

Дело C-540/22

Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от процедурния правилник на Съда

Дата на постъпване в Съда:

11 август 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

11 август 2022 г.

Жалбоподатели:

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

Ответник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Предмет на главното производство:

Предмет на главното производство е спор между жалбоподателите, 44 физически лица с украинско гражданство (наричани по-нататък „жалбоподатели“), и Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) относно отхвърлянето на жалбите по административен ред, подадени от жалбоподателите срещу издаването на разрешение за временно пребиваване за целите на трансграничното предоставяне на услуги.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Предмет на преюдициалното запитване по член 267 ДФЕС е обхватът на защитеното от членове 56 и 57 ДФЕС свободно предоставяне на услуги. Поспециално става въпрос за правото на пребиваване на заети в една държава членка граждани на трети страни, работници на установено в друга държава членка предприятие — доставчик на услуги, в първата посочена държава и за ограниченията, процедурните етапи и разходите, които националното право може да предвиди за такова право на пребиваване.

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 молба 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 всяка молба (за подновяване), чийто размер съответства 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 законното пребиваване на гражданин на Съюза?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Членове 56 и 57 ДФЕС

Цитирани разпоредби на националното право

Член 3.58, параграф 1, буква i) от Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба за чужденците от 2000 г.)

Член 8 от Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Закон за условията на труд на командированите в рамките на Европейския съюз работници)

Член 3.34, буква h) от Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Правилник за чужденците от 2000 г.)

Параграф B5/3.1 от Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо относно чужденците от 2000 г.)

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 Жалбоподателите са украински граждани и работят за словашкото дружество ROBI spol s.r.o. (наричано по-нататък „ROBI“). Това дружество извършва дейности за нидерландски клиент. Жалбоподателите, всеки от който разполага със словашко временно разрешение за пребиваване, са командировани от ROBI за извършване на тези дейности. ROBI предварително уведомява нидерландските органи за извършването на дейностите от жалбоподателите и за предвидения за това период.

Впоследствие ROBI информира тези органи, че дейността, която ще извършват жалбоподателите, ще продължи по-дълго от шенгенското право на пребиваване (90 дни за период от 180 дни).

- 2 Във връзка с това ROBI подава до Immigratie- en Naturalisatiedienst (Служба по имиграция и натурализация, Нидерландия, наричана по-нататък „IND“) за всеки от жалбоподателите и молба за издаване на разрешението за пребиваване за целите на трансграничното предоставяне на услуги. За разглеждането на тези молби са събрани такси. От името на държавния секретар IND уважава молбите със забележката, че за тези конкретни дейности не се изисква разрешение за работа. Срокът на валидност на издадените разрешения за пребиваване е ограничен до срока на валидност на словашките разрешения за пребиваване на жалбоподателите и поради това е по-кратък от продължителността на дейностите, за които са командироваани жалбоподателите.
- 3 Жалбоподателите обжалват пред IND решенията за уважаване на молбите, която преразглежда решенията от името на държавния секретар. Възраженията, изтъкнати от жалбоподателите, се отнасят до задължението за подаване на молба за разрешение за пребиваване като такова, срока на валидност на издадените разрешения и дължимите за разглеждането на молбите такси. С обжалваните решения подадените жалби по административен ред на жалбоподателите са отхвърлени като неоснователни.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Жалбоподателите изтъкват нарушение на членове 56 и 57 ДФЕС. Те се позовават на практиката на Съда, по-специално на решения Vander Elst¹ и Essent², по които е постановено, че доставчикът на услуги би трябвало да бъде възпрепятстван във възможно най-малка степен при свободното предоставяне на услуги.
- 5 Тази съдебна практика обаче все още не давала отговор на въпроса дали е законосъобразно след изтичането на шенгенското право на пребиваване (90 дни за период от 180 дни) работниците, граждани на трети страни, на установено в държава — членка на Европейския съюз предприятие — доставчик на услуги да трябва, наред с разрешението си за пребиваване в държавата на установяване на предприятието — доставчик на услуги, да подадат и молба за разрешение за пребиваване в друга държава членка, за да могат в тази държава членка да извършват дейности в рамките на трансграничното предоставяне на услуги. От решения Комисия/Германия³ и

¹ Решение от 9 август 1994 г., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Решение от 19 януари 2006 г., Комисия/Германия, C-244/04, EU:C:2006:49.

Essent обаче жалбоподателите заключват, че преди трансграничното предоставяне на услуги би могло да се изисква само нотифициране, уведомяване или обикновено деклариране. Такава процедура била въведена и в Нидерландия. Поради обстоятелството, че в Нидерландия, наред с тази процедура, трябвало да се подаде и молба за разрешение за пребиваване въз основа на същата информация, била налице ненужна и следователно незаконосъобразна двойна процедура.

