

Zadeva C-540/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

11. avgust 2022

Predložitveno sodišče:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

11. avgust 2022

Tožče stranke:

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

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v glavni stvari se nanaša na spor med tožečimi strankami, 44 fizičnimi osebami, ukrajinskimi državljani (v nadaljevanju: tožeče stranke), in staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska, v nadaljevanju: državni sekretar), ker je zadnjenavedeni kot neutemeljene zavrnil ugovore, ki so jih tožeče stranke vložile zoper izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Ta predlog na podlagi člena 267 PDEU se nanaša na obseg svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členoma 56 in 57 PDEU. Natančneje, gre za pravico do prebivanja delavcev, državljanov tretjih držav, v državi članici, ki jih tam zaposli ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ter za omejitve, postopkovne korake in stroške, ki so lahko z nacionalno zakonodajo uvedeni za takšno pravico do prebivanja.

Vprašanja za predhodno odločanje

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?

Navedene določbe prava Unije

Člena 56 in 57 PDEU

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 3.58(1)(i) Vreemdelingenbesluit 2000 (odlok o tujcih iz leta 2000), člen 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zakon o pogojih za zaposlitev napotnih delavcev v Evropski uniji), člen 3.34(h) Voorschrift Vreemdelingen 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000) in del B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (smernice za izvajanje zakona o tujcih iz leta 2000)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeče stranke so ukrajinski državljani in so zaposlene pri slovaški družbi ROBI spol s.r.o. (v nadaljevanju: ROBI). Ta družba opravlja dela za nizozemskega naročnika na Nizozemskem. Družba ROBI je tožeče stranke, ki imajo slovaško dovoljenje za začasno prebivanje zaradi dela, napotila na opravljanje teh del. Družba ROBI je nizozemske organe vnaprej obvestila o svojih delih in o tem, kdaj jih bo opravljala. Nato je družba ROBI nizozemske organe obvestila, da bodo dela, ki jih bodo opravljal tožeče stranke, trajala dlje kot pravica do gibanja v schengenskem prostoru (90 dni v posameznem obdobju 180 dni).
- 2 V zvezi s tem je nato družba ROBI pri Immigratie- en Naturalisatiedienst (služba za priseljevanje in naturalizacijo, Nizozemska, v nadaljevanju: IND) za vsako od tožečih strank vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi čezmejnega opravljanja storitev. Za obravnavanje teh prošenj so bile pobrane takse. IND je v imenu državnega sekretarja odobrila izdajo teh prošenj in ob tem navedla, da za ta konkretna dela ni potrebno dovoljenje za zaposlitev. Trajanje veljavnosti izdanih dovoljenj za prebivanje je pri tem omejeno na trajanje veljavnosti slovaških dovoljenj za prebivanje tožečih strank in je zato krajše od obdobja trajanja del, na katerega so napotene tožeče stranke.

