državi članici.

60. V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pojem „storitev“ v smislu Pogodbe DEU zajema zelo različne storitve, vključno s storitvami, ki jih gospodarski subjekt s sedežem v državi članici bolj ali manj pogosto ali redno – in tudi dlje časa – opravlja za osebe s sedežem v eni ali več drugih državah članicah. Pogodba DEU ne vsebuje nobenih določb, na podlagi katerih bi bilo mogoče abstraktno določiti mejo trajanja ali pogostnosti, pri kateri opravljanja storitev ali določenih vrst storitev v drugi državi članici ni več mogoče šteti za opravljanje storitev v smislu Pogodbe DEU. [45]

61. Torej lahko čezmejno opravljanje storitev v smislu prava Unije traja več let. [46] Vendar je treba po mojem mnenju razlikovati med opravljanjem storitev samim po sebi in osebami, ki jih opravljajo, katerih namen, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča [47], ni dostop do trga dela države članice napotitve, saj se po opravljeni nalogi vrnejo v svojo matično državo oziroma v državo, kjer imajo stalno prebivališče. V okviru pravilnega delovanja notranjega trga je resda pomembno, da podjetja zaposlujejo osebe, ki so sposobne opravljati delo, kar lahko pomeni, da se je treba obrniti na državljane tretjih držav. Vendar gre za „začasno gibanje“ delavcev, ki so poslani v drugo državo članico, da bi tam opravili delo v okviru storitve, ki jo opravlja njihov delodajalec. [48]

62. V tem smislu člen 12(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 [49] določa, da „[z]a osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja svojo dejavnost[,] in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, pod pogojem, da predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če ta oseba ni poslana, da nadomesti drugo napoteno osebo“.

63. Kot je odločilo Sodišče, da ne bi bilo podjetje s sedežem na ozemlju države članice zavezano svoje delavce, za katere praviloma velja zakonodaja s področja socialne varnosti te države članice, vključiti v sistem socialne varnosti druge države članice, v katero bi bili poslani za opravljanje dela za določeno krajše obdobje, je s to določbo Uredbe št. 883/2004 podjetju dovoljeno, da ohrani

[45] Sodba z dne 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, točka 35 in navedena sodna praksa).

[46] Tožeče stranke so na obravnavi navedle primer gradnje jedrske elektrarne.

[47] Glej točko 48 teh sklepnih predlogov.

[48] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 27. marca 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, točka 15).

[49] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 (UL 2012, L 149, str. 4).

vključitev svojih delavcev v sistem socialne varnosti prve države članice.[50] Zato pravo Unije določa referenčno obdobje dveh let, ki ga lahko država članica upošteva (ne da bi bila to obveznost) za določitev najdaljšega obdobja veljavnosti dovoljenja za prebivanje.

64. Ko so delavci, ki so državljani tretjih držav, poslani na dolgotrajno opravljanje storitev v državi članici napotitve ali so premeščeni za opravljanje drugih storitev v tej državi, je treba namreč šteti, da gibanje teh delavcev ni več začasno in da dostopajo do trga dela navedene države članice. Iz tega izhaja, da ima zadevna država članica v primeru, da opravljanje storitev traja dlje kot dve leti, pravico ponudniku storitev naložiti, naj uporabi druge delavce, ki prihajajo iz Unije ali iz tretje države.

65. Poleg tega mora v okviru čezmejne napotitve država članica, v kateri ima ponudnik storitev sedež, določiti trajanje pravice do prebivanja, na podlagi katere delavec, ki je državljan tretje države, dostopa do ozemlja Unije. Zlasti mora ta država članica preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 6 Uredbe 2016/399. Le če ima ta delavec pravico prebivati in delati v tej državi članici, je lahko zakonito napoten v drugo državo članico. Posledično ima država članica napotitve pravico, da obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje, izdanega napotenemu delavcu, ki je državljan tretje države, omeji na obdobje veljavnosti dovoljenja za delo in prebivanje, izdanega v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež. Kot je poudarila nizozemska vlada, če je zadnjenavedeno obdobje prekoračeno, se država članica napotitve ne more več zanesti na nadzor, ki ga je izvedla matična država članica, in bi torej morala sama opraviti nadzor iz člena 6 Direktive 2016/399, kar je v protislovju s pojmom „napotitev“.

