

Predmet C-540/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

11. kolovoza 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. kolovoza 2022.

Tužitelji:

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

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na spor između tužitelja, odnosno 44 fizičke osobe s ukrajinskim državljanstvom (u daljnjem tekstu: tužitelji), i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) u pogledu odbijanja kao neosnovanih prigovora koje su tužitelji podnijeli protiv izdavanja privremene dozvole boravka u svrhu prekograničnog pružanja usluga.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev u skladu s člankom 267. UFEU-a odnosi se na doseg slobode pružanja usluga zaštićene člancima 56. i 57. UFEU-a. Konkretno, riječ je o pravu državljana trećih zemalja zaposlenih u jednoj državi članici koji rade za poduzetnika pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da borave u prvonavedenoj državi članici te o ograničenjima, postupovnim koracima i troškovima koji se u nacionalnom pravom mogu utvrditi u pogledu takvog prava boravka.

Prethodna pitanja

1. Obuhvaća li sloboda pružanja usluga zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a pravo boravka izvedeno iz tog prava koje pripada radnicima državljanima trećih zemalja u jednoj državi članici, koje u toj državi članici smije zaposliti poduzetnik pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici?
2. U slučaju niječnog odgovora: protivi li se članku 56. UFEU-a okolnost da, uz jednostavnu obvezu prijavljivanja koju ima poduzetnik pružatelj usluga, za svakog radnika treba podnijeti zahtjev za dozvolu boravku ako trajanje pružanja usluga traje dulje od tri mjeseca?
3. U slučaju niječnog odgovora: protivi li se članku 56. UFEU-a
 - (a) nacionalna zakonska odredba u skladu s kojom razdoblje valjanosti takve dozvole boravka ne može iznositi više od dvije godine, neovisno o trajanju pružanja usluga?

(b) ograničenje razdoblja valjanosti takve dozvole boravka na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka u državi članici u kojoj se nalazi poslovni nastan poduzetnika pružatelja usluga?

(c) naplata pristojbi za svaki zahtjev (za produljenje) čiji iznos odgovara pristojbama za dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće zemlje, ali koji je peterostruko veći od iznosa pristojbi za dokaz o zakonitom boravku građanina Unije?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 56. i 57. UFEU-a

Navedene nacionalne odredbe

Članak 3.58. stavak 1. točka (i) Vreemdelingenbesluita 2000 (Uredba o strancima iz 2000.)

Članak 8. Weta arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Zakon o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije)

Članak 3.34. točka (h) Voorschriften Vreemdelingen 2000 (Uredba o strancima iz 2000.)

Odjeljak B5/3.1 Vreemdelingencirculaira 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelji su ukrajinski državljani koji su zaposleni u slovačkom društvu ROBI spol s.r.o. (u daljnjem tekstu: ROBI). To društvo obavlja poslove za nizozemskog nalogodavca u Nizozemskoj. Društvo ROBI uputilo je tužitelje, koji imaju privremenu slovačku dozvolu boravka, na rad kako bi obavili te poslove. Društvo ROBI prethodno je priopćilo nizozemskim tijelima da će tužitelji obavljati poslove te im je priopćilo i razdoblje predviđeno za njihovo obavljanje. Nakon toga, društvo ROBI priopćilo je tim tijelima da će poslovi koje tužitelji trebaju obaviti trajati dulje od prava boravka u okviru schengenskog sustava (90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana).
- 2 Osim toga, društvo ROBI u tom je pogledu Immigratie- en Naturalisatiedienst (Služba za imigraciju i naturalizaciju, Nizozemska, u daljnjem tekstu: IND) za svakog tužitelja podnijelo zahtjev za izdavanje dozvole boravka u svrhu pružanja prekograničnih usluga. Za obradu tih zahtjeva naplaćene su pristojbe. IND je u ime državnog tajnika prihvatio zahtjeve, pri čemu je napomenuo da za te posebne poslove nije potrebna radna dozvola. Razdoblje valjanosti izdanih dozvola boravka u tom je pogledu ograničeno na razdoblje valjanosti slovačkih dozvola

boravka tužiteljâ i stoga je ono kraće od trajanja poslova zbog čijeg su obavljanja tužitelji upućeni na rad.

