

Rechtssache C-540/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

11. August 2022

Vorlegendes Gericht:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

11. August 2022

Kläger:

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

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Im Ausgangsverfahren geht es um einen Rechtsstreit zwischen den Klägern, 44 natürlichen Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit (im Folgenden: Kläger), und dem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär) über die Zurückweisung der Widersprüche der Kläger als unbegründet, die diese gegen die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erhoben hatten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Dieses Ersuchen nach Art. 267 AEUV betrifft die Tragweite des durch die Art. 56 und 57 AEUV geschützten freien Dienstleistungsverkehrs. Insbesondere geht es um das Aufenthaltsrecht von in einem Mitgliedstaat beschäftigten drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungsunternehmens im erstgenannten Mitgliedstaat und um die Beschränkungen, die Verfahrensschritte und die Kosten, die im nationalen Recht für ein solches Aufenthaltsrecht vorgesehen werden können.

Vorlagefragen

1. Umfasst der durch die Art. 56 und 57 AEUV gewährleistete freie Dienstleistungsverkehr ein von diesem Recht abgeleitetes Aufenthaltsrecht für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat, die in diesem Mitgliedstaat von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungsunternehmen beschäftigt werden dürfen?
2. Falls nein: Steht Art. 56 AEUV dem entgegen, dass neben einer einfachen Meldepflicht des Dienstleistungsunternehmens für jeden Arbeitnehmer eine Aufenthaltsgenehmigung beantragt werden muss, wenn die Dauer der Dienstleistung drei Monate überschreitet?
3. Falls nein: Steht Art. 56 AEUV

- a. einer nationalen Gesetzesregelung entgegen, wonach die Gültigkeitsdauer einer solchen Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Dauer der Dienstleistung nicht mehr als zwei Jahre betragen kann?
- b. der Beschränkung der Gültigkeitsdauer einer solchen Aufenthaltserlaubnis auf die Gültigkeitsdauer der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in dem Mitgliedstaat entgegen, in dem das Dienstleistungsunternehmen ansässig ist?
- c. der Erhebung von Gebühren für jeden (Verlängerungs-)Antrag entgegen, deren Höhe den für eine Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch einen Drittstaatsangehörigen zu entrichtenden Gebühren, jedoch dem fünffachen Betrag der Gebühren für einen Nachweis über den rechtmäßigen Aufenthalt eines Unionsbürgers entspricht?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 56 und 57 AEUV

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 3.58 Abs. 1 Buchst. i des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000)

Art. 8 der Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Gesetz über die Arbeitsbedingungen für innerhalb der Europäischen Union entsandte Arbeitnehmer)

Art. 3.34 Buchst. h der Voorschrift Vreemdelingen 2000 (interministerielle Ausländerverordnung 2000)

Abschnitt B5/3.1 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländer-Runderlass 2000)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Kläger sind ukrainische Staatsangehörige und bei der slowakischen Gesellschaft ROBI spol s.r.o. (im Folgenden: ROBI) beschäftigt. Diese Gesellschaft führt für einen niederländischen Auftraggeber Arbeiten in den Niederlanden durch. Die Kläger, die über eine befristete slowakische Aufenthaltserlaubnis verfügen, wurden von ROBI entsandt, um diese Arbeiten durchzuführen. ROBI teilte den niederländischen Behörden die Durchführung der Arbeiten durch die Kläger und den dafür vorgesehenen Zeitraum vorher mit. In der Folge setzte ROBI diese Behörden darüber in Kenntnis, dass die von den Klägern zu verrichtenden Arbeiten länger als das Schengen-Aufenthaltsrecht (90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen) dauern würden.

