

C-540/22. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2022. augusztus 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. augusztus 11.

Felperesek:

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

Alperes:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás tárgyát a felperesek – 44, ukrán állampolgársággal rendelkező természetes személy (a továbbiakban: felperesek) – és a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) között a felperesek által a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából kiadott, határozott időre szóló tartózkodási engedély kiadásával szemben benyújtott panaszok megalapozatlanként történő elutasítása miatt folyamatban lévő jogvita képezi.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló jelen kérelem tárgyát a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk által védett szabadságának terjedelme képezi. Különösen a valamely tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatásnyújtó vállalkozás valamely másik tagállamban foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgár munkavállalóinak az utóbbi tagállamban fennálló tartózkodási jogáról, valamint az ilyen tartózkodási joggal kapcsolatban a nemzeti jogban előírható korlátozásokról, eljárási lépésekről és költségekről van szó.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Magában foglalja-e a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. és EUMSZ. 57. cikk által biztosított szabadsága a valamely tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatásnyújtó vállalkozás által valamely másik tagállamban foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgár munkavállalók utóbbi tagállamban fennálló, az említett jogból származtatott tartózkodási jogát?
- 2) Amennyiben nem: Ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel, hogy a szolgáltatásnyújtó vállalkozás egyszerű bejelentési kötelezettségén túlmenően minden egyes munkavállaló számára tartózkodási engedélyt kell kérni, ha a szolgáltatásnyújtás időtartama meghaladja a három hónapot?
- 3) Amennyiben nem: Ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel

a) az olyan nemzeti jogszabályi rendelkezés, amely szerint az ilyen tartózkodási engedély érvényességi ideje a szolgáltatásnyújtás időtartamától függetlenül nem haladhatja meg a két évet?

b) az ilyen tartózkodási engedély érvényességi idejének a szolgáltatásnyújtó vállalkozás székhelye szerinti tagállamban kiadott munkavállalási és tartózkodási engedély érvényességi idejére való korlátozása?

c) minden egyes (meghosszabbítás iránti) kérelem után olyan díj felszámítása, amelynek összege megegyezik a harmadik országbeli állampolgár által a munkavállalási engedélyért fizetendő díjjal, de ötszöröse az uniós polgár jogszerű tartózkodására vonatkozó igazolásért fizetendő díjnak?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet) 3.58. cikke 1. bekezdésének i. pontja

A Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (az Európai Unión belül kiküldött munkavállalók munkafeltételeiről szóló törvény) 8. cikke

A Voorschrift Vreemdelingen 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi szabályzat) 3.34. cikkének h. pontja

A Vreemdelingen-circulaire 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél) B5/3.1. szakasza

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperesek ukrán állampolgárok, akiket a szlovák ROBI spol s.r.o. társaság (a továbbiakban: ROBI) foglalkoztat. Ez a társaság Hollandiában végez munkákat egy holland megrendelő számára. A határozott időre szóló szlovák tartózkodási engedéllyel rendelkező felpereseket a ROBI küldte ki e munkák elvégzésére. A ROBI előzetesen tájékoztatta a holland hatóságokat a munkák felperesek általi elvégzéséről és az erre tervezett időszakról. A ROBI ezt követően arról tájékoztatta e hatóságokat, hogy a felperesek által elvégzendő munkák a schengeni tartózkodási jognál (180 napos időszakonként 90 nap) hosszabb ideig tartanak.
- 2 Ezzel összefüggésben a ROBI ezenkívül valamennyi felperes vonatkozásában kérelmet nyújtott be az Immigratie- en Naturalisatiediensthez (bevándorlási és honosítási szolgálat, Hollandia; a továbbiakban: IND) a határokon átnyúló

szolgáltatásnyújtás céljából kiadott tartózkodási engedély kiadása iránt. E kérelmek elintézéséért díjat számítottak fel. Az államtitkár nevében az IND helyt adott a kérelmeknek azzal a megjegyzéssel, hogy a konkrét munkákhoz nincs szükség munkavállalási engedélyre. A kiadott tartózkodási engedélyek érvényességi idejét ennek során a felperesek szlovák tartózkodási engedélyeinek érvényességi idejére korlátozta, és így az rövidebb, mint azon munkák időtartama, amelyek miatt a felpereseket kiküldték.

