

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. juli 2018 (*)

»Traktatbrud – social sikring – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 11 og 12 samt artikel 76, stk. 6 – forordning (EF) nr. 987/2009 – artikel 5 – udstationering af arbejdstagere – tilknytning til en social sikringsordning – bekæmpelse af svig – A1-attest – medlemsstatens afslag på anerkendelse af udøvelsen af erhvervsmæssig aktivitet i tilfælde af svig og misbrug«

I sag C-356/15,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 13. juli 2015,

Europa-Kommissionen ved D. Martin, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg, sagsøger,

støttet af:

Irland ved E. Creedon, M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af C. Toland, BL,

intervenient,

mod

Kongeriget Belgien ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af avocat P. Paepe,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 og 12 samt artikel 76, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012 (EUT 2012, L 149, s. 4) (herefter »forordning nr. 883/2004«), artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT 2009, L 284, s. 1) og afgørelse nr. A1 fra Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger af 12. juni 2009 om indførelse af en dialog- og forligsprocedure om dokumenters gyldighed, fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, og tilkendegivelse af ydelser i henhold til forordning nr. 883/2004 (EUT 2010, C 106, s. 1, herefter »afgørelse A1«), idet det har vedtaget artikel 23 og 24 i rammeloven af 27. december 2012 (*Moniteur belge* af 31.12.2012, s. 88860, herefter »rammeloven«).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

2 5., 8., 15. og 17. betragtning til forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

»(5) Koordineringsreglerne skal sikre, at der inden for Fællesskabet sker ligebehandling af samtlige berørte personer efter de forskellige nationale lovgivninger.

[...]

(8) Det generelle princip om ligebehandling er især vigtigt for arbejdstagere, der ikke har bopæl i den medlemsstat, de er beskæftiget i, herunder grænsearbejdere.

[...]

(15) Personer, der flytter inden for Fællesskabet, bør kun være omfattet af den sociale sikringsordning i én enkelt medlemsstat, således at samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som kan opstå som følge heraf, undgås.

[...]

(17) For i videst muligt omfang at sikre ligebehandling af alle personer, som er beskæftiget på en medlemsstats område, er det hensigtsmæssigt som hovedregel at fastsætte, at den lovgivning, der skal finde anvendelse, er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den berørte person udøver sin lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed.«

3 Denne forordnings artikel 11, der har overskriften »Almindelige regler«, bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

[...]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

a) er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning

[...]

4 Nævnte forordnings artikel 12, der har overskriften »Særlige regler«, fastsætter i stk. 1:

»En person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes til en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden udsendt person.«

5 Artikel 76 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende stk. 6:

»Hvis fortolkningen eller anvendelsen af denne forordning giver anledning til vanskeligheder, som kan bringe rettighederne for en af forordningen omfattet person i fare, kontakter institutionen i den kompetente medlemsstat eller i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, institutionen/institutionerne i den eller de berørte medlemsstater. Findes der ikke en løsning inden for en rimelig frist, kan de pågældende myndigheder forelægge sagen for Den Administrative Kommission.«

Forordning nr. 987/2009

6 Anden betragtning til forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»Det er af afgørende betydning, at der organiseres et tættere og mere effektivt samarbejde mellem de sociale sikringsinstitutioner, så personer, der er omfattet af forordning (EF) nr. 883/2004, kan gøre deres rettigheder gældende så hurtigt og så effektivt som muligt.«

7 Forordningens artikel 5, der har overskriften »Den juridiske værdi af dokumenter og anden dokumentation, der er udstedt i en anden medlemsstat«, fastsætter:

»1. De dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af grundforordningen og gennemførelsesforordningen, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstats institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.

2. Hvis der rejses tvivl om dokumentets gyldighed eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, anmoder institutionen i den medlemsstat, der modtager dokumentet, den udstedende institution om de fornødne uddybende forklaringer og evt. om, at dokumentet trækkes tilbage. Den udstedende institution tager grundene til udstedelsen af dokumentet op til revision og trækker det om nødvendigt tilbage.

3. I medfør af stk. 2 foretager institutionen på opholds- eller bopælsstedet, hvis der rejses tvivl om de oplysninger, som de pågældende personer har fremlagt, gyldigheden af et dokument eller af underbyggende dokumentation eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som

oplysningerne i dokumentet bygger på, efter anmodning fra den kompetente institution den nødvendige kontrol af disse oplysninger eller dokumenter, så vidt dette er muligt.

4. Hvis de berørte institutioner ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder tidligst en måned efter datoen for forelæggelsen af anmodningen fra den institution, der modtog dokumentet. Den Administrative Kommission skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.«

8 Artikel 6 i forordning nr. 987/2009, der har overskriften »Midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser«, fastsætter i stk. 1:

»Medmindre andet er fastsat i gennemførelsesforordningen, gælder det, at hvis der er uenighed mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater om, hvilken lovgivning der skal anvendes, bliver den berørte person midlertidigt omfattet af lovgivningen i en af disse medlemsstater, idet prioriteringsrækkefølgen fastsættes som følger:

a) lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen faktisk har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig virksomhed, forudsat at den lønnede beskæftigelse eller den selvstændige virksomhed kun udøves i én medlemsstat

[...]«

9 Afgørelse A1 indfører en dialog- og forligsprocedure i tilfælde, hvor der er tvivl om et dokumentes gyldighed eller om korrektheden af dokumentation, eller når medlemsstaterne har forskellige holdninger til, hvilken lovgivning der finder anvendelse, eller hvilken institution der skal udrede ydelserne.

Belgisk ret

10 Rammeloven indeholder i kapitel 1, afsnit 3, der har overskriften »Socialt bedrageri og korrekt anvendelse af loven«, bestemmelser vedrørende bekæmpelsen af svig i forbindelse med udstationering. Anden del af dette kapitel, der har overskriften »rettighedsmisbrug«, omfatter rammelovens artikel 22-25.

11 Dennes artikel 22 fastsætter:

»Ved anvendelsen af dette kapitel forstås ved:

1. »de europæiske regler for koordinering«:

a) afsnit II i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [(EFT 1971, L 149, s. 2)]

b) afsnit III i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om gennemførelse af [forordning nr. 1408/71 (EFT 1972, L 74, s. 1)]

c) Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 af 14. maj 2003 om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er dækket af disse bestemmelser udelukkende på grund af deres nationalitet [(EUT 2003, L 124, s. 1)]

d) afsnit II i forordning [nr. 883/2004]

e) afsnit II i forordning [nr. 987/2009]

f) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet [(EUT 2010, L 344, s. 1)]

2. »praktisk vejledning«: praktisk vejledning til fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse på arbejdstagere inden for Den Europæiske Unions område, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og Schweiz, der er udarbejdet af Den Administrative Kommission

3. »Administrative Kommission«: Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger

[...]