- 2 In diesem Zusammenhang stellte ROBI außerdem beim Immigratie- en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde, Niederlande, im Folgenden: IND) für jeden Kläger einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen. Für die Bearbeitung dieser Anträge wurden Gebühren erhoben. Namens des Staatssekretärs gab der IND den Anträgen mit dem Vermerk statt, dass für diese spezifischen Arbeiten keine Beschäftigungserlaubnis erforderlich sei. Die Gültigkeitsdauer der erteilten Aufenthaltserlaubnisse wurde dabei auf die Gültigkeitsdauer der slowakischen Aufenthaltserlaubnisse der Kläger begrenzt und ist dadurch kürzer als die Dauer der Arbeiten, derentwegen die Kläger entsandt wurden.
- 3 Die Kläger legten Widerspruch gegen die stattgebenden Bescheide beim IND ein, der die Bescheide namens des Staatssekretärs überprüfte. Die von den Klägern vorgebrachten Einwände betrafen die Verpflichtung zur Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis als solche, die Gültigkeitsdauer der erteilten Erlaubnisse und die für die Bearbeitung der Anträge zu zahlenden Gebühren. Mit den angefochtenen Bescheiden wurden die Widersprüche der Kläger als unbegründet zurückgewiesen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Die Kläger machen einen Verstoß gegen die Art. 56 und 57 AEUV geltend. Sie verweisen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, u. a. auf die Urteile Vander Elst¹ und Essent², in denen entschieden worden sei, dass ein Dienstleistender bei der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit so wenig wie möglich behindert werden dürfe.
- 5 Diese Rechtsprechung beantworte jedoch noch nicht die Frage, ob es rechtmäßig sei, dass drittstaatsangehörige Arbeitnehmer von in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässigen Dienstleistenden nach Ablauf des Schengen-Aufenthaltsrechts (90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen) neben ihrer Aufenthaltserlaubnis im Niederlassungsstaat des Dienstleistenden auch eine Erlaubnis für den Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat beantragen müssten, um in diesem Mitgliedstaat Tätigkeiten im Rahmen der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen durchführen zu können. Allerdings leiten die Kläger aus den Urteilen Kommission/Deutschland³ und Essent ab, dass vor der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen nur eine Notifizierung, Mitteilung oder einfache Erklärung verlangt werden dürfe. Ein solches Verfahren sei auch in den Niederlanden eingeführt worden. Weil in den Niederlanden neben diesem Verfahren auch eine Aufenthaltserlaubnis anhand der gleichen

¹ Urteil vom 9. August 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Urteil vom 19. Januar 2006, Kommission/Deutschland, C-244/04, EU:C:2006:49.

Informationen beantragt werden müsse, liege ein unnötiges und daher unrechtmäßiges doppeltes Verfahren vor.

- 6 Auch der Umstand, dass eine zu erteilende Aufenthaltserlaubnis nicht von der Dauer des Aufenthaltsrechts in dem Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistende ansässig sei, sondern von der voraussichtlichen Dauer der Dienstleistung in den Niederlanden abhängt, halten die Kläger für eine ungerechtfertigte Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs. Das gelte auch für die gesetzliche Begrenzung der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis auf höchstens zwei Jahre⁴. Dies führt den Klägern zufolge zu einer Behinderung für Projekte mit einer längeren Durchführungsdauer.
- 7 Abschließend sind die Kläger der Ansicht, dass die für die Bearbeitung des Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu entrichtenden Gebühren dem freien Dienstleistungsverkehr zuwiderliefe. Dabei verweisen sie auf den Unterschied zur Höhe der Gebühren, die für einen Nachweis über den rechtmäßigen Aufenthalt als Unionsbürger zu entrichten seien.
- 8 Der Staatssekretär ist der Ansicht, dass die Aufenthaltserlaubnispflicht nicht gegen die Art. 56 und 57 AEUV verstoße. Da es dem Dienstleistenden freistehe, sich nach einfacher Notifizierung während eines Zeitraums von 90 Tagen je 180 Tage in den Niederlanden aufzuhalten, liege keine Kontrolle vor Beginn der Dienstleistungserbringung vor. Die Aufenthaltserlaubnis sei auch keine Beschäftigungserlaubnis. Im Übrigen sei das Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis einfach. Die erforderlichen Unterlagen seien schon im Besitz des Dienstleistenden und es werde nur geprüft, ob eine Meldung abgegeben worden sei und ob eine Arbeitserlaubnis, eine Aufenthaltserlaubnis und ein Arbeitsvertrag in einem anderen Mitgliedstaat vorlägen.
- 9 Sofern dies bereits als Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs anzusehen sei, sei diese Beschränkung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Die Aufenthaltserlaubnispflicht sei nämlich vor dem Hintergrund der Einhaltung der Vorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erforderlich. Auch sei diese Pflicht zum Schutz der Interessen der Niederlande notwendig, insbesondere zum Schutz des Zugangs zum niederländischen Arbeitsmarkt. Ferner sei die Aufenthaltserlaubnispflicht erforderlich, um überprüfen zu können, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiger Dienstleistender die Dienstleistungsfreiheit womöglich zu einem anderen als dem Zweck in Anspruch nehme, zu dem diese eingeführt worden sei. Schließlich macht der Staatssekretär geltend, dass eine Aufenthaltserlaubnis im Interesse der Rechtssicherheit liege, weil der Arbeitnehmer mit dem damit ausgestellten Aufenthaltsdokument nachweisen könne, dass er sich rechtmäßig in den Niederlanden aufhalte.

