

Sag C-540/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

11. august 2022

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet i Middelburg (Nederlandene)

Afgørelse af:

11. august 2022

Sagsøgere:

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

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Hovedsagen angår en tvist mellem sagsøgerne, der er 44 fysiske personer med ukrainsk statsborgerskab, og staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) i anledning af, at statssekretæren havde afslået sagsøgernes klager over meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til grænseoverskridende tjenesteydelser.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Denne anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrører omfanget af den i artikel 56 og 57 TEUF garanterede ret til fri udveksling af tjenesteydelser. I særdeleshed drejer det sig om opholdsret i en medlemsstat til i denne stat beskæftigede tredjelandsarbejdstagere fra en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, samt om de begrænsninger, processuelle skridt og omkostninger, den nationale lovgivning kan knytte til en sådan opholdsret.

Præjudicielle spørgsmål

1. Omfatter den i artikel 56 og 57 TEUF garanterede ret til fri udveksling af tjenesteydelser en af denne ret afledt opholdsret i en medlemsstat til tredjelandsarbejdstagere, som må beskæftiges i denne medlemsstat af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat?
2. I benægtende fald, er artikel 56 TEUF til hinder for, at der i det tilfælde, hvor tjenesteydelsen varer længere end tre måneder, skal søges om opholdstilladelse for hver enkelt arbejdstager ud over en simpel anmeldelsespligt for tjenesteyderen?
3. I benægtende fald, er artikel 56 TEUF til hinder for
 - a. en national lovbestemmelse, hvorefter gyldigheden af en sådan opholdstilladelse uanset tjenesteydelsens varighed ikke må andrage mere end to år?

- b. at gyldigheden af en sådan opholdstilladelse begrænses til den varighed af en arbejds- og opholdstilladelse, der gælder i tjenesteyderens etableringsstat?
- c. at den lovbestemte afgift pr. (forlængelses)ansøgning er den samme som afgiften for en normal arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger men fem gange højere end den lovbestemte afgift for et bevis for lovligt ophold som EU-borger?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 56 og 57 VWEU

Anførte nationale forskrifter

Artikel 3.58, stk. 1, litra i), i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000), artikel 8 i Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers (lov om arbejdsbetingelser for udstationerede arbejdstagere i Den Europæiske Union), artikel 3.34, og litra h), i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (udlændingeinstruksen af 2000), og afsnit B5/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgerne er ukrainske statsborgere og arbejder for det slovakiske selskab ROBI spol s.r.o. (herefter »ROBI«). Dette selskab udfører opgaver i Nederlandene for en nederlandsk opdragsgiver. Sagsøgerne, der har en midlertidig slovakisk opholdstilladelse med henblik på arbejde, er af ROBI blevet stillet til rådighed for at udøve virksomhed. ROBI anmeldte forudgående deres virksomhed og den periode, hvor den skulle udføres, til de nederlandske myndigheder. Efterfølgende meddelte ROBI de nederlandske myndigheder, at den virksomhed, sagsøgerne skulle udføre, ville vare længere end tilladt efter retten til fri bevægelighed i Schengen-området (90 ud af 180 dage).
- 2 I denne forbindelse indgav ROBI derpå for hver af sagsøgerne en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på udførelse af grænseoverskridende tjenesteydelser til Immigratie- en Naturalisatiedienst (tjenesten for indvandring og meddelelse af statsborgerskab, herefter »IND«). Der blev opkrævet afgifter for disse ansøgninger. IND godkendte på statssekretærens vegne ansøgningerne med påtegning om, at der ikke krævedes arbejdstilladelse til dette specifikke arbejde. Gyldigheden af disse arbejdstilladelser blev herved begrænset til den for sagsøgernes slovakiske opholdstilladelser gældende gyldighedsperiode og er hermed kortere end den periode, for hvilken sagsøgerne var stillet til rådighed.