- 6 Жалбоподателите считат за необоснована пречка за свободното предоставяне на услуги и обстоятелството, че разрешението за пребиваване, което следва да се издаде, не е обусловено от срока на правото на пребиваване в държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, а от предполагаемата продължителност на услугата в Нидерландия. Това се отнасяло и за законовото ограничение на срока на валидност на разрешението за пребиваване до не повече от две години⁴. Жалбоподателите считат, че това представлява пречка за проекти с по-дълга продължителност.
- 7 В заключение, жалбоподателите считат, че таксите, дължими за разглеждане на молбата за издаване на разрешение за пребиваване за целите на трансграничното предоставяне на услуги, противоречат на свободното предоставяне на услуги. В това отношение те се позовават на разликата с размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законно пребиваване като гражданин на Съюза.
- 8 Държавният секретар счита, че задължението за притежаване на разрешение за пребиваване не нарушава членове 56 и 57 ДФЕС. Поради обстоятелството, че след обикновено нотифициране доставчикът на услуги имал право да пребивава в Нидерландия 90 от всеки 180 дни, не била налице проверка преди началото на предоставянето на услугите. Освен това разрешението за пребиваване не било разрешение за работа. Също така процедурата за получаване на разрешение за пребиваване била лесна. Доставчикът на услуги вече разполагал с необходимите документи и се проверявало само дали е подадено уведомление и дали са налице разрешение за работа, разрешение за пребиваване и трудов договор в друга държава членка.
- 9 Ако това следвало да се счита за ограничение на свободното предоставяне на услуги, това ограничение било обосновано с императивни съображения от общ интерес. Всъщност задължението за притежаване на разрешение за пребиваване било необходимо с оглед спазването на разпоредбите в областта на социалната сигурност. Това задължение било необходимо и за защитата на интересите на Нидерландия, по-специално за защитата на достъпа до пазара на труда в Нидерландия. Задължението за притежаване на разрешение за пребиваване било необходимо също така, за да може да се провери дали установен в друга държава членка доставчик на услуги

⁴ Член 3.58, параграф 1, буква i) от Vreemdelingenbesluit 2000.

евентуално използва свободното предоставяне на услуги за цел, различна от тази, за която е въведено. В заключение, държавният секретар посочва, че разрешението за пребиваване е в интерес на правната сигурност, тъй като с издадения за тази цел документ за пребиваване работникът може да докаже законното си пребиваване в Нидерландия.

- 10 Освен това държавният секретар счита, че правилно обуславя срока на валидност на издадените разрешения от срока на словашките разрешения за пребиваване. Той оспорва задължението за издаване на разрешение за пребиваване за срока на продължителност на предвидената услуга и посочва, че работник, който вече не разполага с валидно разрешение за работа и пребиваване в държавата членка на работодателя си, вече не изпълнява условията, приложими за предоставянето на услуги. Освен това предвиденият в нидерландското право максимален срок на валидност не нарушавал членове 56 и 57 ДФЕС.
- 11 Накрая държавният секретар изтъква, че таксите за разглеждането на молби за издаване (или удължаване на срока на валидност) на разрешение за пребиваване не са непропорционално високи. Считано от 1 януари 2019 г. въз основа на съдебната практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Отдел по административни спорове към Държавния съвет, Нидерландия) размерът на таксите бил коригиран и понастоящем бил обвързан с таксите за национална лична карта.

Крако представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия, наричан по-нататък запитваща юрисдикция), най-напред посочва, че съгласно 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 потребител, 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 разпоредба⁵.
- 13 Съгласно постоянната съдебна практика член 56 ДФЕС изисква премахването по отношение на установените в друга държава членка доставчици на услуги не само на всяка дискриминация, основана на тяхното гражданство, 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 доставчик,

⁵ Решение от 11 септември 2014 г., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 37.

установен в друга държава членка, в която той законно предлага сходни услуги⁶.

- 14 Освен това Съдът е постановил, че с оглед на правния режим в членове 56 и 57 ДФЕС за упражняването на труд от граждани на трети държави, които са предложени за наемане в установено в една държава предприятие от предприятие, установено в друга държава членка, не може да се изисква разрешение за работа. За да се провери дали действително е налице услуга по смисъла на тези разпоредби е достатъчно да се прибегне до не толкова радикалната мярка на обикновено предварително деклариране, при което предприятието — доставчик на услуги съобщава информацията, необходима за проверката за изрядното положение на предложените за наемане работници и за полагането на труд от тях основно в държавата членка, където е установено предприятието — доставчик на услуги. По този начин може да се проверява и спазването на разпоредбите в областта на социалната сигурност⁷.
- 15 В решение Комисия/Австрия Съдът посочва, че влизането на граждани на трети страни на територията на държава членка и пребиваването им там в рамките на командироване от установено в друга държава членка предприятие — доставчик на услуги не е хармонизирано на равнището на Общността, но държава членка не може да постави под въпрос свободното предоставяне на услуги на предприятието, за което работят тези лица, чрез контролната дейност, която упражнява в тази област⁸. Въпреки това ограничението на свободното предоставяне на услуги може да е оправдано, доколкото, първо, е основано с императивно изискване от общ интерес, който не е защитен в достатъчна степен от правните норми, и, второ, с ограничителната мярка може да се постигне също преследваната цел и, трето, мярката не надхвърля необходимото за постигането ѝ.
- 16 Запитващата юрисдикция отбелязва, че в посоченото по-горе дело срещу Австрия Европейската комисия изтъква, че в рамките на свободното предоставяне на услуги всяко предприятие — доставчик на услуги предоставя на работниците си „производното право“ на издаване на разрешение за пребиваване за целите и за срока на предоставяне на услугата.