⁴ Art. 3.58 Abs. 1 Buchs. i des Vreemdelingenbesluit 2000.

- 10 Der Staatssekretär ist ferner der Ansicht, dass er die Gültigkeitsdauer der erteilten Erlaubnisse zu Recht von der Dauer der slowakischen Aufenthaltserlaubnisse abhängig gemacht habe. Er stellt in Abrede, dass es eine Verpflichtung gebe, eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der vorgesehenen Dienstleistung zu erteilen, und weist darauf hin, dass ein Arbeitnehmer, der im Mitgliedstaat seines Arbeitgebers nicht mehr über eine gültige Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verfüge, die für die Dienstleistungserbringung geltenden Voraussetzungen nicht mehr erfülle. Auch stehe die im niederländischen Recht vorgesehene Höchstgültigkeitsdauer nicht im Widerspruch zu den Art. 56 und 57 AEUV.
- 11 Schließlich macht der Staatssekretär geltend, dass die für die Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung (oder Verlängerung der Gültigkeitsdauer) einer Aufenthaltserlaubnis erhobenen Gebühren nicht unverhältnismäßig hoch seien. Die Höhe der Gebühren sei zum 1. Januar 2019 aufgrund der Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung für Verwaltungstreitsachen des Staatsrats, Niederlande) angepasst worden und sei jetzt an die Gebühren für einen nationalen Personalausweis gekoppelt.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Middelburg, Niederlande, im Folgenden: vorlegendes Gericht) macht zunächst darauf aufmerksam, dass nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs die Tätigkeit, die darin besteht, dass ein Unternehmen anderen entgeltlich Arbeitnehmer, die im Dienst dieses Unternehmens bleiben, zur Verfügung stellt, ohne dass ein Arbeitsvertrag mit dem Entleihunternehmen geschlossen wird, eine Berufstätigkeit darstellt, die die in Art. 57 Abs. 1 AEUV niedergelegten Voraussetzungen erfüllt und daher als Dienstleistung im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist⁵.
- 13 Außerdem entspricht es ständiger Rechtsprechung, dass Art. 56 AEUV nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit verlangt, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen⁶.
- 14 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass angesichts der Regelung in den Art. 56 und 57 AEUV für die Beschäftigung von drittstaatsangehörigen

⁵ Urteil vom 11. September 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 37.

⁶ Urteile vom 11. September 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 44, vom 21. Oktober 2004, Kommission/Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, Rn. 20, und vom 21. September 2006, Kommission/Österreich, C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 36.

Arbeitnehmern, die einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen überlassen werden, keine Beschäftigungserlaubnis verlangt werden darf. Um überprüfen zu können, ob eine Dienstleistung im Sinne dieser Vorschriften tatsächlich vorliegt, reicht es nämlich aus, auf das weniger einschneidende Mittel einer einfachen vorherigen Erklärung zurückzugreifen, in der der Dienstleistende die Informationen mitteilt, die erforderlich sind, um überprüfen zu können, ob die überlassenen Arbeitnehmer legal beschäftigt werden und ihre Haupttätigkeit in dem Mitgliedstaat ausüben, in dem das Dienstleistungsunternehmen ansässig ist. Auch kann die Einhaltung der Vorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit auf diese Weise kontrolliert werden⁷.

- 15 Im Urteil Kommission/Österreich hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Einreise von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und ihr Aufenthalt dort im Rahmen einer Entsendung durch ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Dienstleistungsunternehmen nicht auf Gemeinschaftsebene harmonisiert worden ist, jedoch ein Mitgliedstaat durch die Kontrolltätigkeit, die er in diesem Bereich ausübt, nicht die Dienstleistungsfreiheit des diese Personen beschäftigenden Unternehmens in Frage stellen darf⁸. Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit kann trotzdem gerechtfertigt sein, soweit sie erstens auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruht und dieses nicht schon ausreichend durch bestehende Vorschriften geschützt wird, zweitens mit der beschränkenden Maßnahme auch das verfolgte Ziel verwirklicht werden kann und drittens die Maßnahme nicht über das hinausgeht, was hierfür erforderlich ist.
- 16 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass die Europäische Kommission in der oben genannten Rechtssache gegen Österreich geltend gemacht hat, dass im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs jeder Dienstleister seinen Arbeitnehmern das „abgeleitete Recht“ auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck und für die Dauer der Dienstleistung übertrage. Die Entscheidung über das Aufenthaltsrecht ist nach Ansicht der Europäischen Kommission rein formeller Natur und muss ohne Weiteres erlassen werden⁹.
- 17 Das lässt die Frage aufkommen, ob sich aus dem Recht auf freien Dienstleistungsverkehr im Sinne der Art. 56 und 57 AEUV nicht auch ein abgeleitetes Recht für die Arbeitnehmer ergibt, die im Rahmen

⁷ Urteile vom 11. September 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, Rn. 56 bis 59, vom 21. Oktober 2004, Kommission/Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, Rn. 31 und 46, sowie vom 19. Januar 2006, Kommission/Deutschland, C-244/04, EU:C:2006:49, Rn. 41 und 45.