12 Rammelovens artikel 23 bestemmer:

»Der er tale om misbrug af de regler, der har til formål at bestemme, hvilken lovgivning der finder anvendelse i de europæiske forordninger om koordinering, når bestemmelserne i forordningerne om koordinering anvendes i forhold til en ansat eller selvstændig erhvervsdrivende i en situation, hvor de betingelser, der er fastsat i forordningerne, og som er præciseret i den praktiske vejledning eller i Den Administrative Kommissions afgørelser, ikke overholdes for at undgå den belgiske lovgivning om social sikring, der burde have været anvendt på denne situation, såfremt de ovenstående lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser var blevet overholdt på korrekt vis.«

13 Rammelovens artikel 24 har følgende ordlyd:

»§ 1. Når en national domstol, en offentlig socialsikringsinstitution eller en socialinspektør konstaterer, at der foreligger et misbrug som omhandlet i dette kapitel, vil den omhandlede lønmodtager eller selvstændige erhvervsdrivende blive underlagt den belgiske lovgivning om social sikring, såfremt denne lovgivning skulle have været anvendt i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser, der er anført i artikel 22.

§ 2. Den belgiske lovgivning om social sikring finder anvendelse fra den første dag, hvor betingelserne for dens anvendelse var opfyldt, under hensyntagen til de forældelsesfrister, der er fastsat i artikel 42, stk. 1, andet punktum, i lov af 27. juni 1969 om ændring af lovdekret af 28. december 1944 vedrørende arbejdstageres socialsikring, og i artikel 16 i kongeligt dekret nr. 38 af 27. juli 1967, som indfører den sociale vedtægt for selvstændige.«

14 Rammelovens artikel 25 bestemmer:

»Det tilkommer den institution eller den inspektør, der gør gældende, at der foreligger et misbrug som omhandlet i artikel 23, at føre bevis for dette misbrug.«

Den administrative procedure

15 Den 21. november 2013 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien om, at rammelovens artikel 23 og 24 er uforenelige med artikel 11 og 12, samt artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, artikel 5 i forordning nr. 987/2009 og afgørelse A1.

16 I denne skrivelse kritiserede Kommissionen Kongeriget Belgien for at have vedtaget artikel 23 og 24, som giver de kompetente nationale myndigheder beføjelse til ensidigt – og uden at følge den dialog- og forligsprocedure, der er fastsat i disse forordninger – at kræve, at den nationale lovgivning på området for social sikring finder anvendelse på en udstationeret arbejdstager, som allerede er omfattet af den sociale sikring i den medlemsstat, hvor dennes arbejdsgiver normalt driver sin virksomhed, med den begrundelse, at denne sidstnævnte medlemsstats sociale sikringsmyndigheds udstedelse af et dokument, der bekræfter, at arbejdstageren er omfattet af dennes sociale sikring (herefter »A1-attest«) i henhold til forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, udgør et rettighedsmisbrug.

17 Ved skrivelse af 20. januar 2014 besvarede Kongeriget Belgien åbningsskrivelsen af 21. november 2013, idet det bl.a. anførte, at princippet *fraus omnia corrumpit* og forbuddet mod rettighedsmisbrug er generelle retsprincipper, som gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage nationale bestemmelser, der fraviger den afledte EU-ret.

18 Ydermere gjorde den belgiske regering gældende, at forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage ensidige foranstaltninger såsom dem, der er fastsat i rammelovens artikel 23 og 24, såfremt disse medlemsstater vurderer, at anvendelsen af disse forordninger giver anledning til svig og rettighedsmisbrug.

19 Den 25. september 2014 rettede Kommissionen en begrundet udtalelse til Kongeriget Belgien, som besvarede denne ved skrivelse dateret den 24. november 2014, hvorved Kommissionen bl.a. blev oplyst om den midlertidige suspendering af anvendelsen af de foranstaltninger, der er fastsat i rammelovens artikel 23 og 24, som følge af den igangværende traktatbrudsprocedure.

20 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, har den anlagt nærværende søgsmål.

21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. november 2015 har Irland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Om søgsmålet

Om formaliteten

Om formaliteten vedrørende søgsmålet i sin helhed

– Parternes argumenter

22 Kongeriget Belgien har principalt gjort gældende, at sagen i sin helhed skal afvises fra realitetsbehandling, med den begrundelse, at Kommissionen ikke har ført bevis for det hævdede traktatbrud, og navnlig ikke har ført bevis for, at det er umuligt at fortolke og anvende rammelovens omtvistede bestemmelser i overensstemmelse med bestemmelserne i EU-retten, selv om Kongeriget Belgien i sit svar til den begrundede udtalelse havde henvist til en sådan mulighed.

23 Ifølge Kongeriget Belgien er Kommissionens udtalelse om, at rammelovens artikel 24 udtrykkeligt er i strid med artikel 11 og 12, samt artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, og med artikel 5 i forordning nr. 987/2009, desuden ikke underbygget.

24 Kommissionen har nedlagt påstand om, at formalitetsindsigelsen ikke tages til følge.

– *Domstolens bemærkninger*

25 Det er korrekt, at ifølge fast retspraksis påhviler det Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Det er nemlig Kommissionen, der skal fremføre alle de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig, C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 32).

26 Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har ført bevis for, at der foreligger et traktatbrud, er imidlertid ikke omfattet af undersøgelsen af formaliteten, men af undersøgelsen af realiteten (dom af 4.6.2015, Kommissionen mod Polen, C-678/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:358, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

27 Kongeriget Belgiens formalitetsindsigelse vedrørende søgsmålet i sin helhed er derfor ugrundet og må forkastes.

Om formaliteten i forbindelse med klagepunkterne vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 883/2004, artikel 5 i forordning nr. 987/2009 og afgørelse A1

– *Parternes argumenter*

28 Kongeriget Belgien har subsidiært gjort gældende, at klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 883/2004 for det første er upræcist, for så vidt som det ikke på baggrund af stævningen klart kan fastslås, hvorvidt dette klagepunkt omfatter artikel 11 i sin helhed eller udelukkende bestemmelsens stk. 1. Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke fremført noget særligt, præcist eller sammenhængende argument, der knytter sig til stk. 1.

