

**Mål C-540/22**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

11 augusti 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

11 augusti 2022

**Klagande:**

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

**Motpart:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Saken i det nationella målet**

Det nationella målet rör en tvist mellan klagandena, 44 ukrainska medborgare (nedan kallade klagandena), och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris), i vilken staatssecretaris, efter att klagandena begärt omprövning av beviljandet av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster, vid omprövning inte funnit skäl att ändra de tidigare besluten.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser omfattningen av den rätt till fri rörlighet för tjänster som garanteras i artiklarna 56 och 57 FEUF. Begäran rör framför allt uppehållsrätten i en medlemsstat för arbetstagare från tredjeländer som utför verksamhet i denna medlemsstat för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat samt de begränsningar, steg i förfarandet och kostnader som enligt den nationella lagstiftningen kan knytas till en sådan uppehållsrätt.

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Omfattar den fria rörlighet för tjänster som garanteras i artiklarna 56 och 57 FEUF en därav härledd uppehållsrätt i en medlemsstat för arbetstagare från tredjeländer som får utföra verksamhet i denna medlemsstat för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat?
2. Om den första frågan ska besvaras nekande, utgör artikel 56 FEUF i så fall hinder för att, för det fall tillhandahållandet av tjänsten pågår längre tid än tre månader, utöver en anmälningsplikt för tjänsteleverantören kräva att uppehållstillstånd söks för varje enskild arbetstagare?
3. Om den andra frågan ska besvaras nekande, utgör artikel 56 FEUF hinder för

- a. en nationell bestämmelse enligt vilken giltighetstiden för ett sådant uppehållstillstånd inte får överstiga två år, oavsett hur länge tjänsten tillhandahålls?
- b. ett begränsande av giltighetstiden för ett sådant uppehållstillstånd till giltighetstiden för arbets- och uppehållstillståndet i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad?
- c. en avgift för varje ansökan (eller ansökan om förlängning) som är lika hög som den avgift en tredjelandsmedborgare är skyldig att betala för ett ordinarie arbetstillstånd, men som är fem gånger så hög som den avgift en unionsmedborgare är skyldig att betala för ett intyg om laglig vistelse?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Artiklarna 56 och 57 FEUF

### **Anförda nationella bestämmelser**

Artikel 3.58.1 i i Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning), artikel 8 i Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (lagen om arbetsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen), artikel 3.34 h i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsföreskrifter) och punkt B5/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär)

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Klagandena är ukrainska medborgare och arbetar för det slovakiska bolaget ROBI spol s.r.o. (nedan kallat ROBI). Detta bolag utför verksamhet i Nederländerna för en nederländsk uppdragsgivare. Klagandena, som har tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd i Slovakien, ställs till förfogande av ROBI för att utföra denna verksamhet. ROBI anmälde i förväg till de nederländska myndigheterna vilken verksamhet det rörde sig om och hur länge denna skulle bedrivas. Senare underrättade ROBI de nederländska myndigheterna om att den verksamhet som klagandena skulle bedriva skulle pågå under längre tid än den tid som föreskrivs i reglerna om fri rörlighet inom Schengenområdet (90 av 180 dagar).
- 2 För var och en av klagandena ingav ROBI därför en ansökan om uppehållstillstånd för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster till Immigratie- en Naturalisatiedienst (myndigheten för invandring och naturalisering, nedan kallad IND). För handläggningen av dessa ansökningar togs en avgift ut. IND biföll ansökningarna i staatssecretaris namn med uppgift om att det inte krävs något arbetstillstånd för detta specifika arbete. Giltighetstiden för de

beviljade uppehållstillstånden begränsades till giltighetstiden för de slovakiska uppehållstillstånden, och giltighetstiden var därför kortare än varaktigheten av de verksamheter för vilka klagandena ställts till förfogande.

- 3 Klagandena begärde att IND skulle ompröva de bifallsbesluten, vilket IND gjorde i staatssecretaris namn. Klagandenas invändningar avsåg skyldigheten att ansöka om uppehållstillstånd, giltighetstiden för de beviljade tillstånden och de avgifter som skulle erläggas för handläggningen av ansökningarna. Genom de överklagade besluten vidhöll IND efter omprövning de tidigare besluten.