⁸ Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich, C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 60, unter Verweis auf das Urteil vom 3. Februar 1982, Seco und Desquenue & Giral, 62/81 und 63/81, EU:C:1982:34, Rn. 12.

⁹ Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich, C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 31 und 32.

grenzüberschreitender Dienstleistungen entsandt werden. Rn. 59 des Urteils Kommission/Österreich lässt sich entnehmen, dass dies nicht der Fall ist, da die Regelung der Einreise von Drittstaatsangehörigen und ihres Aufenthalts immer noch nicht harmonisiert worden ist. Gleichwohl ließe sich aufgrund der sich aus Art. 56 AEUV ergebenden Verpflichtung zur Beseitigung jeder Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs argumentieren, dass der im Rahmen dieser Dienstleistungsfreiheit erlaubte Einsatz von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern in einem Mitgliedstaat, die bei einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungsunternehmen beschäftigt sind, nicht dennoch von einer individuellen Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht werden darf, weil diese Verpflichtung die Dienstleistungserbringung mittels Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern unnötig erschwert.

- 18 Außerdem machte die Europäische Kommission in der Rechtssache gegen Österreich geltend, dass das doppelte Verfahren an und für sich bereits eine unverhältnismäßige Beschränkung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle¹⁰. Die niederländische Regelung ist ebenso durch ein doppeltes Verfahren gekennzeichnet, da drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, die von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Arbeitgeber in die Niederlande entsandt werden, erstens unter Angabe einer Reihe von Informationen angemeldet werden und zweitens auf der Grundlage dieser Informationen gesondert eine Aufenthaltserlaubnis beantragen müssen. Dabei ändert der Umstand, dass die Aufenthaltserlaubnispflicht erst nach Ablauf eines Zeitraums von 90 Tagen relevant wird, nichts daran, dass diese Pflicht die Wirkung einer vorherigen Zustimmung hat, soweit die Dienstleistung länger als 90 Tage dauert. Dass der IND dabei nur prüft, ob die Meldung im Einklang mit Art. 8 der Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie abgegeben worden ist, und keine zusätzlichen Anforderungen stellt, bedeutet noch nicht, dass dieses doppelte Verfahren nicht faktisch zu einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs führt. Der Umstand, dass in der Praxis innerhalb einer kurzen Frist über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entschieden wird, ändert dieses Ergebnis nicht¹¹.
- 19 Das gesonderte Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis stellt eine Beschränkung dar, weil die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen gesetzlich auf die Dauer der Tätigkeit beschränkt ist, wobei eine Höchstdauer von zwei Jahren gilt¹². Dauert die Dienstleistung länger als zunächst vorgesehen oder liegt eine Dienstleistung vor, die die vorgeschriebene Höchstdauer überschreitet, muss daher ein neuer

¹⁰ Urteil vom 21. September 2006, Kommission/Österreich, C-168/04, EU:C:2006:595, Rn. 20.

¹¹ Vgl. Urteil vom 19. Januar 2006, Kommission/Deutschland, C-244/04, EU:C:2006:49, Rn. 33.

¹² Art. 3.58 Abs. 1 Buchst. i des Vreemdelingenbesluit 2000 und Abschnitt B5/3.1 des Vreemdelingencirculaire 2000.

Antrag (auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder Verlängerung ihrer Gültigkeitsdauer) gestellt werden.

- 20 In diesem Fall sind für jeden neuen Antrag die gesetzlichen Gebühren zu entrichten. Dieser Betrag entspricht den Gebühren, die für eine Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgesehen sind, die Drittstaatsangehörigen erteilt werden kann, jedoch dem fünffachen Betrag der Gebühren, die für die Ausstellung eines Nachweises über den rechtmäßigen Aufenthalt zugunsten eines Unionsbürgers (EU-Aufenthaltsdokument) zu entrichten sind¹³.
- 21 Die vorstehenden Ausführungen veranlassen das vorlegende Gericht, den Gerichtshof zu ersuchen, die oben formulierten Vorlagefragen zu beantworten.

ARBEITSDOKUMENT

¹³ Art. 3.34 Buchst. h der Voorschrift Vreemdelingen 2000.