

Cauza C-540/22

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

Data depunerii:

11 august 2022

Instanța de trimitere:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din
Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

11 august 2022

Reclamanți:

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

Pârât:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurii principale

Procedura principală privește un litigiu între reclamânți, 44 de persoane fizice de cetățenie ucraineană (denumite în continuare „reclamânții”), și Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos) (denumit în continuare „secretarul de stat”), cu privire la respingerea ca neîntemeiate, de către acesta din urmă, a contestațiilor formulate de reclamânți împotriva eliberării unui permis de ședere pe perioadă determinată pentru prestarea de servicii transfrontaliere.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Această cerere, formulată în temeiul articolului 267 TFUE, privește sfera liberei circulații a serviciilor, garantată la articolele 56 și 57 TFUE. Este vorba în special despre dreptul de ședere într-un stat membru, exercitat de lucrători din țări terțe angajați în statul respectiv de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru, și despre restricțiile, etapele procedurale și costurile de care legislația națională condiționează un astfel de drept de ședere.

Întrebările preliminare

1. Libera circulație a serviciilor garantată la articolele 56 și 57 TFUE cuprinde un drept de ședere într-un stat membru, derivat din acest drept, pentru lucrători din țări terțe care pot fi angajați în statul respectiv de un prestator de servicii stabilit în alt stat membru?
2. În cazul unui răspuns negativ, articolul 56 TFUE se opune ca, în cazul în care durata furnizării serviciilor este mai mare de trei luni, să fie obligatorie solicitarea unui permis de ședere pentru fiecare lucrător în parte, alături de o obligație de notificare simplă pentru prestatorul de servicii?
3. În cazul unui răspuns negativ, articolul 56 TFUE se opune

- a. unei dispoziții legislative naționale conform căreia perioada de valabilitate a unui astfel de permis de ședere, indiferent de durata furnizării serviciilor, nu poate depăși doi ani?
- b. limitării perioadei de valabilitate a unui astfel de permis de ședere la perioada de valabilitate a permisului de muncă și de ședere în statul membru de stabilire a prestatorului de servicii?
- c. perceperii unei taxe administrative pentru fiecare cerere (de prelungire), al cărei quantum este egal cu taxa administrativă datorată pentru un permis legal pentru ca un resortisant al unei țări terțe să ocupe un loc de muncă, însă este de cinci ori mai mare decât quantumul taxei administrative pentru un certificat de ședere legală a unui cetățean al Uniunii?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolele 56 și 57 TFUE

Dispoziții naționale invocate

Articolul 3.58 alineatul 1 litera i din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii), articolul 8 din Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Legea privind condițiile de muncă pentru lucrătorii detașați în Uniunea Europeană), articolul 3.34, partea introductivă și litera h din Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamentul din anul 2000 privind străinii), și secțiunea B5/3.1 din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din anul 2000 privind străinii)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamanții sunt cetățeni ucraineni și lucrează pentru societatea slovacă ROBI spol s.r.o. (denumită în continuare „ROBI”). Această societate desfășoară activități în Țările de Jos pentru un beneficiar neerlandez. Reclamanții, care dețin un permis slovac de ședere temporară pentru muncă, au fost puși la dispoziție de ROBI pentru a desfășura aceste activități. ROBI a comunicat în prealabil autorităților neerlandeze activitățile acestora și perioada în care vor fi desfășurate. Ulterior, ROBI a comunicat autorităților neerlandeze că activitățile desfășurate de reclamanți vor dura mai mult decât perioada de valabilitate a dreptului la circulație în spațiul Schengen (90 de zile din 180).
- 2 În acest sens, ROBI a depus de asemenea la Immigratie- en Naturalisatiedienst (Serviciul de Imigrare și Naturalizare, Țările de Jos) (denumit în continuare „IND”), pentru fiecare dintre reclamanți, o cerere de eliberare a unui permis de ședere pentru prestarea de servicii transfrontaliere. Pentru examinarea acestor cereri, s-au perceput taxe administrative. IND a admis aceste cereri în numele

secretarului de stat, cu mențiunea că pentru această activitate specifică nu este necesar un permis de muncă. Perioada de valabilitate a permiselor de ședere eliberate este astfel limitată la perioada de valabilitate a permiselor slovace de ședere ale reclamanților, ea fiind mai scurtă decât durata activităților pentru care reclamanții au fost puși la dispoziție.