- 3 Sagsøgerne klagede over disse afgørelser til IND, som på statssekretærens vegne tog dem op til fornyet overvejelse. Sagsøgernes klager vedrørte pligten til at ansøge om opholdstilladelse som sådan, gyldighedsperioden for de tilladelser, der skulle udstedes, og den afgift, der skulle betales for behandlingen af ansøgningerne. Ved de anfægtede afgørelser blev sagsøgernes klager afslået.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 56 og 57 TEUF er blevet tilsidesat. De henviser herved til Domstolens retspraksis, herunder Vander Elst-sagen¹ og Essent-sagen², hvori Domstolen udtalte, at en tjenesteyder skal hindres mindst muligt i sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser.
- 5 Efter sagsøgernes opfattelse har Domstolen endnu ikke besvaret det spørgsmål, om det er lovligt, at tredjelandsarbejdstagere beskæftiget hos en tjenesteyder fra en EU-medlemsstat, efter udløb af perioden med ret til fri bevægelighed i Schengen-området (90 ud af 180 dage) ved siden af deres opholdstilladelse i tjenesteyderens etableringsland også skal søge om opholdstilladelse i en anden medlemsstat i forbindelse med deres virksomhed i dette land under en grænsekridende tjenesteydelse. Ligeledes udleder sagsøgerne af dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland³ og Essent, at der forudgående for en grænseoverskridende tjenesteydelse alene kan forlanges en anmeldelse, en meddelelse eller en simpel erklæring. En sådan procedure er også blevet indført i Nederlandene. Da der i Nederlandene ved siden af denne procedure også på baggrund af samme oplysning skal søges om opholdstilladelse, er der ifølge sagsøgerne tale om en unødvendig og derfor uberettiget dobbelt procedure.
- 6 Også den omstændighed, at den opholdstilladelse, der skal meddeles, ikke er knyttet til varigheden af opholdsretten i tjenesteyderens etableringsstat men til den forventede varighed af tjenesteydelsens gennemførelse i Nederlandene, finder sagsøgerne udgør en uberettiget restriktion for den fri udveksling af tjenesteydelser. Dette gælder også for den omstændighed, at opholdstilladelsens gyldighedsperiode er begrænset til maksimalt to år⁴. Ifølge sagsøgerne fører dette til restriktioner for projekter med en længere gennemførelsesdato.
- 7 Endelig anfører sagsøgerne, at den afgift, der skal erlægges for behandlingen af ansøgningen om opholdstilladelse med henblik på en grænseoverskridende tjenesteydelse, er i strid med retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Herved har

¹ – Dom af 9.8.1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ – Dom af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49.

⁴ – Artikel 3.58, stk. 1, litra i), i udlændingebekendtgørelsen af 2000.

de påberåbt sig forskellen mellem det netop nævnte beløb og det beløb, der kræves for et bevis for lovligt ophold som EU-borger.