- 3 Tužitelji su protiv odluka o prihvaćanju zahtjevâ podnijeli prigovor IND-u, koji razmatra odluke u ime državnog tajnika. Prigovori koje su tužitelji istaknuli odnosili su se na obvezu podnošenja zahtjeva za dozvolu boravka kao takvu, razdoblje valjanosti izdanih dozvola i pristojbe koje je trebalo platiti za obradu zahtjevâ. Prigovori tužiteljâ odbijeni su kao neosnovani pobijanim odlukama.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Tužitelji se pozivaju na povredu članaka 56. i 57. UFEU-a. Upućuju na sudsku praksu Suda, među ostalim na presude Vander Elst¹ i Essent² u kojima je utvrđeno da pružatelja usluga treba što manje sprečavati u izvršavanju slobode pružanja usluga.
- 5 Međutim, u toj sudskoj praksi još nije odgovoreno na pitanje je li zakonito da državljani trećih zemalja koji rade za pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državi članici Europske unije nakon isteka prava boravka u okviru schengenskog sustava (90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana) uz dozvolu boravka u državi u kojoj se nalazi poslovni nastan pružatelja usluga trebaju podnijeti zahtjev i za dozvolu boravku u drugoj državi članici kako bi u toj državi članici mogli obavljati djelatnosti u okviru pružanja prekograničnih usluga. Tužitelji pak na temelju presuda Komisija/Njemačka³ i Essent zaključuju da se prije početka pružanja prekograničnih usluga smiju zahtijevati samo obavještanje, priopćavanje ili jednostavna izjava. Takav je postupak uveden i u Nizozemskoj. S obzirom da u Nizozemskoj uz taj postupak treba podnijeti i zahtjev za dozvolu boravka na temelju istih informacija, radi se o nepotrebnom i stoga nezakonitom dvostrukom postupku.
- 6 Tužitelji smatraju da se sloboda pružanja usluga neopravdano ograničava i na temelju okolnosti da dozvola boravka koju treba izdati ne ovisi o trajanju prava boravka u državi članici u kojoj se nalazi poslovni nastan pružatelja usluga, nego o predviđenom trajanju pružanja usluga u Nizozemskoj. To se odnosi i na zakonsko ograničenje razdoblja valjanosti dozvole boravka na najviše dvije godine⁴. Tužitelji smatraju da to sprečava provedbu projekata koji traju više vremena.
- 7 Naposljetku, tužitelji smatraju da su pristojbe koje treba platiti za obradu zahtjeva za izdavanje dozvole boravka u svrhu pružanja prekograničnih usluga protivne

¹ Presuda od 9. kolovoza 1994., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310

² Presuda od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206

³ Presuda od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49

⁴ Članak 3.58. stavak 1. točka (i) Odluke o strancima iz 2000.

slobodi pružanja usluga. U tom pogledu upućuju na razliku u odnosu na iznose pristojbi koje građani Unije trebaju platiti za dokaz o zakonitom boravku.