- 3 A felperesek panaszt nyújtottak be a helyt adó határozatokkal szemben az IND-hez, amely az államtitkár nevében felülvizsgálja a határozatokat. A felperesek kifogásai a tartózkodási engedély kérelmezésének kötelezettségére, a kiadott engedélyek érvényességi idejére és a kérelmek elintézéséért fizetendő díjakra vonatkoztak. A megtámadott határozatokkal elutasították a felperesek panaszait mint megalapozatlanokat.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 A felperesek az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk megsértésére hivatkoznak. A felperesek a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, többek között a Vander Elst ítéletre¹ és az Essent ítéletre² hivatkoznak, amelyekben a Bíróság megállapította, hogy valamely szolgáltató a lehető legkisebb mértékben akadályozható a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlásában.
- 5 Ez az ítélkezési gyakorlat azonban még nem ad választ arra a kérdésre, hogy jogszerű-e, hogy az Európai Unió valamely tagállamában székhellyel rendelkező szolgáltatók harmadik országbeli állampolgár munkavállalóinak a schengeni tartózkodási jog (180 napos időszakonként 90 nap) lejártát követően a szolgáltató székhelye szerinti országban kiadott tartózkodási engedélyük mellé egy másik tagállamban való tartózkodásra vonatkozó engedélyt is kérniük kell ahhoz, hogy az utóbbi tagállamban határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében végezhesenek tevékenységet. A felperesek mindazonáltal azt a következtetést vonják le a Bizottság kontra Németország ítéletéből³ és az Essent ítéletből, hogy a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtást megelőzően csak bejelentés, tájékoztatás vagy egyszerű nyilatkozat követelhető meg. Hollandiában is ilyen eljárást vezettek be. Mivel Hollandiában ezen eljáráson kívül tartózkodási engedélyt is kell kérni ugyanazon információk alapján, szükségtelen és ezért jogellenes kettős eljárásról van szó.
- 6 A felperesek véleménye szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának nem igazolható akadályozását jelenti az a körülmény is, hogy a kiadandó tartózkodási engedély nem a szolgáltató székhelye szerinti tagállamban fennálló tartózkodási

¹ 1994. augusztus 9-i Vander Elst ítélet, C-43/93, EU:C:1994:310.

² 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítélet, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ 2006. január 19-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-244/04, EU:C:2006:49.

jog időtartamától, hanem a Hollandiában történő szolgáltatásnyújtás előrelátható időtartamától függ. Ez vonatkozik a tartózkodási engedély érvényességi idejének jogszabályban előírt, legfeljebb két évre történő korlátozására is.⁴ A felperesek szerint ez akadályokat gördít a hosszabb megvalósítási idejű projektek útjába.

- 7 A felperesek végezetül úgy vélik, hogy a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából kiadott tartózkodási engedély iránti kérelem elintézéséért fizetendő díjak ellentétesek a szolgáltatásnyújtás szabadságával. E tekintetben rámutatnak az uniós polgárként való jogszerű tartózkodásra vonatkozó igazolásért fizetendő díjak összegéhez képest fennálló különbségre.
- 8 Az államtitkár véleménye szerint a tartózkodási engedéllyel kapcsolatos kötelezettség nem ellentétes az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikkel. Mivel a szolgáltató egyszerű bejelentést követően 180 naponként 90 napig szabadon tartózkodhat Hollandiában, nincs ellenőrzés a szolgáltatásnyújtás megkezdése előtt. A tartózkodási engedély munkavállalási engedélynek sem minősül. A tartózkodási engedély megszerzésére irányuló eljárás egyébként egyszerű. A szükséges dokumentumok már a szolgáltató birtokában vannak, és csak azt vizsgálják, hogy megtették-e a bejelentést, és hogy rendelkezésre áll-e egy másik tagállambeli munkavállalási engedély, tartózkodási engedély és munkaszerződés.
- 9 Amennyiben ez már a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintendő, úgy ezt a korlátozást közérdeken alapuló nyomós indokok igazolják. A tartózkodási engedéllyel kapcsolatos kötelezettség ugyanis a szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezések betartása miatt szükséges. E kötelezettségre Hollandia érdekeinek védelme, különösen a holland munkaerőpiachoz való hozzáférés védelme érdekében is szükség van. A tartózkodási engedéllyel kapcsolatos kötelezettség ezenfelül annak ellenőrizhetőségéhez is szükséges, hogy egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató adott esetben más célból veszi-e igénybe a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mint amelyből bevezették azt. Az államtitkár végezetül arra hivatkozik, hogy a tartózkodási engedély a jogbiztonságot szolgálja, mert a munkavállaló az azzal kiállított tartózkodási okmánnyal igazolni tudja, hogy jogszerűen tartózkodik Hollandiában.
- 10 Az államtitkár úgy véli továbbá, hogy a kiadott engedélyk érvényességi idejét jogszerűen kötötte a szlovák tartózkodási engedélyk időtartamához. Vitatja, hogy kötelező lenne a tartózkodási engedélyt a tervezett szolgáltatásnyújtás időtartamára kiadni, és rámutat arra, hogy az a munkavállaló, aki munkáltatójának tagállamában már nem rendelkezik érvényes munkavállalási és tartózkodási engedéllyel, már nem felel meg a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó feltételeknek. A holland jogban előírt maximális érvényességi idő sem ellentétes az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikkel.