29 For det andet har Kongeriget Belgien gjort gældende, at de i stævningen fremførte argumenter med henblik på at begrunde klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 5 i forordning nr. 987/2009 kun vedrører denne artikels stk. 1. Det er for sent, at Kommissionen i sin replik har anført, at der kan udledes en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2-4, i forordning nr. 987/2009 af tilsidesættelsen af artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004.

30 Hvad for det tredje angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af afgørelse A1 har Kongeriget Belgien anført, at Kommissionen i sin stævning alene nævner denne afgørelse uden at angive grundene til en sådan tilsidesættelse.

31 Kommissionen har nedlagt påstand om, at formalitetsindsigelsen ikke tages til følge.

– *Domstolens bemærkninger*

32 Det skal bemærkes, at det fremgår af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og af fast retspraksis om denne bestemmelse, at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en

sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. i denne retning dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene, C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

33 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene, C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

34 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne (dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene, C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

35 I det foreliggende tilfælde opfylder Kommissionens stævning kravene i den retspraksis, der er henvist til i de foregående præmisser.

36 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 11 i forordning nr. 883/2004 kan antages til realitetsbehandling, fremgår det utvetydigt af såvel påstandene i stævningen som klagepunkterne, der er fremført heri, at genstanden for Kommissionens søgsmål er uforeneligheden af rammelovens artikel 23 og 24 med adskillige bestemmelser i EU-retten vedrørende arbejdstageres udstationering. Denne forordnings artikel 12, stk. 1, omhandler situationen for udstationerede arbejdstagere og gennemfører for denne kategori af lønmodtagere det princip, der regulerer nævnte forordning, hvorefter personer, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde kun er underlagt én enkelt medlemsstats lovgivning. Dette princip er nedfældet i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Denne artikels stk. 2-5 vedrører ikke udstationerede arbejdstageres situation.

37 Selv om det er korrekt, at Kommissionen i sin stævning generelt henviser til forordningens artikel 11, skal det fastslås, at dette søgsmål indeholder en klar fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, som det er baseret på. Det fremgår både af den administrative procedure, navnlig af den begrundede udtalelse, som Kommissionen fremsendte til Kongeriget Belgien, af fremstillingen af de retlige rammer og af begrundelsen for søgsmålet, at det af denne institution hævdede traktatbrud, for så vidt som det angår denne artikel, kun vedrører dennes stk. 1.

38 Desuden fremgår det af Kongeriget Belgiens processkrifter, at dette har besvaret klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 833/2004. Det er dermed åbenbart, at Kongeriget Belgien ikke med rette kan have været i tvivl om, at Kommissionens klagepunkter omhandlede denne artikels stk. 1, og at det har haft god mulighed for at besvare disse klagepunkter.

39 Hvad for det andet vedrører spørgsmålet om, hvorvidt klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 5 i forordning nr. 987/2009 kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 pålægger medlemsstaterne en generel pligt til at samarbejde i tilfælde af vanskeligheder med fortolkning eller anvendelse af denne forordning, herunder ved forelæggelse af sagen for Den Administrative Kommission.

40 Det er i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 fastsat, at de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af

forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner. Artikel 5, stk. 2-4, i forordning nr. 987/2009 beskriver den dialog- og forligsprocedure mellem de omhandlede institutioner, som skal overholdes af den medlemsstat, der nærer tvivl med hensyn til gyldigheden af disse dokumenter eller nøjagtigheden af de faktiske omstændigheder, som de angivelser, der er anført heri, er baseret på. Disse sidstnævnte bestemmelser præciserer således indholdet af den generelle pligt til samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente institutioner, der er fastsat i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004.

41 Det må i denne henseende konstateres, at Kommissionen i stævningens punkt 10 har gengivet indholdet af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 og af artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004. Det fremgår desuden utvetydigt af fremstillingen af de retlige rammer og af begrundelsen for søgsmålet, at Kongeriget Belgien kritiseres for at have tilsidesat sin forpligtelse til at overholde de principper, der er fastsat i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, som præciseres i artikel 5 i forordning nr. 987/2009. Endelig fremgår det både af de dokumenter, der er blevet udvekslet under den administrative procedure, bl.a. af den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til Kongeriget Belgien, og af Kommissionens stævning, at denne institution har gjort gældende, at denne medlemsstat har tilsidesat artikel 5 i forordning nr. 987/2009 i sin helhed.

42 Det er dermed åbenbart dels, at Kongeriget Belgien, der ikke med rette kan have været i tvivl om indholdet af Kommissionens klagepunkter, i det omfang disse omhandlede forordningens artikel 5 i sin helhed, var i stand til at give et ordentligt svar hertil, dels, at argumentet vedrørende tilknytningen mellem denne bestemmelse og artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 ikke er blevet fremført for sent.

43 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af afgørelse A1 kan antages til realitetsbehandling, må det fastslås, at Kommissionen i stævningens punkt 11, idet den henviser til Domstolens praksis vedrørende A1-attesten, har beskrevet dettes formål og rækkevidde. Det fremgår desuden af en undersøgelse af samtlige fremførte argumenter i denne stævning, navnlig dennes punkt 10-12, at Kommissionen har angivet grundene til, at den har kritiseret denne medlemsstat for at have tilsidesat de procedurer, der er fastsat i afgørelse A1.

44 Det følger af ovenstående, at den af Kongeriget Belgien rejste formalitetsindsigelse angående klagepunkterne vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 883/2004, artikel 5 i forordning nr. 987/2009 og afgørelse A1 er ugrundet og må forkastes.

45 Sagen skal derfor antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

46 Kommissionen har i sin stævning indledningsvis anført, at artikel 11 i forordning nr. 883/2004 indfører et grundlæggende princip, hvorefter de personer, der er omfattet af denne forordning, i princippet er underlagt en enkelt medlemsstats lovgivning. Hvad angår udstationerede arbejdstagere har Kommissionen fremhævet, at disse i henhold til reglen, der er anført i artikel 12 i forordning nr. 883/2004, forbliver underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor de normalt udøver deres virksomhed, idet denne medlemsstat udsteder en A1-attest til disse arbejdstagere, der har til formål at godtgøre deres forsikringsstatus i denne medlemsstat.