### **Parternas huvudargument**

- 4 Klaganden har gjort gällande att artiklarna 56 och 57 FEUF har åsidosatts. De har hänvisat till EU-domstolens praxis, däribland domarna i målen Van der Elst<sup>1</sup> och Essent<sup>2</sup>, i vilka det slogs fast att en tjänsteleverantör i minsta möjliga mån ska hindras från att utöva friheten att tillhandahålla tjänster.
- 5 Enligt klagandena har det i denna rättspraxis ännu inte fastställts huruvida det är berättigat att arbetstagare från tredjeländer som utför verksamhet för tjänsteleverantörer i en medlemsstat i unionen, efter det att rätten till fri rörlighet inom Schengenområdet har löpt ut (90 av 180 dagar), utöver sitt uppehållstillstånd i det land där den som tillhandahåller tjänsterna är etablerad, vid gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster även måste ansöka om uppehållstillstånd i den medlemsstat där verksamheten bedrivs. Klagandena drar emellertid av domarna i målen kommissionen mot Tyskland<sup>3</sup> och Essent slutsatsen att det innan en gränsöverskridande tjänst tillhandahålls endast får begäras en anmälan, ett kort meddelande eller en enkel förklaring. Ett sådant förfarande har också införts i Nederländerna. Eftersom det förutom detta förfarande krävs att uppehållstillstånd söks i Nederländerna på grundval av samma uppgifter, rör det sig enligt klagandena om ett onödigt och därför icke berättigat dubbelt förfarande.
- 6 Klagandena anser även att den omständigheten att ett uppehållstillstånd som ska beviljas inte är knutet till längden på uppehållsrätten i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad, utan till hur länge tillhandahållandet av tjänsterna i Nederländerna förväntas pågå, utgör ett omotiverat hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. Detsamma gäller den omständigheten att uppehållstillståndets giltighetstid enligt lag är begränsad till högst två år.<sup>4</sup> Enligt klagandena medför detta hinder för projekt som det tar längre tid att genomföra.

<sup>1</sup> Dom av den 9 augusti 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

<sup>2</sup> Dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

<sup>3</sup> Dom av den 19 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49.

<sup>4</sup> Artikel 3.58 i i 2000 år utlänningsförordning.

- 7 Slutligen anser klagandena att avgiften för handläggning av ansökan om uppehållstillstånd för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster strider mot friheten att tillhandahålla tjänster. De pekar på skillnaden mellan denna avgift och den avgift som en unionsmedborgare är skyldig betala för att få ett intyg om laglig vistelse i landet.
- 8 Staatssecretaris har gjort gällande att kravet på uppehållstillstånd inte strider mot artiklarna 56 och 57 FEUF. Eftersom tjänsteleverantören efter en enkel anmälan har rätt att uppehålla sig i Nederländerna under 90 av 180 dagar görs ingen kontroll innan tillhandahållandet av tjänsterna inleds. Upphållstillståndet är inte heller något arbetstillstånd. Förfarandet för att få uppehållstillstånd är dessutom enkelt. Tjänsteleverantören förfogar redan över de handlingar som krävs och kontrollen begränsas till huruvida en anmälan har gjorts och huruvida det rör sig om ett arbetstillstånd, ett uppehållstillstånd eller ett anställningsavtal i den andra medlemsstaten.
- 9 I den mån detta ska anses utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster är denna inskränkning enligt staatssecretaris motiverad av tvingande skäl av allmänintresse. Staatssecretaris anser nämligen att kravet på uppehållstillstånd är nödvändigt med hänsyn till efterlevnaden av sociallagstiftningen. Staatssecretaris anser även att kravet på uppehållstillstånd är nödvändigt för att skydda Nederländernas intressen, särskilt för att skydda tillträdet till den nederländska arbetsmarknaden. Staatssecretaris anser vidare att kravet på uppehållstillstånd är nödvändigt för att kunna kontrollera att en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat inte använder friheten att tillhandahålla tjänster för något annat ändamål än det för vilket denna frihet införts. Slutligen har staatssecretaris gjort gällande att kravet på uppehållstillstånd ligger i rättssäkerhetens intresse, eftersom arbetstagaren med hjälp av uppehållstillståndet kan styrka att han eller hon lagligen vistas i Nederländerna.
- 10 Staatssecretaris har vidare gjort gällande att denne gjorde rätt som knöt giltighetstiden för de beviljade uppehållstillstånden till giltighetstiden för de slovakiska uppehållstillstånden. Staatssecretaris har bestritt att det föreligger en skyldighet att bevilja ett uppehållstillstånd för den tid som tillhandahållandet av tjänsterna förväntas ta och har påpekat att en arbetstagare som inte längre har ett giltigt uppehålls- och arbetstillstånd i sin arbetsgivares medlemsstat inte längre uppfyller villkoren för att få tillhandahålla tjänsterna. Staatssecretaris anser också att den maximala giltighetstid som fastställts i den nederländska lagstiftningen inte strider mot artiklarna 56 och 57 FEUF.
- 11 Staatssecretaris har slutligen gjort gällande att avgiften för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd (eller förlängning av uppehållstillstånd) inte är oproportionerligt hög. Till följd av rättspraxis från avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anpassades storleken på avgiften med verkan från och med den 1 januari 2019 och avgiften är numera knuten till avgiften för ett nationellt identitetskort.

**Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begär**

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (nedan kallad den hänskjutande domstolen) påpekar inledningsvis att det av EU-domstolens fasta praxis framgår att ett företags verksamhet bestående i att mot ersättning ställa arbetskraft till förfogande – som utan att det ingås anställningsavtal med beställaren förblir anställd i företaget – utgör en yrkesverksamhet som uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 57 första stycket FEUF och följaktligen ska betraktas som tjänst i den mening som avses i den bestämmelsen.<sup>5</sup>
- 13 Enligt EU-domstolens fasta praxis innebär artikel 56 FEUF dessutom inte bara att det är nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering, på grund av nationalitet, av en tjänsteleverantör som har säte i en annan medlemsstat utan även att det är nödvändigt att avskaffa varje inskränkning – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – som innebär att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som har säte i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva.<sup>6</sup>
- 14 EU-domstolen har vidare slagit fast att det mot bakgrund av artiklarna 56 och 57 FEUF inte får krävas ett arbetstillstånd för att anställa tredjelandsmedborgare som ställs till förfogande för ett företag med säte i denna stat av ett företag hemmahörande i en annan medlemsstat. För att kunna kontrollera huruvida det verkligen föreligger ett tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i dessa artiklar räcker det nämligen med en enkel förhandsanmälan, i vilken tjänsteleverantören tillhandahåller de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera huruvida de utstationerade arbetstagarnas situation är korrekt och huruvida de utför sitt huvudsakliga arbete i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad. På detta sätt kan även efterlevnaden av sociallagstiftningen kontrolleras.<sup>7</sup>
- 15 I domen i målet kommissionen/Österrike konstaterade domstolen att bestämmelserna avseende inresa och vistelse för medborgare i tredjeländer på en medlemsstats territorium, inom ramen för en utstationering som genomförs av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, inte har harmoniserats på gemenskapsnivå, men att den kontroll som en medlemsstat utövar på detta område emellertid inte får medföra ett åsidosättande av den frihet att

<sup>5</sup> Dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 37.

<sup>6</sup> Dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 44, 21 oktober 2004, kommissionen/Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, punkt 20, och dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 36.

<sup>7</sup> Dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkterna 56–59, dom av den 21 oktober 2004, kommissionen/Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, punkterna 31 och 46, och dom av den 19 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, punkterna 41 och 45.

tillhandahålla tjänster som det företag som anställer sådana personer har.<sup>8</sup> En inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster kan emellertid vara motiverad om den inskränkande åtgärden för det första svarar mot ett tvingande skäl av allmänintresse och inte redan i tillräcklig utsträckning skyddas genom gällande bestämmelser, för det andra gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet och för det tredje inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