⁶ Решения от 11 септември 2014 г., *Essent Energie Productie*, C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 44, от 21 октомври 2004 г., *Комисия/Люксембург*, C-445/03, EU:C:2004:655, т. 20, и от 21 септември 2006 г., *Комисия/Австрия*, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 36.

⁷ Решения от 11 септември 2014 г., *Essent Energie Productie*, C-91/13, EU:C:2014:2206, т. 56—59, от 21 октомври 2004 г., *Комисия/Люксембург*, C-445/03, EU:C:2004:655, т. 31 и 46, и от 19 януари 2006 г., *Комисия/Германия*, C-244/04, EU:C:2006:49, т. 41 и 45.

⁸ Решение от 21 септември 2006 г., *Комисия/Австрия*, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 60, с позоваване на решение от 3 февруари 1982 г., *Seco и Desquenne & Giral*, 62/81 и 63/81, EU:C:1982:34, т. 12.

Европейската комисия счита, че решението относно правото на пребиваване е чисто формално и трябва да бъде постановено без допълнителни условия⁹.

- 17 Това поставя въпроса дали от правото на свободно предоставяне на услуги по смисъла на членове 56 и 57 ДФЕС не следва и производно право за работниците, командирвани в рамките на трансгранични услуги. От точка 59 от решение Комисия/Австрия може да се заключи, че случаят не е такъв, доколкото правният режим за влизане на граждани на трети страни и пребиваването им все още не е хармонизиран. Въпреки това въз основа на произтичащото от член 56 ДФЕС задължение за премахване на всякакви пречки за свободното предоставяне на услуги можело да се твърди, че позволеното в рамките на това свободно предоставяне на услуги използване в една държава членка на работници, граждани на трети страни, които са наети от установено в друга държава членка предприятие — доставчик на услуги, все пак не може да е обусловено от индивидуално разрешение за пребиваване, тъй като това задължение ненужно затруднява предоставянето на услуги чрез командироването на работници, граждани на трети страни.
- 18 Освен това в делото срещу Австрия Европейската комисия твърди, че двойната процедура сама по себе си представлява непропорционално ограничение на принципа на свободно предоставяне на услуги¹⁰. Нидерландският правен режим също се характеризира с двойна процедура, доколкото работници, граждани на трети страни, командирвани в Нидерландия от установен в друга държава членка работодател, първо трябва да бъдат регистрирани чрез представяне на набор от информация, и след това въз основа на тази информация трябва поотделно да подадат молба за разрешение за пребиваване. Обстоятелството, че задължението за притежаване на разрешение за пребиваване е релевантно едва след изтичането на период от 90 дни, не променя факта, че това задължение има ефект на предварително одобрение, доколкото предоставянето на услугата продължава повече от 90 дни. Фактът, че в това отношение IND проверява само дали уведомлението е подадено в съответствие с член 8 от *Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie* и не поставя допълнителни изисквания все още не означава, че тази двойна процедура действително не води до ограничаване на свободното предоставяне на услуги. Този извод не се променя от обстоятелството, че на практика решението за издаване на разрешение за пребиваване се взема в кратък срок¹¹.
- 19 Отделната процедура за издаването на разрешение за пребиваване представлява ограничение, тъй като срокът на валидност на разрешението за

⁹ Решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 31 и 32.

¹⁰ Решение от 21 септември 2006 г., Комисия/Австрия, C-168/04, EU:C:2006:595, т. 20.

¹¹ Вж. решение от 19 януари 2006 г., Комисия/Германия, C-244/04, EU:C:2006:49, т. 33.

пребиваване за целите на трансграничното предоставяне на услуги е ограничен от закона до продължителността на дейността, като максималният срок е две години¹². Ето защо, ако продължителността на предоставяне на услугата е по-дълга от първоначално предвидената или ако е налице услуга, която надхвърля предвидената максимална продължителност, трябва да се подаде нова молба (за издаване на разрешение за пребиваване или за удължаване на срока на валидността му).

- 20 В този случай за всяка нова молба са дължими таксите, предвидени по закон. Тази сума съответства на таксите, предвидени за разрешение за упражняване на трудова дейност, което може да бъде издадено на граждани на трета страна, но е пет пъти по-голяма от размера на таксите, дължими за издаването на удостоверение за законното пребиваване на гражданин на Съюз (документ за пребиваване в ЕС)¹³.
- 21 Горните съображения дават основание на запитващата юрисдикция да поиска Съдът да се произнесе по формулираните по-горе преюдициални въпроси.

¹² Член 3.58, параграф 1, буква i) от Vreemdelingenbesluit 2000 и параграф B5/3.1 от Vreemdelingencirculaire 2000.

¹³ Член 3.34, буква h) от Voorschrift Vreemdelingen 2000.