66. Zato člen 56 PDEU ne nasprotuje temu, da obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje v državi članici opravljanja storitev posnema obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež, in da je v vsakem primeru omejeno na dve leti.

4. Znesek taks, ki jih je treba plačati

67. Glede zneska taks, ki jih je treba plačati, je iz predložitvene odločbe razvidno, da je enak znesku taks, ki se plačajo za osebno delovno dovoljenje državljana tretje države. Ta znesek naj bi bil petkrat višji od zneska taks, ki se plačajo za potrdilo o zakonitem prebivanju za državljana Unije.[51]

68. Tožeče stranke so na obravnavi trdile, da so takse, ki so jih plačale za pridobitev svojih dovoljenj za prebivanje na Nizozemskem, zelo visoke in da ovirajo uresničevanje svobode opravljanja storitev.

69. V zvezi s tem poudarjam, da pravo Unije na splošno ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere morajo delavci, ki so državljani tretjih držav, ali njihov delodajalec plačati takse za obravnavanje njihovih prošenj za izdajo dovoljenj za prebivanje. Vseeno v skladu s členom 56 PDEU upravna obremenitev ne sme ovirati izvajanja dejavnosti v okviru opravljanja storitev.[52]

[50] Glej sodbo z dne 3. junija 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, točka 60 in navedena sodna praksa).

[51] Vendar je nizozemska vlada v pisnem stališču pojasnila, da je Kraljevina Nizozemska 1. januarja 2019 znesek taks, ki se plačajo za izdajo dovoljenja za prebivanje, uskladila s tarifo za izdajo nacionalne osebne izkaznice in da je posledično Komisija ustavila postopek za ugotavljanje kršitev, ki ga je začela.

[52] Glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 47).

70. V zadevi iz postopka v glavni stvari je na prvi pogled videti, da je s skupino napotenih delavcev, ki so državljani tretjih držav, najlažje primerljiva skupina delavcev, ki so državljani tretjih držav in so zaposleni na Nizozemskem. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali znesek taks, ki jih je treba plačati za izdajo dovoljenja za prebivanje za napotenega delavca, ki je državljan tretje države, pomeni nesorazmerno omejitev svobode opravljanja storitev, določene v členu 56 PDEU.

71. Ob upoštevanju vsega navedenega menim, da člena 56 in 57 PDEU ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero morajo v položaju, v katerem ponudnik storitev s sedežem v eni državi članici napoti delavce, državljane tretjih držav, v drugo državo članico za več kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, ti delavci imeti individualno dovoljenje za prebivanje v tej drugi državi članici, katerega obdobje veljavnosti je omejeno na obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje in delo, izdanega v prvi državi članici, v vsakem primeru pa na dve leti, in katerega izdaja je pogojena s plačilom taks, enakih tistim, ki se plačajo za osebno delovno dovoljenje državljana tretje države, če ta zakonodaja ne določa nesorazmernih zahtev.

V. Predlog

72. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki zaseda v Middelburgu, Nizozemska), odgovori:

Člena 56 in 57 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero morajo v položaju, v katerem ponudnik storitev s sedežem v eni državi članici napoti delavce, državljane tretjih držav, v drugo državo članico za več kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, ti delavci imeti individualno dovoljenje za prebivanje v tej drugi državi članici, katerega obdobje veljavnosti je omejeno na obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje in delo, izdanega v prvi državi članici, v vsakem primeru pa na dve leti, in katerega izdaja je pogojena s plačilom taks, enakih tistim, ki se plačajo za osebno delovno dovoljenje državljana tretje države, če ta zakonodaja ne določa nesorazmernih zahtev.