⁴ A külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet 3.58. cikke 1. bekezdésének i. pontja.

- 11 Az államtitkár végezetül arra hivatkozik, hogy a tartózkodási engedély kiadása (vagy érvényességi idejének meghosszabbítása) iránti kérelmek elintézéséért felszámított díjak nem aránytalanul magasak. A díjak összegét 2019. január 1-jén az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja, Hollandia) ítélezési gyakorlata alapján kiigazították, és az jelenleg a nemzeti személyazonosító igazolvány díjaihoz van kötve.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 12 A Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság, Hollandia; a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) először is emlékeztet arra, hogy a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint a vállalkozás azon tevékenysége, amelynek keretében díjazás ellenében munkaerőt bocsát rendelkezésre oly módon, hogy e munkavállaló továbbra is vele áll munkaviszonyban anélkül, hogy a kölcsönvevővel munkaszerződést kötne, olyan szakmai tevékenység, amely teljesíti az EUMSZ 57. cikk első bekezdésében meghatározott feltételeket, következésképpen az e rendelkezés értelmében vett szolgáltatásnak minősül.⁵
- 13 Ezenkívül az állandó ítélezési gyakorlat szerint az EUMSZ 56. cikk nemcsak a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben az állampolgársága alapján alkalmazott minden hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem ugyanúgy valamennyi korlátozás megszüntetését akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok akadályozzák, zavarják vagy kevésbé vonzóvá teszik egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat.⁶
- 14 A Bíróság megállapította továbbá, hogy az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikkben foglalt szabályozásra tekintettel nem követelhető meg munkavállalási engedély olyan harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásához, akiket egy tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás részére egy másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás bocsát rendelkezésre. Annak ellenőrizhetőségéhez, hogy ténylegesen megvalósul-e az említett rendelkezések értelmében vett szolgáltatásnyújtás, elegendő ugyanis kevésbé korlátozó intézkedésként olyan egyszerű előzetes nyilatkozathoz folyamodni, amelyben a szolgáltató megadja az annak ellenőrizhetőségéhez szükséges információkat, hogy a rendelkezésre bocsátott munkavállalókat jogszerűen foglalkoztatják-e, és fő tevékenységüket a szolgáltatásnyújtó vállalkozás székhelye szerinti tagállamban

⁵ 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítélet, C-91/13, EU:C:2014:2206, 37. pont.

⁶ 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítélet, C-91/13, EU:C:2014:2206, 44. pont; 2004. október 21-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-445/03, EU:C:2004:655, 20. pont; 2006. szeptember 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-168/04, EU:C:2006:595, 36. pont.

végzik-e. Ily módon a szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezések betartása is ellenőrizhető.⁷

- 15 A Bizottság kontra Ausztria ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a harmadik állam állampolgárainak valamely tagállam területére való belépését és tartózkodását egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatást nyújtó vállalkozás általi kiküldetés keretében nem harmonizálták közösségi szinten, az e tárgyra vonatkozó tagállami ellenőrzés azonban nem veszélyeztetheti az említett állampolgárokat alkalmazó vállalkozás szolgáltatásnyújtási szabadságát.⁸ A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása ennek ellenére igazolható, feltéve, hogy az egyrészt olyan közérdeken alapuló nyomós indokot szolgál, amelyet még nem védenek kellőképpen meglévő szabályok, másrészt a korlátozó intézkedéssel a kitűzött cél is megvalósítható, harmadrészt pedig az intézkedés nem lépi túl az ehhez szükséges mértéket.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az Európai Bizottság arra hivatkozott a fent említett, Ausztriával szembeni ügyben, hogy a szolgáltatás szabad nyújtása keretében valamennyi szolgáltatást nyújtó „származtatott jogot” biztosít alkalmazottainak arra, hogy a szolgáltatás nyújtásához szükséges időtartamra tartózkodási engedélyt kapjanak. Az Európai Bizottság véleménye szerint a tartózkodási jogra vonatkozó határozat tisztán formális jellegű, és azt automatikusan meg kell hozni.⁹
- 17 Ez felveti a kérdést, hogy a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk értelmében vett szabadságához való jogból nem ered-e származtatott jog a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalók javára is. A Bizottság kontra Ausztria ítélet 59. pontjából kitűnik, hogy nem ez a helyzet, mivel a harmadik állam állampolgárainak belépésére és tartózkodására vonatkozó szabályokat még mindig nem harmonizálták. Az EUMSZ 56. cikkből eredő, a szolgáltatásnyújtás szabadságának útjában álló minden akadály elhárítására vonatkozó kötelezettség alapján mindazonáltal azzal lehet érvelni, hogy a valamely tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatásnyújtó vállalkozás által foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgár munkavállalók valamely másik tagállamban történő, a szolgáltatásnyújtás e szabadsága keretében megengedett munkavégzése ennek ellenére nem köthető egyéni tartózkodási engedélyhez, mert ez a kötelezettség szükségtelenül megnehezíti a harmadik országbeli állampolgár munkavállalók kiküldetése révén történő szolgáltatásnyújtást.