- 3 Reclamanții au formulat contestații împotriva deciziilor de admitere la IND, care revizuieste deciziile în numele secretarului de stat. Contestațiile formulate de reclamanți s-au referit la obligația în sine de a solicita un permis de ședere, la perioada de valabilitate a permiselor eliberate și la taxele administrative datorate pentru examinarea cererilor. Prin deciziile atacate, contestațiile reclamanților au fost declarate neîntemeiate.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 4 Reclamanții pun concluzii în sensul că au fost încălcate articolele 56 și 57 TFUE. Ei fac trimitere la jurisprudența Curții, inclusiv la Hotărârile în cauzele Vander Elst¹ și Essent², în care s-a statuat că un prestator de servicii trebuie să fie cât mai puțin obstrucționat în exercitarea libertății de a presta servicii.
- 5 În opinia reclamanților, în această jurisprudență nu s-a răspuns încă la întrebarea dacă este corect ca, după expirarea dreptului la circulație în spațiul Schengen (90 de zile din 180), lucrătorii din țări terțe angajați la prestatori de servicii dintr-un stat membru al Uniunii să trebuiască să solicite, alături de permisul de ședere în țara de reședință a prestatorului de servicii, și un permis pentru șederea într-un alt stat membru, legat de activitățile acestora în respectivul stat în cadrul prestării de servicii transfrontaliere. Reclamanții deduc însă din Hotărârile în cauzele Comisia împotriva Germaniei³ și Essent că, înaintea prestării de servicii transfrontaliere, poate fi solicitată numai o notificare, o comunicare sau o declarație simplă. O astfel de procedură a fost introdusă și în Țările de Jos. Întrucât în Țările de Jos, pe lângă această procedură, pe baza aceluiași informații trebuie solicitat și un permis de ședere, reclamanții consideră că este o procedură dublă inutilă, prin urmare nejustificată.
- 6 De asemenea, în opinia reclamanților, faptul că un permis de ședere care ar urma să fie eliberat nu este corelat cu durata dreptului de ședere în statul membru de reședință al prestatorului de servicii, ci cu durata probabilă a prestării serviciilor în Țările de Jos, reprezintă un obstacol nejustificat în calea libertății de a presta servicii. Acest lucru este valabil și pentru faptul că perioada de valabilitate a

¹ Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310).

² Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206).

³ Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-244/04, EU:C:2006:49).

permisului de ședere este limitată prin lege la maximum doi ani.⁴ În opinia reclamantilor, acest lucru conduce la obstrucționarea proiectelor cu o durată de execuție mai mare.

- 7 În sfârșit, reclamantii consideră că taxele administrative datorate pentru examinarea cererii de obținere a unui permis de ședere pentru prestarea de servicii transfrontaliere încalcă dreptul la libera prestare a serviciilor. În acest sens, ei atrag atenția asupra diferenței față de cuantumul taxei datorate pentru obținerea unui certificat de ședere legală ca cetățean al Uniunii.
- 8 În cadrul căii de atac, secretarul de stat susține că obligația de obținere a unui permis de ședere nu este contrară articolelor 56 și 57 TFUE. Având în vedere că prestatorul de servicii are libertatea ca, după o notificare simplă, să aibă reședința în Țările de Jos pe perioada liberă de 90 de zile din 180, nu există un control înainte de începerea prestării serviciilor. De asemenea, permisul de ședere nu este și permis de muncă. În plus, procedura de obținere a unui permis de ședere este una simplă. Actele necesare sunt deja în posesia prestatorului de servicii și se verifică numai dacă s-a făcut o notificare și dacă există un permis de muncă, un permis de ședere și un contract de muncă în celălalt stat membru.
- 9 În măsura în care toate acestea trebuie considerate o restricție privind libera prestare a serviciilor, această restricție este justificată, în opinia secretarului de stat, de existența unor motive imperative de interes general. Secretarul de stat consideră că obligația de a obține un permis de ședere este necesară din punctul de vedere al respectării legislației de dreptul securității sociale. De asemenea, secretarul de stat consideră că obligația de a obține un permis de ședere este necesară pentru protejarea intereselor Țărilor de Jos, în special pentru protejarea accesului la piața muncii din Țările de Jos. În plus, secretarul de stat consideră că obligația de a obține un permis de ședere este necesară pentru a putea verifica dacă un prestator de servicii stabilit într-un alt stat membru nu folosește libertatea de prestare a serviciilor în alt scop decât cel pentru care aceasta a fost introdusă. În sfârșit, secretarul de stat susține că permisul de ședere este în interesul securității juridice, întrucât lucrătorul poate demonstra, cu documentul de ședere obținut în acest mod, că are reședința legală în Țările de Jos.
- 10 În plus, secretarul de stat susține că a procedat în mod corect atunci când a legat perioada de valabilitate a permiselor eliberate de durata permiselor de ședere slovace. El contestă că ar exista o obligație de solicitare a unui permis de ședere pentru durata probabilă a prestării serviciilor și precizează că un lucrător care nu mai deține un permis valabil pentru muncă și ședere în statul membru al angajatorului său nu mai îndeplinește condițiile prevăzute pentru prestarea serviciilor. Secretarul de stat consideră, de asemenea, că perioada maximă de valabilitate stabilită în legislația neerlandeză nu încalcă articolele 56 și 57 TFUE.