47 I denne henseende har Kommissionen anført, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009

fastsætter, at de dokumenter, der er udstedt af den kompetente myndighed i en medlemsstat, skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvori de er udstedt.

48 Kommissionen har tilføjet, at hvis fortolkningen eller anvendelsen af forordning nr. 883/2004 giver anledning til vanskeligheder, som kan bringe rettighederne for de af forordningen omfattede personer i fare, fastsætter denne forordnings artikel 76, stk. 6, at den kompetente institution i udstationeringsmedlemsstaten kontakter den kompetente institution i oprindelsesmedlemsstaten, og findes der ikke en løsning inden for en rimelig frist, kan den forelægge sagen for Den Administrative Kommission.

49 Desuden har Domstolen i dom af 26. januar 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 24 og 25), bekræftet, at A1-attesten, for så vidt som denne skaber en formodning for, at de udstationerede arbejdstagere lovligt er tilknyttet den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor den virksomhed, som har udstationeret arbejdstagerne, har hjemsted, er bindende for den kompetente institution i den medlemsstat, som disse arbejdstagere er udstationeret til, og nødvendigvis indebærer, at ordningen i den sidstnævnte medlemsstat ikke kan finde anvendelse.

50 Ifølge Kommissionen følger det af denne retspraksis, at vedtagelsen af rammelovens artikel 23 og 24 er i strid med artikel 11, 12 og 76 i forordning nr. 883/2004 og artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 som fortolket af Domstolen.

51 Hvad angår Kongeriget Belgiens argument, der blev fremført under den administrative procedure, hvorefter denne medlemsstat var forpligtet til at vedtage disse nationale bestemmelser som følge af kravene, der kan udledes af princippet *fraus omnia corrumpit* og det generelle princip om forbud mod rettighedsmisbrug, har Kommissionen anført, at i overensstemmelse med Domstolens praksis er medlemsstaterne i tilfælde, hvor der er mistanke om misbrug eller svigagtig adfærd, underlagt betydelige begrænsninger. For at give EU-borgere afslag på at drage fordel af EU-retlige bestemmelser, skal en medlemsstats retsinstanser således ikke alene tage hensyn til misbrug eller svigagtig adfærd fra sag til sag, men ligeledes støtte sig på objektive forhold og vurdere en sådan adfærd under hensyntagen til de formål, der forfølges med de omhandlede EU-retlige bestemmelser.

52 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at de i denne doms præmis 50 nævnte bestemmelser præcist og detaljeret regulerer samarbejdsforanstaltningerne i tilfælde af, at der er mistanke om svig eller misbrug, hvorfor der ikke er anledning til at fravige de EU-retlige regler i henhold til princippet *fraus omnia corrumpit*.

53 Ifølge denne institution kræver det generelle retssikkerhedsprincip desuden, at så længe en A1-attest ikke er trukket tilbage eller er erklæret ugyldig af myndighederne i den medlemsstat, som har udstedt den, er den bindende for de sociale sikringsinstitutioner og domstolene i den medlemsstat, hvor de omhandlede arbejdstagere er udstationeret, for så vidt som den godtgør disse arbejdstageres tilknytning til den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor deres virksomhed har hjemsted. Den ensidige vedtagelse af rammelovens artikel 23 og 24 tilsidesætter dette princip og princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEU.

54 Af de samme grunde har Kommissionen afvist det af Kongeriget Belgien fremførte argument, hvorefter alene den omstændighed, at forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 har indført særlige dialog- og forligsprocedurer i tilfælde, hvor der er mistanke om svig eller misbrug, ikke kan fratage medlemsstaterne muligheden for at bekæmpe denne svig eller dette misbrug ved hjælp af andre midler.

- 55 Irland, der har intervenseret til støtte for Kommissionen, har bl.a. fremhævet, at disse forordninger indfører et system til fastlæggelsen af den lovgivning, der skal finde anvendelse, som overholder retssikkerhedsprincippet, og som er baseret på reglen om, at kun én lovgivning finder anvendelse og på anerkendelsen af A1-attesten. Desuden indføres hermed et system til konfliktløsning.
- 56 Hvad angår princippet *fraus omnia corrumpit* har Irland gjort gældende, at et sådant generelt princip i EU-retten ikke gør det muligt at se bort fra udtrykkelige og utvetydige bestemmelser, uden at det er blevet gjort gældende, at de er ugyldige, idet retssikkerhedsprincippet herved vil blive tilsidesat.
- 57 Kongeriget Belgien har i sit svarskrift indledningsvis præciseret, at begrebet »misbrug vedrørende de regler, der har til formål at bestemme, hvilken lovgivning der finder anvendelse i de europæiske [f]orordninger om koordinering«, der er defineret i rammelovens artikel 23, omfatter et materielt element og et forsætligt element.
- 58 F.eks. kan bl.a. følgende tilfælde karakteriseres som »svig«: Falske A1-attester, udstationering af personer, der er bosiddende i Belgien, ved udløbet af den periode, hvor de er omfattet af den belgiske sociale sikring, uafbrudte udstationeringer, hvis varighed overstiger den maksimale grænse på 24 måneder, eller den omstændighed, at der ikke er nogen form for direkte forhold mellem den udstationerede arbejdstager og dennes arbejdsgiver samt de situationer, der er anført i den praktiske vejledning, som omhandlet i rammelovens artikel 22.
- 59 I sådanne situationer bør det skulle godtgøres i henhold til rammelovens artikel 23, at der foreligger forsæt »til at undgå den belgiske lovgivning om social sikring, der burde have været anvendt på denne situation, såfremt de [...] lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser var blevet overholdt på korrekt vis«. Derimod er tilfælde af social optimering eller tilfælde, hvor A1-attesterne alene indeholder simple skrivefejl, ikke omfattet af denne artikel.
- 60 Kongeriget Belgien har desuden præciseret, at beviset for misbrug som omhandlet i rammelovens artikel 24, stk. 1, først kan føres efter en konkret undersøgelse af de objektive forhold.
- 61 Kongeriget Belgien har således anført, at rammelovens artikel 23 og 24 kun finder anvendelse i de sjældne tilfælde, hvor de kompetente belgiske myndigheder eller domstole kan dokumentere, at et tilfælde af svig førte til udstedelsen af en A1-attest, uden at bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 var blevet overholdt, med den hensigt at undgå at blive omfattet af den anvendelige nationale lovgivning i henhold til disse bestemmelser, dvs. den belgiske lovgivning. Kommissionens udtalelse om, at de omtvistede bestemmelser har til formål at annullere en A1-attest, er derfor unøjagtig.
- 62 Kongeriget Belgien har ligeledes gjort gældende, at idet dialogen mellem medlemsstaterne vedrørende tilbagetrækning af A1-attester ikke fungerer tilfredsstillende, henset til den meget ufuldstændige og usammenhængende foreliggende lovgivningsramme, er det nødvendigt at råde over effektive midler med henblik på bekæmpelse af svig.