- 3 Tožeče stranke so ugovarjale zoper odločbe o ugoditvi pri IND, ki jih je v imenu državnega sekretarja ponovno preučila. Ugovori, ki so jih vložile tožeče stranke, so se nanašali na obveznost, da se vloži prošnja za dovoljenje za prebivanje, kot tako, na trajanje veljavnosti izdanih dovoljenj in na takse, ki jih je treba plačati za obravnavo prošenj. V izpodbijanih odločbah so bili ugovori tožečih strank zavrnjeni kot neutemeljeni.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Tožeče stranke trdijo, da sta bila kršena člena 56 in 57 PDEU. Sklicujejo se na sodno prakso Sodišča, med drugim na sodbi v zadevah Vander Elst¹ in Essent², v katerih je bilo presojeno, da sme biti ponudnik storitev pri uresničevanju svobode opravljanja storitev čim manj oviran.
- 5 Po mnenju tožečih strank s to sodno prakso še ni bilo odgovorjeno na vprašanje, ali je prav, da morajo delavci, državljani tretjih držav, zaposleni pri ponudnikih storitev iz države članice Evropske unije, po izteku pravice do gibanja v schengenskem območju (90 dni v posameznem obdobju 180 dni) poleg dovoljenja za prebivanje v državi sedeža ponudnika storitev v zvezi s svojim delom v tej državi v okviru čezmejnega opravljanja storitev zaprositi tudi za dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici. Vendar tožeče stranke iz sodb v zadevah Komisija/Nemčija³ in Essent sklepajo, da se sme pred začetkom čezmejnega opravljanja storitev zahtevati le obvestilo, sporočilo ali preprosta izjava. Takšen postopek naj bi bil uveden tudi na Nizozemskem. Ker je treba poleg tega postopka na podlagi istih podatkov na Nizozemskem zaprositi tudi za dovoljenje za prebivanje, tožeče stranke trdijo, da gre za nepotreben in zato neupravičen dvojni postopek.
- 6 Po mnenju tožečih strank pomeni neupravičeno omejitev svobode opravljanja storitev tudi okoliščina, da dovoljenje za prebivanje, ki ga je treba izdati, ni vezano na trajanje pravice do prebivanja v državi članici, v kateri ima sedež ponudnik storitev, temveč na verjetno trajanje opravljanja storitev na Nizozemskem. To naj bi veljalo tudi za dejstvo, da je veljavnost dovoljenja za prebivanje zakonsko omejena na največ dve leti.⁴ To po mnenju tožečih strank vodi do oviranja projektov, ki se izvajajo dlje časa.
- 7 Nazadnje, tožeče stranke menijo, da so takse, ki jih je treba plačati za obravnavo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje za čezmejno opravljanje storitev, v nasprotju s svobodo opravljanja storitev. Pri tem opozarjajo na razliko v

¹ Sodba z dne 9. avgusta 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Sodba z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Sodba z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49.

⁴ Člen 3.58(1)(i) odloka o tujcih iz leta 2000.

primerjavi z zneskom taks, ki jih je treba plačati za pridobitev potrdila o zakonitem prebivanju državljana Unije.

- 8 Državni sekretar v pritožbi trdi, da obveznost, da se pridobi dovoljenje za prebivanje, ni v nasprotju s členoma 56 in 57 PDEU. Ker naj bi lahko ponudnik storitev po preprostem obvestilu ostal na Nizozemskem v obdobju 90 dni brez dovoljenja v posameznem obdobju 180 dni, naj ne bi šlo za nadzor pred začetkom opravljanja storitev. Dovoljenje za prebivanje naj prav tako ne bi bilo dovoljenje za zaposlitev. Poleg tega naj bi bil postopek za pridobitev dovoljenja za prebivanje preprost. Potrebni dokumenti naj bi že bili v posesti ponudnika storitev, preverjalo naj bi se le, ali je bila podana prijava ter ali obstajajo delovno dovoljenje, dovoljenje za prebivanje in pogodba o zaposlitvi v drugi državi članici.
- 9 Če je treba vse to šteti za omejitev svobode opravljanja storitev, je po mnenju državnega sekretarja ta omejitev upravičena z obstojem nujnih razlogov v splošnem interesu. Državni sekretar meni, da je zahteva po dovoljenju za prebivanje potrebna zaradi spoštovanja socialnih predpisov. Državni sekretar tudi meni, da je obveznost, da se pridobi dovoljenje, potrebna za zaščito interesov Nizozemske, zlasti za zaščito dostopa do nizozemskega trga dela. Poleg tega državni sekretar meni, da je zahteva po dovoljenju za prebivanje potrebna zaradi preverjanja, ali ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici svobode opravljanja storitev ne uporablja za drug namen kot za tistega, za katerega je bila uvedena. Nazadnje državni sekretar trdi, da je dovoljenje za prebivanje v interesu pravne varnosti, saj lahko delavec s tako pridobljenim dokumentom za prebivanje dokaže, da na Nizozemskem prebiva zakonito.
- 10 Dalje državni sekretar trdi, da je upravičeno navezal trajanje veljavnosti izdanih dovoljenj na trajanje veljavnosti slovaških dovoljenj za prebivanje. Oporeka temu, da obstaja obveznost za izdajo dovoljenja za prebivanje za čas verjetnega opravljanja storitev, in poudarja, da delavec, ki nima več veljavnega dovoljenja za delo in prebivanje v državi članici svojega delodajalca, ne izpolnjuje več pogojev, ki veljajo za opravljanje storitev. Državni sekretar tudi meni, da najdaljša veljavnost, kot je določena v nizozemski zakonodaji, ni v nasprotju s členoma 56 in 57 PDEU.
- 11 Nazadnje državni sekretar trdi, da znesek taks, ki se pobirajo za obravnavo prošenj za izdajo (ali podaljšanje veljavnosti) dovoljenj za prebivanje, ni nesorazmerno visok. Od 1. januarja 2019 naj bi bil znesek taks prilagojen na podlagi sodne prakse Afdeling bestuursrechtspraak de Raad van State (oddelek za upravne spore, državni svet, Nizozemska) in naj bi bil zdaj vezan na znesek takse za nacionalno osebno izkaznico.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Middelburg, Nizozemska, v nadaljevanju: predložitveno sodišče) najprej