⁴ Articolul 3.58 alineatul 1, partea introductivă și litera i din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii).

- 11 În sfârșit, secretarul de stat susține că cuantumul taxei percepute pentru examinarea cererilor de eliberare (sau de prelungire) a (perioadei de valabilitate a) permiselor de ședere nu este disproporționat de mare. De la 1 ianuarie 2019, valoarea taxei a fost modificată pentru a corespunde jurisprudenței Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos) , fiind legată acum de taxa administrativă pentru o carte națională de identitate.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunalul din Haga, sediul din Middelburg, Țările de Jos) (denumit în continuare „instanța de trimitere”) observă de la început că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, activitatea unei întreprinderi care constă în punerea la dispoziție, în schimbul unei remunerații, de forță de muncă ce rămâne în serviciul acelei întreprinderi fără ca vreun contract de muncă să fie încheiat cu utilizatorul constituie o activitate profesională care întrunește condițiile stabilite la articolul 57 primul paragraf TFUE și, prin urmare, trebuie considerată un serviciu în sensul acestei dispoziții⁵
- 13 În plus, conform jurisprudenței consacrate, articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau naționalitate a prestatorului de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, eliminarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare⁶
- 14 Curtea a statuat de asemenea că, având în vedere articolele 56 și 57 TFUE, nu poate fi impus un permis de muncă pentru angajarea unor lucrători din țări terțe care sunt puși la dispoziția unei întreprinderi stabilite în statul membru de către o întreprindere stabilită într-un alt stat membru. Pentru a se putea verifica dacă este într-adevăr vorba despre o prestare de servicii în sensul acestor articole, este suficientă metoda mai puțin riguroasă a unei simple declarații prealabile în care prestatorul de servicii furnizează informațiile care sunt necesare pentru a se putea verifica dacă situația lucrătorilor puși la dispoziție este legală și dacă aceștia își desfășoară activitatea principală în statul membru în care este stabilită

⁵ Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 37).

⁶ Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctul 44); Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punctul 20) și Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 36).

întreprinderea prestatoare de servicii. În acest mod, poate fi verificată și respectarea legislației de dreptul securității sociale.⁷

- 15 În Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria, Curtea a considerat că intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe pe teritoriul unui stat membru în cadrul detașării de către un prestator de servicii stabilit într-un alt stat membru nu face obiectul armonizării la nivel comunitar, însă supravegherea exercitată de un stat membru în acest domeniu nu afectează totuși libertatea de prestare a serviciilor de care beneficiază întreprinderea care angajează acești resortisanți.⁸ Cu toate acestea, o restricționare a libertății de prestare a serviciilor poate fi justificată în măsura în care, în primul rând, aceasta răspunde unui motiv imperativ de interes general, iar acest interes nu este deja suficient garantat de normele existente, în al doilea rând, obiectivul urmărit poate fi obținut și prin măsura restrictivă și, în al treilea rând, măsura nu depășește ceea ce este necesar în acest scop.
- 16 Instanța de trimitere observă că, în cauza menționată anterior împotriva Austriei, Comisia Europeană a susținut că, în cadrul liberei prestări a serviciilor, fiecare prestator de servicii le transferă lucrătorilor săi „dreptul derivat” de a obține un permis de ședere pe durata prestării serviciilor. Potrivit Comisiei Europene, decizia privind dreptul de ședere are numai o valoare formală și ar trebui să fie recunoscută în mod automat.⁹
- 17 Se pune astfel întrebarea dacă din dreptul la libera prestare a serviciilor, astfel cum este prevăzut la articolele 56 și 57 TFUE, nu rezultă de asemenea un drept derivat pentru lucrătorii care sunt detașați în cadrul prestării de servicii transfrontaliere. Din cuprinsul punctului 59 din Hotărârea Comisia/Austria se poate deduce că situația nu se prezintă astfel, întrucât reglementarea intrării și șederii resortisanților țărilor terțe nu face încă obiectul armonizării. Cu toate acestea, în temeiul obligației de a înlătura orice obstacol din calea liberei circulații a serviciilor, care rezultă din articolul 56 TFUE, s-ar putea argumenta că angajarea într-un stat membru a unor lucrători din țări terțe de către un prestator de servicii stabilit în alt stat membru, permisă în cadrul acestei libere circulații a serviciilor, nu poate fi condiționată de deținerea unui permis de ședere individual, deoarece această obligație îngreunează în mod inutil prestarea serviciilor prin detașarea lucrătorilor din țări terțe.