- 8 Državni tajnik smatra da se obveza ishodaženja dozvole boravka ne protivi člancima 56. i 57. UFEU-a. Budući da pružatelj usluga može nakon jednostavnog obavještanja boraviti u Nizozemskoj 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, ne provodi se nadzor prije početka pružanja usluga. Dozvola boravka nije ni radna dozvola. Osim toga, postupak za dobivanje dozvole boravka je jednostavan. Pružatelj usluga već posjeduje potrebne dokumente i samo se provjerava je li prijava predana te postoje li radna dozvola, dozvola boravka i ugovor o radu u drugoj državi članici.
- 9 Ako već to treba smatrati ograničavanjem slobode pružanja usluga, to je ograničavanje opravdano važnim razlozima u općem interesu. Naime, obveza ishodaženja dozvole boravka potrebna je s obzirom na poštovanje propisa u području socijalne sigurnosti. Ta je obveza potrebna i u svrhu zaštite interesa Nizozemske, osobito u svrhu zaštite pristupa nizozemskom tržištu rada. Nadalje, obveza ishodaženja dozvole boravka potrebna je kako bi se moglo provjeriti može li se pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koristiti slobodom pružanja usluga u svrhu različitu od one u koju je ta sloboda uvedena. Naposljetku, državni tajnik ističe da je dozvola boravka u interesu pravne sigurnosti jer radnik boravišnom ispravom koja je na temelju toga izdana može dokazati da zakonito boravi u Nizozemskoj.
- 10 Nadalje, državni tajnik smatra da je razdoblje valjanosti izdanih dozvola opravdano uvjetovao trajanjem slovačkih dozvola boravka. Oспорava da postoji obveza izdavanja dozvole boravka na razdoblje trajanja predviđene usluge i upućuje na to da radnik koji u državi članici svojeg poslodavca više nema valjanu radnu dozvolu i dozvolu boravka više ne ispunjava uvjete koji se primjenjuju na pružanje usluga. Člancima 56. i 57. UFEU-a ne protivi se ni najdulje razdoblje valjanosti utvrđeno nizozemskim pravom.
- 11 Naposljetku, državni tajnik ističe da pristojbe koje se naplaćuju za obradu zahtjeva za izdavanje (ili produljenje razdoblja valjanosti) dozvole boravka nisu neproporcionalno visoke. Iznos pristojbi usklađen je 1. siječnja 2019. na temelju sudske prakse Afdelinga bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska) i od tog je trenutka povezan s pristojbama za nacionalnu osobnu iskaznicu.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu, Nizozemska) najprije upućuje na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, aktivnost poduzetnika koja se sastoji od stavljanja radnika na raspolaganje, uz naknadu, koji ostaju u službi kod tog poduzetnika a da se pritom s korisnikom ne zaključuje ugovor o radu, profesionalna aktivnost koja

objedinjuje uvjete utvrđene u članku 57. prvom stavku UFEU- a, te je prema tome treba smatrati uslugom u smislu te odredbe⁵.

- 13 Osim toga, u skladu je sa sudskom praksom da članak 56. UFEU- a zahtijeva ne samo uklanjanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na temelju njegove nacionalnosti nego i uklanjanje svih ograničenja, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj zakonito pruža slične usluge⁶.
- 14 Sud je također utvrdio da se s obzirom na odredbu članka 56. i 57. UFEU-a za zapošljavanje radnika državljana trećih zemalja koje na raspolaganje poduzetniku s poslovnim nastanom u jednoj državi članici stavlja poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ne smije zahtijevati radna dozvola. Naime, kako bi se moglo provjeriti je li zaista riječ o usluzi u smislu tih odredbi, dovoljno je primijeniti manje ograničavajuću mjeru jednostavne prethodne izjave u kojoj pružatelj usluga priopćava informacije koje su potrebne kako bi se moglo provjeriti zapošljavaju li se radnici koji se stavljaju na raspolaganje na zakonit način te obavljaju li svoju glavnu djelatnost u državi članici u kojoj se nalazi poslovni nastan poduzetnika pružatelja usluga. Na taj se način može nadzirati i poštovanje propisa u području socijalne sigurnosti⁷.
- 15 Sud je u presudi Komisija/Austrija naveo da ulazak državljana trećih zemalja na državno područje neke države članice i njihov boravak u toj državi u okviru upućivanja koje je izvršio poduzetnik pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici nisu usklađeni na razini Zajednice, ali da država članica aktivnošću nadzora, koju obavlja u tom području, ne smije dovesti u pitanje slobodu pružanja usluga koju ima poduzetnik koji zapošljava te osobe⁸. Unatoč tomu, ograničenje slobode pružanja usluga može se opravdati ako se, kao prvo, temelji na važnom razlogu u općem interesu i ako taj interes već nije dovoljno zaštićen postojećim propisima, ako se, kao drugo, cilj koji se nastoji postići može ostvariti i ograničavajućom mjerom te ako, kao treće, mjera ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se postigao taj cilj.

⁵ Presuda od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 37.

⁶ Presude od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 44.; od 21. listopada 2004., Komisija/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, t. 20. i od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 36.

⁷ Presude od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 56. do 59.; od 21. listopada 2004., Komisija/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, t. 31. i 46. i od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49, t. 41. i 45.

⁸ Presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 60. u kojoj se upućuje na presudu od 3. veljače 1982., Seco i Desquenue & Giral, 62/81 i 63/81, EU:C:1982:34, t. 12.