- 8 Statssekretæren har gjort gældende, at kravet om opholdstilladelse ikke er i strid med artikel 56 og 57 TEUF. Da det efter foretagelse af en simpel anmeldelse står tjenesteyderen frit for at blive i Nederlandene inden for den tilladte frist på 90 af 180 dage, kan man ikke tale om kontrol forud for tjenesteydelsens påbegyndelse. Opholdstilladelsen er heller ikke nogen arbejdstilladelse. Endvidere er proceduren for at opnå en opholdstilladelse simpel. Tjenesteyderen ligger allerede inde med de nødvendige papirer, og det bliver kun undersøgt, om der er sket meddelelse, og om der er tale om en arbejdstilladelse, en opholdstilladelse og ansættelsesaftale i den anden medlemsstat.
- 9 For så vidt som dette alligevel måtte blive anset for en restriktion for den fri udveksling af tjenesteydelser, er denne restriktion efter statssekretærens opfattelse begrundet i tvingende hensyn af almen interesse. Kravet om opholdstilladelse er nemlig nødvendigt af hensyn til respekten for den sociale lovgivning. Ifølge statssekretæren er tilladelseskravet også nødvendigt for at beskytte nederlandske interesser, især beskyttelse af adgangen til det nederlandske arbejdsmarked. Tilladelseskravet er også nødvendigt for at kunne kontrollere, om en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke bruger sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser til et andet formål end det, hvortil denne ret er indført. Til slut anfører statssekretæren, at opholdstilladelsen er vigtig ud fra retssikkerhedshensyn, da arbejdstageren ved hjælp af dette opholdsdokument kan godtgøre, at han opholder sig lovligt i Nederlandene.
- 10 Videre har statssekretæren anført, at han med føje har knyttet gyldighedsperioden af de meddelte tilladelser til de slovakiske tilladelsers gyldighedsperiode. Han bestrider, at der er pligt til at give opholdstilladelse i tjenesteydelsens forventede varighed og anfører herved, at en arbejdstager, der ikke længere råder over en gyldig tilladelse til arbejde og ophold i sin arbejdsgivers medlemsstat, ikke længere opfylder de betingelser, der gælder for tjenesteydelsen. Ligeledes er den maksimale gyldighedsperiode i henhold til den nederlandske lovgivning ikke i strid med artikel 56 og 57 TEUF.
- 11 Afslutningsvis anfører statssekretæren, at afgiften for behandling af ansøgningerne om opholdstilladelse (eller forlængelse heraf) ikke er uforholdsmæssig høj. Afgiftens størrelse er ved en dom fra afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (Nederlandenes statsråd og øverste domstol i forvaltningsretlige sager) blevet tilpasset pr. 1. januar 2019 og er nu koblet til afgiften for det nationale identitetskort.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 12 Rechtbank Den Haag, tingstedet i Middelburg (ret i første instans, herefter »den forelæggende ret«) har først anført, at efter Domstolens faste praksis udgør en virksomhed, der består i mod vederlag at stille arbejdskraft, der forbliver ansat hos

virksomheden, til rådighed, uden at der indgås en arbejdskontrakt med aftageren, en erhvervsmæssig virksomhed, der opfylder betingelserne i artikel 57, stk.1, TEUF, og derfor skal betragtes som en tjenesteydelse i denne bestemmelses forstand⁵.

- 13 Endvidere er det fast retspraksis, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende⁶.
- 14 Domstolen har også udtalt, at det følger af artikel 56 og 57 TEUF, at en medlemsstat ikke må kræve en beskæftigelsestilladelse for tredjelandstatsborgere, som er udlejet til en virksomhed etableret i denne medlemsstat af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat. Kontrollen med, om der faktisk er tale om en tjenesteydelse i denne artikels forstand kan nemlig udøves på en mindre indgribende og lige så effektiv måde med en på forhånd afgivet simpel erklæring, der attesterer, at de pågældende arbejdstagere opfylder de gældende retsfor skrifter, navnlig med hensyn til bopæl, arbejdstilladelse og social dækning i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der har ansat dem, har sin hovedaktivitet og er etableret. På denne måde kan det ligeledes kontrolleres, om den sociale lovgivning er blevet overholdt⁷.
- 15 I sagen Kommissionen mod Østrig udtalte Domstolen, at tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold på en medlemsstats område i forbindelse med en i en anden medlemsstat etableret tjenesteyders tilrådighedstilladelse af tredjelandsarbejdstagere ikke er harmoniseret på fællesskabsniveau, men at den kontrol, som en medlemsstat udøver på dette område, ikke må indskrænke den fri udveksling af tjenesteydelser for den virksomhed, der har ansat nævnte statsborgere⁸. En restriktion af retten til fri udveksling af tjenesteydelser kan ikke desto mindre være begrundet, såfremt den for det første imødekommer et tvingende hensyn af almen interesse, og dette hensyn ikke er tilstrækkeligt sikret af eksisterende regler, og for

⁵ – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 37.

⁶ – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 44; dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg, C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 20, og dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 36.

⁷ – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 56-59; dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg, C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 31 og 46, og dom af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 41 og 45.

⁸ – Dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 60, med henvisning til dom af 3.2.1982, Seco og Desquenne & Giral, 62/81 63/81, præmis 12.

det andet, at det tilsigtede formål med restriktionen ikke kan nås med mindre indgribende foranstaltninger og ikke går længere end nødvendigt i så henseende.