ugotavlja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča 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 odstavek, PDEU in jo je zato treba obravnavati kot storitev v smislu te določbe.⁵

- 13 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da člen 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve – čeprav 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.⁶
- 14 Sodišče je dalje presodilo, da glede na člena 56 in 57 PDEU za zaposlitev delavcev, državljanov tretjih držav, ki jih podjetje s sedežem v državi članici posreduje podjetju s sedežem v drugi državi članici, ni mogoče zahtevati dovoljenja za zaposlitev. Da bi bil mogoče preveriti, ali je dejansko bila opravljena storitev v smislu teh členov, lahko namreč zadostuje manj omejujoče sredstvo – preprosta predhodna izjava, v kateri ponudnik storitev zagotovi podatke, ki so potrebni, da se preveri, ali je položaj napotnih delavcev zakonit in ali svojo glavno dejavnost opravljajo v državi članici, v kateri ima ponudnik storitev sedež. Prav tako je tako mogoče nadzirati tudi spoštovanje socialne zakonodaje.⁷
- 15 V sodbi Komisija/Avstrija je Sodišče menilo, da vstop in prebivanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članice v okviru napotitve, ki jo opravi ponudnik storitev s sedežem v drugi državi članici, ni harmonizirano na ravni Skupnosti, da pa nadzor, ki ga izvaja država članica na tem področju, ne more postaviti pod vprašaj svobode opravljanja storitev podjetja, ki zaposluje te državljane.⁸ Omejitev svobode opravljanja storitev je kljub temu mogoče upravičiti, prvič, če gre za nujne razloge v javnem interesu in ta interes še ni dovolj zaščiten z obstoječimi pravili, drugič, čez omejujočim ukrepom mogoče doseči cilj, ki se mu sledi, in, tretjič, če ukrep ne presega tega, kar je za to nujno.

⁵ Sodba z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 37.

⁶ Sodbe z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, točka 44; z dne 21. oktobra 2004, Komisija/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, točka 20, in z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 36.

⁷ Sodbe z dne 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, točke od 56 do 59; z dne 21. oktobra 2004, Komisija/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, točki 31 in 46, ter z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49, točki 41 in 45.

⁸ Sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 60, s sklicevanjem na sodbo z dne 3. februarja 1982, Seco in Desquenue & Giral, 62/81 in 63/81, EU:C:1982:34, točka 12.