63 Idet Kongeriget Belgien dernæst har henvist til vigtigheden af det princip, der er fastsat i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, hvorefter den lovgivning, der finder anvendelse, er beskæftigelsesstatens lovgivning, og til den undtagelse til dette princip, som er fastsat for udstationerede arbejdstagere, har det anført, at den arbejdstager, der svigagtigt drager fordel af denne undtagelse, behandles mere fordelagtigt end de andre personer, der arbejder på beskæftigelsesmedlemsstatens område.

64 Kongeriget Belgien har endvidere gjort gældende, at anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved forordning nr. 1408/71 og gengivet i forordning nr. 883/2004, kun afhænger af den objektive situation, som den pågældende arbejdstager befinder sig i. En svigagtig anvendelse af artikel 12 i forordning nr. 883/2004 vil imidlertid føre til, at de socialsikrede tildes en valgtret i strid med lovvalgsreglernes ufravigelige karakter.

65 Hvad angår det generelle princip *fraus omnia corrumpit* har Kongeriget Belgien med udgangspunkt i Domstolens praksis og retslitteraturen gjort gældende, at en medlemsstat ikke vil kunne træffe foranstaltninger til gennemførelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, som tilsidesætter et sådant generelt EU-retligt princip. I tilfælde, hvor de nationale myndigheder og domstole konfronteres med svigagtige situationer, burde de således have beføjelser til at iværksætte øjeblikkeligt korrigerende foranstaltninger.

66 Hvad nærmere bestemt angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af afgørelse A1 har Kongeriget Belgien med henvisning til dom af 8. juli 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), gjort gældende, at denne afgørelse ikke udgør en retsakt, der har lovgivningskarakter, og følgelig kan den manglende overholdelse heraf ikke ligge til grund for et traktatbrudssøgsmål.

67 Hvad angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11 og 12 i forordning nr. 883/2004 har Kongeriget Belgien anført, at de belgiske myndigheder og domstole er bemyndiget til – i forbindelse med en korrekt anvendelse af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 – at afslå »at drage fordel af tilbuddet« i artikel 12 i forordning nr. 883/2004, i tilfælde hvor påberåbelsen af denne fordel er udtryk for svig. I denne henseende har Kongeriget Belgien afvist det af Kommissionen fremførte argument, hvorefter den omstændighed, at der findes dialog- og forligsprocedurer, og A1-attesternes bindende virkning forhindrer anvendelsen af princippet *fraus omnia corrumpit*.

68 Hvad angår en eventuel tilsidesættelse af princippet, hvorefter de personer, der er omfattet af forordning nr. 883/2004, kun er underlagt én enkelt medlemsstats lovgivning, har Kongeriget Belgien anført, at det er muligt, at den angiveligt kompetente institution i tilfælde af svig aldrig har udstedt denne A1-attest, at arbejdstageren ikke er underlagt medlemsstatens lovgivning, og at denne reelt ikke er omfattet af nogen social sikringsbeskyttelse. I et sådant tilfælde foreligger der ikke en kvalificeret tilsidesættelse af dette princip. Svigagtige arrangementer fører desuden til situationer med illoyal konkurrence og social dumping. Anvendelsen af rammelovens artikel 23 og 24 garanterer derfor en »ret til sociale sikringsydelse og sociale fordele« som omhandlet i artikel 34, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

69 Selv hvis den berørte person allerede er omfattet af den sociale sikring i den udstedende institutions medlemsstat, fører tilknytningen til den belgiske sociale sikring ikke til en dobbeltforsikring, eftersom artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning nr. 987/2009 udtrykkeligt fastsætter, at i tilfælde af uenighed mellem to medlemsstater angående fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse, bliver den berørte person midlertidigt omfattet af lovgivningen i en af disse medlemsstater. I så fald finder lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen faktisk udøver erhvervsmæssig virksomhed, som udgangspunkt anvendelse, forudsat at denne kun udøves i én medlemsstat.

70 Hvad angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 har Kongeriget Belgien anført, at eftersom anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved forordning nr. 883/2004, afhænger af den objektive situation, som den pågældende arbejdstager befinder sig i, i tilfælde, hvor de kompetente belgiske myndigheder og domstole fastslår, at en A1-attest er falsk, eller at svigagtig adfærd har ført til udstedelsen af et sådan dokument, skal formodningen for den udstationerede arbejdstagers lovlige tilknytning anses for at være tilbagevist.

71 Desuden har Domstolen ifølge Kongeriget Belgien endnu ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne dokumenter i absolut forstand binder de sociale sikringsinstitutioner og domstole i den medlemsstat, hvor arbejdstagerne er udstationerede, selv om disse dokumenter er falske eller er blevet erhvervet ved svig. Kongeriget Belgien er således af den opfattelse, at når det er blevet bevist, at A1-attesterne er blevet erhvervet ved svig, eller der er tale om falske dokumenter, kan disse dokumenter ikke drage fordel af formodningen for lovlig tilknytning af de udstationerede arbejdstagere og følgelig binde de sociale sikringsinstitutioner og domstolene i den medlemsstat, hvor de omhandlede personer er udstationeret.

72 Hvad endelig angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af dialog- og forligsprocedurerne, der er fastsat i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og i artikel 5 i forordning nr. 987/2009, har Kongeriget Belgien bestridt det af Kommissionen fremførte argument, hvorefter anvendelsen af disse procedurer er det eneste instrument – og at der ikke findes andre instrumenter – til håndtering af svig, idet en samtidig anvendelse af dialog- og forligsprocedurerne ikke er udelukket.