- 16 Den hänskjutande domstolen konstaterar att Europeiska kommissionen i det ovannämnda målet mot Österrike har gjort gällande att tjänsteleverantören inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster till sina anställda överför en ”härledd” rätt att erhålla ett uppehållstillstånd för den period som tjänsten tillhandahålls. Enligt Europeiska kommissionen är beslutet om uppehållsrätt rent formellt och ska denna rätt därför automatiskt beviljas.<sup>9</sup>
- 17 Detta ger upphov till frågan huruvida det av friheten att tillhandahålla tjänster, som slås fast i artiklarna 56 och 57 FEUF, inte även följer att arbetstagare som utstationerats inom ramen för ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster omfattas av en härledd uppehållsrätt. Av punkt 59 i domen i målet kommissionen/Österrike framgår att så inte är fallet, eftersom bestämmelserna om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare ännu inte har harmoniserats. På grund av den skyldighet att undanröja varje hinder för friheten att tillhandahålla tjänster som följer av artikel 56 FEUF går det trots detta att hävda att det inte får ställas krav på att varje arbetstagare från tredjeland som med stöd av denna rätt utför verksamhet för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat ska ha ett individuellt uppehållstillstånd i den stat där verksamheten utförs, eftersom en sådan skyldighet gör det onödigt svårt att tillhandahålla tjänster genom utstationering av arbetstagare från tredjeländer.
- 18 I målet mot Österrike gjorde Europeiska kommissionen även gällande att förekomsten av ett dubbelt förfarande i sig utgör en oproportionerlig begränsning av principen om friheten att tillhandahålla tjänster.<sup>10</sup> Den nederländska lagstiftningen kännetecknas även av förekomsten av ett dubbelt förfarande, eftersom arbetstagare från tredjeländer som utstationeras till Nederländerna av en arbetsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat dels måste anmälas, med angivande av en mängd uppgifter, dels måste ansöka om ett separat uppehållstillstånd på grundval av samma omständigheter. Den omständigheten att kravet på uppehållstillstånd blir relevant först efter det att en frist på 90 dagar har löpt ut medför inte att detta krav får samma verkan som ett förhandstillstånd, såvida den tid under vilken tjänsten tillhandahålls överstiger 90 dagar. Att IND

<sup>8</sup> Dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 60, med hänvisning till domen av den 3 februari 1982, Seco och Desquenue & Giral, 62/81 och 63/81, EU:C:1982:34, punkt 12.

<sup>9</sup> Dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkterna 31 och 32.

<sup>10</sup> Dom av den 21 september 2006, kommissionen/Österrike, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 20.



endast undersöker huruvida det har gjorts en anmälan enligt artikel 8 i lagen om arbetsvillkor för utstationerade arbetstagare i Europeiska unionen och inte uppställer några ytterligare villkor, innebär inte att detta dubbla förfarande inte rent faktiskt leder till en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Det saknar betydelse att beslut om beviljande av uppehållstillstånd i praktiken fattas inom en kort tidsrymd.<sup>11</sup>

- 19 Det särskilda förfarandet för att få uppehållstillstånd utgör en inskränkning, eftersom giltighetstiden för tillståndet för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster enligt lag är begränsat till verksamhetens varaktighet, dock högst två år.<sup>12</sup> Om tjänsterna tillhandahålls under längre tid än vad som först förutsågs, eller om det rör sig om tillhandahållande av tjänster under en längre tid än det föreskrivna taket, ska en ny ansökan (om beviljande av uppehållstillstånd eller förlängning av giltighetstiden) göras.
- 20 I så fall ska den lagstadgade avgiften betalas för varje ny ansökan. Beloppet motsvarar den avgift som ska betalas för ett uppehålls- och arbetstillstånd, som kan beviljas tredjelandsmedborgare, men är fem gånger så högt som den avgift som ska betalas för utfärdandet av ett intyg om laglig vistelse till en unionsmedborgare (ett EU-vistelseintyg).<sup>13</sup>
- 21 Mot bakgrund av det ovan anförda har den hänskjutande domstolen beslutat att begära ett förhandsavgörande avseende de ovan formulerade frågorna.

<sup>11</sup> Jämför dom av 19 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, punkt 33.

<sup>12</sup> Artikel 3.58.1 i i 2000 års utlänningsförordning, och punkt B5/3.1 i 2000 års utlänningscirkulär.

<sup>13</sup> Artikel 3.34 h i 2000 års utlänningsföreskrifter.