⁷ Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punctele 56-59); Hotărârea din 21 octombrie 2004, Comisia/Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punctele 31 și 46), și Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-244/04, EU:C:2006:49, punctele 41 și 45).

⁸ Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 60), cu trimitere la: Hotărârea din 3 februarie 1982, Seco și Desquenne & Giral (62/81 și 63/81, EU:C:1982:34, punctul 12).

⁹ Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctele 31 și 32).

- 18 În plus, Comisia Europeană a susținut, în cauza împotriva Austriei, că existența unei proceduri duble constituie, ca atare, o restricție disproporționată privind principiul liberei prestări a serviciilor.¹⁰ Legislația din Țările de Jos se caracterizează, de asemenea, prin existența unei proceduri duble, având în vedere că lucrătorii din țări terțe care sunt detașați aici de un angajator stabilit într-un alt stat membru trebuie în primul rând să fie notificați, odată cu prezentarea unui set de date, și, în al doilea rând, trebuie să solicite separat un permis de ședere pe baza aceluiași date. În acest sens, împrejurarea că cerința privind permisul de ședere devine relevantă abia după expirarea unui termen de nouăzeci de zile nu schimbă faptul că această cerință are efectul unei autorizări prealabile, în măsura în care prestarea serviciilor durează mai mult de 90 de zile. Faptul că IND doar verifică dacă s-a efectuat notificarea în conformitate cu articolul 8 din Legea privind condițiile de muncă ale lucrătorilor detașați în Uniunea Europeană și nu impune condiții suplimentare nu înseamnă că această procedură dublă nu conduce efectiv la o restricție privind libera prestare a serviciilor. Faptul că, în practică, se decide în termen scurt cu privire la eliberarea unui permis de ședere nu schimbă situația.¹¹
- 19 Procedura separată de obținere a unui permis de ședere constituie o restricție deoarece perioada de valabilitate a permisului pentru prestarea de servicii transfrontaliere este limitată prin lege la durata activităților, cu un maxim de doi ani.¹² Prin urmare, dacă prestarea serviciilor durează mai mult decât s-a prevăzut inițial sau dacă este vorba despre prestarea unor servicii pentru o perioadă mai lungă decât maximumul stabilit, trebuie făcută o nouă cerere (de eliberare a unui permis de ședere sau de prelungire a perioadei de valabilitate).
- 20 În acest caz, pentru fiecare nouă cerere se datorează taxa administrativă stabilită prin lege. Această sumă este egală cu taxa administrativă datorată pentru obținerea unui permis de ședere pentru a ocupa un loc de muncă, precum cel care poate fi eliberat resortisanților țărilor terțe, însă este de cinci ori mai mare decât cuantumul taxei administrative datorate pentru eliberarea unui certificat de ședere legală a unui cetățean al Uniunii (un document de ședere în Uniunea Europeană).¹³
- 21 Cele de mai sus determină instanța de trimitere să adreseze Curții solicitarea de a răspunde întrebărilor preliminare formulate mai sus.

¹⁰ Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 20).

¹¹ A se compara: Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-244/04, EU:C:2006:49, punctul 33).

¹² Articolul 3.58, primul alineat, litera i din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii) și secțiunea B5/3.1 din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din anul 2000 privind străinii).

¹³ Articolul 3.34, partea introductivă și litera h din Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamentul din anul 2000 privind străinii).