73 Kommissionen har i sin replik gentaget de klagepunkter, den havde fremsat i sin stævning, og har fastholdt påstanden om, at rammelovens artikel 23 og 24 gør det muligt at annullere A1-attesten i tilfælde af svig, idet anvendelsen af disse artikler fører til en ændring af den lovgivning, der finder anvendelse.

74 Angående det generelle princip *fraus omnia corrumpit* har Kommissionen hævdet, at Domstolen i dom af 10. februar 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, præmis 53), udtrykkeligt har fastslået, at medlemsstaterne ikke har beføjelse til ensidigt at beslutte, at et dokument, der er udstedt af den udstationerede arbejdstagers oprindelsesmedlemsstat, er behæftet med svig.

75 Hvad angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 11, stk. 1, og artikel 12 i forordning nr. 883/2004 har Kommissionen gjort gældende, at artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning nr. 987/2009 i modsætning til det af Kongeriget Belgien anførte finder anvendelse i tilfælde, hvor det endnu ikke er blevet afgjort, hvilken lovgivning der finder anvendelse. Formålet med denne bestemmelse er at sikre en overgangsdækning for de omhandlede personer og ikke at pålægge endnu en obligatorisk dækning i strid med artikel 11, stk. 1, og artikel 12 i forordning nr. 883/2004.

76 Hvad angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5 i forordning nr. 987/2009 har Kommissionen præciseret, at søgsmålet ikke tilsigter at forhindre Kongeriget Belgien i at bekæmpe misbrug og svigagtig adfærd, men at garantere, at de procedurer, der er indført ved forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, overholdes. Idet Kongeriget Belgien ved vedtagelsen af rammelovens artikel 23 og 24 imidlertid har tiltaget sig retten til ensidigt at vedtage afgørelser om at undergive udstationerede arbejdstagere belgisk lovgivning med den begrundelse, at dets egne socialsikringsinspektører og ?institutioner har »godtgjort« eller »bevist«, at der foreligger svig, har det tilsidesat disse forordninger, herunder princippet om loyalt samarbejde, der som generelt princip fortsat finder anvendelse, selv hvis der er mistanke om svig eller misbrug.

77 Hvad endelig angår afgørelse A1 har Kommissionen anført, at denne beskriver reglerne for den dialog- og forligsprocedure, der er indført ved artikel 76 i forordning nr. 883/2004 og artikel 5 i forordning nr. 987/2009. Rammelovens artikel 23 nævner i øvrigt nødvendigheden af at overholde nævnte procedure. Den ensidige ret, som denne bestemmelse, sammenholdt med samme lovs artikel 24, tildeler de belgiske institutioner, gør det ifølge Kommissionen imidlertid muligt for Kongeriget Belgien at undlade at overholde reglerne for denne procedure, som beskrevet i afgørelse A1.

78 Kongeriget Belgien har i sin duplik bl.a. bestridt Kommissionens fortolkning af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 987/2009. Ifølge denne medlemsstat fremgår det ikke af ordlyden af denne bestemmelse, at denne kun finder anvendelse i tilfælde, hvor det endnu ikke er fastlagt, hvilken lovgivning der finder anvendelse. Denne bestemmelse finder anvendelse, når der opstår uenighed mellem to eller flere medlemsstaters institutioner eller myndigheder angående fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse. Når de kompetente myndigheder eller institutioner imidlertid vil anvende rammelovens artikel 23 og 24, dvs. i de sjældne tilfælde, hvor svigen er bevist, vil der rent hypotetisk kunne opstå uenighed om, hvilken lovgivning der finder anvendelse.

Domstolens bemærkninger

79 Hvad angår klagepunkterne vedrørende en tilsidesættelse af artikel 11 og 12 samt artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og af artikel 5 i forordning nr. 987/2009 skal det indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne i forordning nr. 883/2004, der fastlægger, hvilken lovgivning der finder anvendelse, bl.a. tilsigter, at de berørte personer underlægges én enkelt medlemsstats sociale sikringsordning, således at samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som kan opstå som følge heraf, undgås. Dette princip kommer navnlig til udtryk i denne forordnings artikel 11, stk. 1 (jf. analogt dom af 12.6.2012, Hudzinski og Wawrzyniak, C-611/10 og C-612/10, EU:C:2012:339, præmis 41, og af 12.2.2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, præmis 33).

80 Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at den lovgivning, der finder anvendelse på en udsendt arbejdstager, under de i denne artikel nævnte betingelser, er lovgivningen i den medlemsstat, hvor denne arbejdstagers arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed og ikke lovgivningen i den medlemsstat, hvor denne person er udstationeret.

81 De kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor arbejdsgiveren normalt udøver sin virksomhed, udsteder A1-attesten til den udstationerede arbejdstager, idet den har til formål at godtgøre denne arbejdstagers forsikringsstatus i denne medlemsstat.

82 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 fastsætter for så vidt angår den juridiske værdi af de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, at disse dokumenter skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.

83 Det er anført i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, at hvis fortolkningen eller anvendelsen af denne forordning giver anledning til vanskeligheder, som kan bringe rettighederne for de af forordningen omfattede personer i fare, kontakter institutionen i den kompetente medlemsstat eller i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, institutionen i den berørte medlemsstat. Findes der ikke en løsning inden for en rimelig frist, kan de pågældende myndigheder forelægge sagen for Den Administrative Kommission.

84 Det skal bemærkes, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 i det væsentlige gengiver indholdet af artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71. Da forordning nr. 883/2004 imidlertid opretholder reglen om, at den udsendte arbejdstager underlægges lovgivningen i den medlemsstat, hvor dennes arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed, og idet formålene med disse forordninger er identiske, skal der henvises – analogt – til Domstolens praksis vedrørende forordning nr. 1408/71.

85 I henhold til denne retspraksis skal den kompetente institution i den medlemsstat, hvor arbejdsgiveren normalt udøver sin virksomhed, i A1-attesten erklære, at dens egen sociale sikringsordning fortsat finder anvendelse på de udstationerede arbejdstagere i udstationeringsperioden. Som følge af princippet om, at arbejdstagere alene må være tilknyttet én social sikringsordning, indebærer A1-attesten dermed nødvendigvis, at den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor arbejdstageren er udstationeret, ikke kan finde anvendelse (jf. i denne retning som af 10.2.2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, præmis 49, og af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 21).