- 16 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je Europska komisija u prethodno navedenom predmetu protiv Austrije istaknula da svaki pružatelj usluge u okviru slobode pružanja usluga na svoje radnike prenosi „izvedeno pravo” na izdavanje dozvole boravka u svrhu pružanja usluge i za vrijeme trajanja njezina pružanja. Europska komisija smatra da je odluka o pravu boravka samo formalne prirode i da je treba donijeti bez odgađanja⁹.
- 17 U skladu s tim, postavlja se pitanje ne proizlazi li iz prava na slobodu pružanja usluga u smislu članaka 56. i 57. UFEU-a i izvedeno pravo za radnike koji se upućuju na rad u okviru pružanja prekograničnih usluga. Na temelju točke 59. iz presude Komisija/Austrija može se zaključiti da to nije slučaj, s obzirom na to da propis o ulasku državljanina trećih zemalja i njihovu boravku još uvijek nije usklađen. Međutim, na temelju obveze uklanjanja svakog ograničenja slobode pružanja usluga koja proizlazi iz članka 56. UFEU-a može se tvrditi da se korištenje radnicima državljanima trećih zemalja u jednoj državi članici koji su zaposleni kod poduzetnika pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koje se dopušta u okviru te slobode pružanja usluga ipak ne smije uvjetovati pojedinačnom dozvolom boravka zato što ta obveza nepotrebno otežava pružanje usluga upućivanjem radnika državljanina trećih zemalja.
- 18 Osim toga, u predmetu protiv Austrije Europska komisija istaknula je da dvostruki postupak već sam po sebi predstavlja neproporcionalno ograničenje načela slobode pružanja usluga¹⁰. Nizozemskim se propisom također propisuje dvostruki postupak jer se radnici državljanini trećih zemalja koje je u Nizozemsku uputio poslodavac s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, kao prvo, prijavljuju uz navođenje niza informacija i, kao drugo, na temelju tih informacija zasebno trebaju podnijeti zahtjev za dozvolu boravka. Okolnost da obveza ishoda dozvole boravka postaje relevantna tek nakon isteka razdoblja od 90 dana ne mijenja ništa u pogledu toga da ta obveza ima učinak prethodnog odobrenja ako usluga traje dulje od 90 dana. To što IND u tom pogledu samo provjerava je li prijava podnesena u skladu s člankom 8. Zakona o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije i ne utvrđuje dodatne uvjete još ne znači da taj dvostruki postupak zapravo ne dovodi do ograničenja slobode pružanja usluga. Okolnost da se u praksi u kratkom roku odlučuje o izdavanju dozvole boravke ne mijenja taj zaključak¹¹.
- 19 Zaseban postupak za izdavanje dozvole boravka predstavlja ograničenje zato što je razdoblje valjanosti dozvole boravka u svrhu pružanja prekograničnih usluga zakonom ograničeno na trajanje pružanja djelatnosti, pri čemu ono može trajati najdulje dvije godine¹². Stoga, ako pružanje usluge traje dulje od onog što se

⁹ Presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 31. i 32.

¹⁰ Presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 20.

¹¹ Vidjeti presudu od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49, t. 33.

¹² Članak 3.58. stavak 1. točka (i) Odluke o strancima iz 2000. i odjeljak B5/3.1 Okružnice o strancima iz 2000.

prvotno predviđalo ili ako je riječ o usluzi koja premašuje propisano najdulje trajanje, treba podnijeti novi zahtjev (za izdavanje dozvole boravka ili produljenje njezina razdoblja valjanosti).

- 20 U tom slučaju treba platiti zakonske pristojbe za svaki novi zahtjev. Taj iznos odgovara pristojbama utvrđenima za dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koja se može izdati državljanima trećih zemalja, ali taj je iznos peterostruko veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za izdavanje dokaza o zakonitom boravku u korist građanina Unije (isprava o pravu boravka u EU)¹³.
- 21 S obzirom na prethodna razmatranja, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži odgovor na navedena prethodna pitanja.

RADNI DOKUMENT

¹³ Članak 3.34. točka (h) Uredbe o strancima iz 2000.