⁷ 2014. szeptember 11-i Essent Energie Productie ítélet, C-91/13, EU:C:2014:2206, 56–59. pont; 2004. október 21-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-445/03, EU:C:2004:655, 31. és 46. pont; 2006. január 19-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-244/04, EU:C:2006:49, 41. és 45. pont.

⁸ 2006. szeptember 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-168/04, EU:C:2006:595, 60. pont, hivatkozással az 1982. február 3-i Seco és Desquenne & Giral ítéletre, 62/81 és 63/81, EU:C:1982:34, 12. pont.

⁹ 2006. szeptember 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-168/04, EU:C:2006:595, 31. és 32. pont.

- 18 Az Európai Bizottság ezenkívül arra hivatkozott az Ausztriával szembeni ügyben, hogy a kettős eljárás fennállása önmagában a szolgáltatásnyújtás szabadsága elve aránytalan korlátozásának minősül.¹⁰ A holland szabályozást ugyanígy kettős eljárás jellemzi, mivel a valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező munkáltató által Hollandiába kiküldött harmadik országbeli állampolgár munkavállalókat először be kell jelenteni egy sor információ megadásával, majd ezen információk alapján külön tartózkodási engedélyt kell kérniük. E tekintetben az a körülmény, hogy a tartózkodási engedéllyel kapcsolatos kötelezettség csak egy 90 napos időszak letelte után válik relevánssá, mit sem változtat azon, hogy ez a kötelezettség az előzetes hozzájárulás hatásával bír, amennyiben a szolgáltatásnyújtás időtartama meghaladja a 90 napot. Az a körülmény, hogy az IND ennek során csak azt vizsgálja, hogy a bejelentést az Európai Unión belül kiküldött munkavállalók munkafeltételeiről szóló törvény 8. cikkével összhangban tették-e meg, és nem támaszt további követelményeket, még nem jelenti azt, hogy ez a kettős eljárás ténylegesen nem eredményezi a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását. Az a körülmény, hogy a gyakorlatban rövid időn belül döntenek a tartózkodási engedély kiadásáról, nem befolyásolja ezt a következtetést.¹¹
- 19 A tartózkodási engedély kiadására irányuló külön eljárás korlátozást jelent, mert a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából kiadott tartózkodási engedély érvényességi idejét jogszabály a tevékenység időtartamára, de legfeljebb két évre korlátozza.¹² Ezért ha a szolgáltatásnyújtás időtartama meghaladja az eredetileg tervezettet, vagy ha az előírt maximális időtartamot meghaladó szolgáltatásnyújtásról van szó, új kérelmet kell benyújtani (a tartózkodási engedély kiadása vagy annak érvényességi idejének a meghosszabbítása iránt).
- 20 Ebben az esetben minden egyes új kérelem után meg kell fizetni a jogszabályban előírt díjakat. Ez az összeg megegyezik a harmadik országbeli állampolgároknak kiadható munkavállalási engedély tekintetében előírt díjjal, de ötszöröse a jogszerű tartózkodásra vonatkozó igazolás (EU tartózkodási okmány) uniós polgárok részére történő kiállításáért fizetendő díjnak.¹³
- 21 A fentiek alapján a kérdést előterjesztő bíróság a fent megfogalmazott előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolását kéri a Bíróságtól.

¹⁰ 2006. szeptember 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-168/04, EU:C:2006:595, 20. pont.

¹¹ Lásd: 2006. január 19-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-244/04, EU:C:2006:49, 33. pont.

¹² A külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet 3.58. cikke 1. bekezdésének i. pontja és a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél B5/3.1. szakasza.

¹³ A külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi szabályzat 3.34. cikkének h. pontja.