86 Princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, og de formål, der forfølges med artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, ville blive tilsidesat, såfremt den medlemsstat, hvor arbejdstagerne er udstationeret, vedtog en lovgivning, der bemyndigede dens egne institutioner til ensidigt at vurdere, at de ikke er bundet af oplysningerne i nævnte attest, og til at underlægge disse arbejdstagere dens egen sociale sikringsordning (jf. i denne retning dom af 10.2.2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, præmis 52, af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 23, og af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 38).

87 Da A1-attesten skaber en formodning for, at de udstationerede arbejdstagere lovligt er tilknyttet den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor den virksomhed, som har udstationeret arbejdstagerne, har hjemsted, er attesten i princippet bindende for den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor disse arbejdstagere er udstationeret (jf. i denne retning dom af 10.2.2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, præmis 53, af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 24, og af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 41).

88 Den modsatte løsning ville gribe ind i princippet om, at arbejdstagere er tilknyttet én social sikringsordning, og ville gøre det vanskeligt at forudse, hvilken ordning der finder anvendelse, hvilket ville være til skade for retssikkerheden. I de tilfælde, hvor det måtte være vanskeligt at bestemme, hvilken ordning der skal anvendes, ville hver af de kompetente institutioner i de to berørte medlemsstater være tilbøjelig til – til skade for de pågældende arbejdstagere – at antage, at dens egen sociale sikringsordning finder anvendelse på dem (dom af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 25, og af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 42).

89 Princippet om loyalt samarbejde, der er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU, pålægger imidlertid den kompetente institution i den medlemsstat, der har udstedt A1-attesten, at foretage en korrekt bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der er relevante ved anvendelsen af reglerne om bestemmelse af, hvilken social sikringslovgivning der skal anvendes, og følgelig at indestå for rigtigheden af oplysningerne i denne attest (dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 39, og af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 37).

90 Det påhviler ydermere nævnte institution på ny at overveje, om udstedelsen er sket på et korrekt grundlag, og i givet fald tilbagekalde A1-attesten, såfremt den kompetente institution i den medlemsstat, som arbejdstagerne er udstationeret til, udtrykker tvivl om rigtigheden af de faktiske

omstændigheder, der er lagt til grund for dette dokument, og dermed tvivl om de deri indeholdte angivelser, navnlig fordi disse ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (jf. i denne retning dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

91 Såfremt det ikke måtte lykkes de pågældende institutioner at nå til enighed, navnlig om bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, der er relevante i de enkelte tilfælde, kan de indbringe spørgsmålet for Den Administrative Kommission (jf. i denne retning dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

92 Såfremt Den Administrative Kommission ikke kan udvirke, at de kompetente institutioner når frem til samme opfattelse vedrørende den lovgivning, der skal anvendes i det konkrete tilfælde, har den medlemsstat, som de pågældende arbejdstagere er udstationeret til, i det mindste den mulighed – uden at dette foregriber den eventuelle adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene i den medlemsstat, som den attestudstedende institution henhører under – at iværksætte en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 259 TEUF, således at Domstolen under en sådan sag får lejlighed til at tage stilling til, hvilken lovgivning der finder anvendelse på de nævnte arbejdstagere, og dermed til spørgsmålet om rigtigheden af angivelserne i A1-attesten (jf. i denne retning dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 45).

93 I tilfælde af en selv åbenbart urigtig bedømmelse af betingelserne for anvendelse af forordning nr. 883/2004, og selv hvis det viser sig, at betingelserne for de pågældende arbejdstageres virksomhed åbenbart ikke er omfattet af det materielle anvendelsesområde for den bestemmelse, der ligger til grund for udstedelsen af A1-attesten, skal den procedure, der skal følges med henblik på at løse en eventuel uenighed mellem de omhandlede medlemsstaters institutioner vedrørende gyldigheden eller rigtigheden af en A1-attest, således overholdes (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

94 Hvis man anerkendte, at den medlemsstat, hvor arbejdstageren er udstationeret, ville kunne vedtage en lovgivning, der bemyndigede medlemsstatens egne institutioner til ensidigt at få en A1-attest erklæret ugyldig ved at anlægge sag ved en domstol i denne medlemsstat, ville det bringe systemet, som er baseret på et loyalt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente institutioner, i fare. Så længe A1-attesten ikke er trukket tilbage eller erklæret ugyldig, skal den derfor i princippet lægges til grund i den medlemsstats nationale retsorden, hvor de pågældende arbejdstagere er udstationeret, og er dermed bindende for denne medlemsstats institutioner (jf. i denne retning dom af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 30 og 31).

95 Følgelig er en lovgivning, såsom rammelovens artikel 23 og 24, der bemyndiger Kongeriget Belgiens kompetente myndigheder til ensidigt at underlægge en arbejdstager den belgiske lovgivning på området for social sikring i strid med princippet om lønmodtageres tilknytning til én enkelt social sikringsordning som fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og med retssikkerhedsprincippet, der bl.a. kræver, at retsregler skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning bl.a. dom af 12.12.2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

96 Desuden er en lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede heller ikke forenelig med bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, der regulerer den procedure, som skal følges, hvis fortolkningen eller anvendelsen af forordningerne giver anledning til vanskeligheder, bl.a. når den medlemsstat, hvor arbejdstageren er udstationeret, vurderer, at betingelserne for anvendelsen af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 ikke er opfyldt.

97 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af det af Kongeriget Belgien fremførte argument,

hvorefter de nationale myndigheder i denne medlemsstat, såfremt det er fastslået, at der foreligger svig, har beføjelse til at undlade at anvende artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

98 For det første skal det konstateres, at ingen bestemmelser i denne forordning eller i forordning nr. 987/2009 indeholder en bemyndigelse for medlemsstaterne til ensidigt ved lov at fastsætte, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 ikke finder anvendelse i tilfælde af svig eller misbrug, således at princippet om loyalt samarbejde, der er konkretiseret i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5 i forordning nr. 987/2009, finder anvendelse selv i sådanne tilfælde.

99 Ifølge Domstolens praksis må borgerne ganske vist ikke kunne påberåbe sig EU-bestemmelser med henblik på at muliggøre svig eller misbrug, idet princippet om forbud mod svig og retsmisbrug udgør et almindeligt EU-retligt princip, som borgerne skal overholde. Anvendelsen af EU-retten kan således ikke udvides til at dække handlinger, der gennemføres med det formål ved svig eller misbrug at drage nytte af de fordele, der er hjemlet i EU-retten (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).