- 16 Den forelæggende ret har anført, at Europa-Kommissionen i den netop nævnte sag mod Østrig understregede, at enhver tjenesteyder i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser til sine ansatte overfører en »afledt ret« til at modtage en opholdstilladelse for den periode, der er nødvendig for tjenesteydelsen. Tilladelsen til ophold er ifølge Kommissionen af rent formel karakter og burde automatisk anerkendes ⁹.
- 17 Herved opstår det spørgsmål, om der af retten til fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 og 57 TEUF ikke flyder en afledt ret for de arbejdstagere, som er blevet udstationeret i forbindelse med en grænseoverskridende tjenesteydelse. Af præmis 59 i dommen Kommissionen mod Østrig kan udledes, at dette ikke er tilfældet, da området for tredjelandstatsborgeres indrejse til og ophold i en medlemsstat i forbindelse med en udstationering fra en tjenesteydelsesvirksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke er harmoniseret på fællesskabsniveau. Ikke desto mindre kunne det på grundlag af forpligtelsen i artikel 56 TEUF til at fjerne hindringer for den fri udveksling af tjenesteydelser argumenteres, at den lovlige udstationering i en medlemsstat af tredjelandstatsborgere fra en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke også må gøres afhængig af en individuel opholdstilladelse, idet pligten til præstering af en tjenesteydelse ved hjælp af udstationerede arbejdstagere fra et tredjeland herved hindres unødvendigt.
- 18 Dernæst understregede Kommissionen i sagen mod Østrig, at en dobbelt procedure som sådan er en uforholdsmæssig begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser ¹⁰. Også den nederlandske lovgivning er karakteriseret af en dobbelt procedure, idet tredjelandsarbejdstagere, der udstationeres hertil af en arbejdsgiver, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, for det første skal anmeldes med en række oplysninger, og for det andet søge om opholdstilladelse på grundlag af de samme oplysninger. Den omstændighed, at kravet om opholdstilladelse først bliver relevant efter en frist på halvfems dage, ændrer ikke ved, at kravet har den samme virkning som en tilladelse, for så vidt som tjenesteydelsen varer længere end 90 dage. Selv om IND kun undersøger, om der er sket anmeldelse i henhold til artikel 8 i lov om arbejdsbetingelser for udstationerede arbejdstagere i Den Europæiske Union, betyder dette ikke, at denne dobbelte procedure i faktisk henseende fører til en begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Det er herved uden betydning, at opholdstilladelsen i praksis meddeles inden for en meget kort frist ¹¹.

⁹ – Dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 31 og 32.

¹⁰ – Dom af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 20.

¹¹ – Sammenlign: dom af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 33.

- 19 Denne særskilte procedure for erhvervelse af en opholdstilladelse udgør en restriktion, fordi gyldigheden af en tilladelse til grænseoverskridende tjenstydelse ved lov er begrænset til præstationens varighed, maksimalt to år¹². Såfremt tjensteydelsen varer længere end først antaget, eller såfremt der er tale om en tjensteydelse af længere varighed end det fastsatte maksimum, skal der derfor indgives en ny ansøgning (om opholdstilladelse eller forlængelse af opholdstilladelsen).
- 20 I dette tilfælde skal der for hver ny ansøgning svares den lovbestemte afgift. Dette beløb er det samme som afgiften for en opholdstilladelse med henblik på at arbejde, som udstedes til en tredjelandsstatsborger, men fem gange højere end afgiften for et bevis for lovligt ophold for en EU-borger (et EU-opholdsbevis)¹³.
- 21 På grundlag af det anførte henvender den forelæggende ret sig til Domstolen med anmodning om besvarelse af de fremsatte præjudicielle spørgsmål.

ARBEJDSDOKUMENT

¹² – Artikel 3.58, stk. 1, litra i) i udlændingebekendtgørelsen af 2000 og afsnit B5/3.1 i udlændingecirkulæret af 2000.

¹³ – Artikel 3.34, litra h), i udlændingeinstruksen af 2000.