- 16 Predložitveno sodišče navaja, da je Evropska komisija v zgoraj navedeni zadevi proti Avstriji trdila, da v okviru svobode opravljanja storitev vsak ponudnik storitev prenese na svoje zaposlene „izpeljano pravico“ za izdajo dovoljenja za prebivanje za čas, ki je potreben zato, da se opravi storitev. Po mnenju Evropske komisije je odločitev o pravici do prebivanja čista formalnost in bi morala biti avtomatična.⁹
- 17 S tem se sproža vprašanje, ali svoboda prostega opravljanja storitev iz členov 56 in 57 PDEU ne pomeni tudi izpeljane pravice za delavce, napotene v okviru čezmejnega opravljanja storitev. Iz točke 59 sodbe Komisija/Avstrija je mogoče sklepati, da ni tako, saj ureditev vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav še vedno ni harmonizirana. Kljub temu bi bilo mogoče na podlagi obveznosti, ki izhaja iz člena 56 PDEU, da se odpravijo vse ovire za svobodo opravljanja storitev, trditi, da uporabe delavcev, državljanov tretjih držav, zaposlenih pri ponudniku storitev s sedežem v drugi državi, ki je dovoljena v okviru tega opravljanja storitev, ni mogoče pogojevati z individualnim dovoljenjem za prebivanje, ker bi ta obveznost po nepotrebnem otežila opravljanje storitev z napotitvijo delavcev iz tretjih držav.
- 18 Poleg tega je Evropska komisija v zadevi proti Avstriji trdila, da obstoj dvojnega postopka kot takega pomeni nesorazmerno omejitev načela svobode opravljanja storitev.¹⁰ Za nizozemske predpise je prav tako značilno, da obstaja dvojni postopek, saj se morajo delavci, državljanji tretjih držav, ki jih je tja napotil delodajalec s sedežem v drugi državi članici, najprej prijaviti in ob tem navesti vrsto podatkov, nato pa na podlagi teh podatkov ločeno zaprositi za dovoljenje za prebivanje. To, da se dovoljenje za prebivanje zahteva šele po poteku 90-dnevnega roka, ne spremeni dejstva, da ta 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 napotnih delavcev v Evropski uniji, in ne postavlja dodatnih pogojev, še ne pomeni, da ta dvojni postopek dejansko ne vodi do omejevanja svobode opravljanja storitev. Tega ne spremeni okoliščina, da se v praksi odločitve v zvezi z izdajo dovoljenja za prebivanje sprejemajo hitro.¹¹
- 19 Ločen postopek za izdajo dovoljenja za prebivanje pomeni omejitev, saj je veljavnost dovoljenja za čezmejno opravljanje storitev zakonsko omejena na čas trajanja dela, vendar največ na dve leti.¹² Če opravljanje storitev traja dlje, kot je bilo prvotno predvideno, ali če opravljanje storitev traja dlje od določenega najdaljšega trajanja, je treba torej vložiti novo prošnjo (za izdajo dovoljenja za prebivanje ali za podaljšanje njegove veljavnosti).

⁹ Sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točki 31 in 32.

¹⁰ Sodba z dne 21. septembra 2006, Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 20.

¹¹ Sodba z dne 19. januarja 2006, Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49, točka 33.

¹² Člen 3.58(1)(i) odloka o tujcih iz leta 2000 in del B5/3.1 okrožnice o tujcih iz leta 2000.

- 20 V tem primeru je treba za vsako novo prošnjo plačati zakonsko določene takse. Ta znesek je enak kot znesek taks, ki se plačajo za pridobitev dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, ki se lahko izda državljanom tretjih držav, vendar ustreza petkratnemu znesku taks, ki se plačajo za izdajo potrdila o zakonitem prebivanju državljana Unije (dovoljenje EU za prebivanje).
- 21 Zaradi navedenega se je predložitveno sodišče obrnilo na Sodišče in mu predlaga, naj odgovori na zgornja vprašanja za predhodno odločanje.

DELOVNI DOKUMENT