100 I denne sammenhæng har Domstolen fastslået, at når institutionen i den medlemsstat, hvori arbejdstagere er blevet udstationeret, under den dialog, der er fastsat i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, forelægger den institution, der har udstedt A1-attesterne, konkrete oplysninger, der giver anledning til at tro, at disse attester er blevet opnået ved svig, påhviler det i medfør af princippet om loyalt samarbejde den sidstnævnte institution i lyset af disse oplysninger at foretage en fornyet undersøgelse af, om udstedelsen af de nævnte attester er sket på et korrekt grundlag, og i givet fald at tilbagekalde disse (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 54).

101 Såfremt denne sidstnævnte institution undlader at foretage en sådan fornyet undersøgelse inden for en rimelig frist, bør de nævnte oplysninger kunne påberåbes under en retssag med henblik på at opnå, at en ret i den medlemsstat, hvori arbejdstagerne er blevet udstationeret, ser bort fra de pågældende attester (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 55).

102 I et sådan tilfælde kan den nationale ret se bort fra de pågældende A1-attester, og det tilkommer denne at afgøre, hvorvidt de personer, som er mistænkt for at have benyttet sig af arbejdstagere udstationeret under dække af attester, der er opnået ved svig, kan pådrage sig et ansvar på grundlag af gældende national ret (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 60).

103 De personer, som under en sådan retssag foreholdes at have benyttet sig af arbejdstagere udstationeret under dække af attester, som er opnået ved svig, skal imidlertid have mulighed for at tilbagevise de oplysninger, der ligger til grund for denne retssag, under overholdelse af de med retten til en retfærdig rettergang forbundne garantier, inden den nationale ret i givet fald beslutter at se bort fra disse attester og træffer afgørelse om de pågældende personers ansvar i henhold til gældende national ret (dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 56).

104 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid konstateres, at den omtvistede nationale lovgivning ikke opfylder de i denne doms præmis 100 og 101 beskrevne betingelser.

105 På den ene side fastsætter denne lovgivning således ingen forpligtelse til at indlede dialog- og forligsproceduren, der er fastsat i forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009. På den anden side begrænser nævnte lovgivning sig ikke til kun at overlade den nationale retsinstans beføjelsen til at fastslå, hvorvidt der foreligger svig, og til af denne årsag at beslutte at se bort fra en A1-attest, men fastsætter, at de belgiske sociale sikringsinstitutioner og de belgiske sociale tilsynsførende

udenretsligt kan henføre de udsendte arbejdstagere under den belgiske sociale sikringslovgivning.

106 For det andet følger det af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke som begrundelse for at undlade at gennemføre de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EUF-traktaten, kan påberåbe sig, at andre medlemsstater heller ikke overholder deres forpligtelser. I Unionens retsorden, som er indført ved traktaten, kan medlemsstaternes gennemførelse af EU-retten ikke underlægges et krav om gensidighed. Artikel 258 TEUF og 259 TEUF indeholder de nødvendige søgsmålsprocedurer til at gøre op med medlemsstaternes brud på de forpligtelser, der følger af EUF-traktaten (dom af 19.11.2009, Kommissionen mod Finland, C-118/07, EU:C:2009:715, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

107 Hvad for det tredje angår argumentet, hvorefter lovgivningsrammen for tilbagetrækning af A1-attesterne er meget ufuldstændig og usammenhængende, hvorfor medlemsstaterne møder vanskeligheder, selv om de skal træffe øjeblikkelige foranstaltninger for at sanktionere svig, skal det fastslås, at selv om det ikke kan udelukkes, at samarbejds- og forligsproceduren ikke altid fungerer hurtigt og tilfredsstillende i praksis, bør medlemsstaterne imidlertid ikke kunne påberåbe sig eventuelle vanskeligheder ved at indhente de krævede oplysninger eller mangler, som kan opstå i samarbejdet mellem deres kompetente myndigheder, med henblik på at begrunde, at de ikke overholder deres forpligtelser, som følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 6.6.2013, Kommissionen mod Belgien, C-383/10, EU:C:2013:364, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

108 Hvad for det fjerde angår det af Kongeriget Belgien fremførte argument om, at selv hvis den berørte person allerede er omfattet af den sociale sikring i den udstedende institutions medlemsstat, fører tilknytningen til den belgiske sociale sikring ikke til en dobbeltforsikring, for så vidt som den berørte person i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning nr. 987/2009 midlertidigt er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen faktisk har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig virksomhed, må det fastslås, at en sådan fortolkning ville gøre denne forordnings artikel 5, stk. 2-4, indholdsløs. Foreligger der således et dokument, der er udarbejdet i henhold til denne forordnings artikel 5, stk. 1, skal den procedure, der er fastsat i samme forordning artikel 5, stk. 2-4, anvendes, såfremt der er uenighed angående dette dokument mellem de forskellige medlemsstaters kompetente myndigheder, idet anvendelsen af artikel 6 i forordning nr. 987/2009 er udelukket i et sådan tilfælde.

109 Under disse omstændigheder skal Kommissionens klagepunkter vedrørende Kongeriget Belgiens tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, samt artikel 5 i forordning nr. 987/2009 tages til følge.

110 Hvad angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af afgørelse A1 skal det konstateres, at det følger af fast retspraksis, at en sådan afgørelse, der ganske vist kan være et hjælpemiddel for de sociale sikringsinstitutioner, som skal anvende EU-retten på dette område, ikke kan forpligte institutionerne til at følge bestemte metoder eller anlægge bestemte fortolkninger, når de anvender EU-retten (dom af 8.7.1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, præmis 52, og af 1.10.1992, Grisvard og Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, præmis 25).

111 Da afgørelse A1 mangler normativ karakter, kan Kongeriget Belgien således ikke kritiseres for ved vedtagelsen af rammelovens artikel 23 og 24 at have tilsidesat denne afgørelse.

112 Under disse omstændigheder må klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af afgørelse A1 derfor forkastes som ugrundet.

113 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 76, stk. 6, i forordning nr.

883/2004 samt artikel 5 i forordning nr. 987/2009, idet det har vedtaget rammelovens artikel 23 og 24.

Sagsomkostninger

114 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kongeriget Belgien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 76, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012, samt artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004, idet det har vedtaget artikel 23 og 24 i rammeloven af 27. december 2012.**

2) **I øvrigt frifindes Kongeriget Belgien.**

3) **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter

* Processprog: fransk.