

Začasna izdaja

SODBA SODIŠÇA (peti senat)

z dne 11. julija 2018(*)

„Neizpolnitev obveznosti države – Socialna varnost – Uredba (ES) št. 883/2004 – člen 11, člen 12 in člen 76(6) – Uredba (ES) št. 987/2009 – člen 5 – Napotitev delavca – Vključitev v sistem socialne varnosti – Boj proti goljufijam – Potrdilo A1 – Zavrnitev priznanja opravljanja poklicne dejavnosti s strani države članice v primeru goljufije ali zlorabe“

V zadevi C-356/15,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 13. julija 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopa D. Martin, agent, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Irske, ki jo zastopajo E. Creedon, M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj s C. Tolandom, BL,

intervenientka,

proti

Kraljevini Belgiji, ki jo zastopajo L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj s P. Paepejem, odvetnikom,

tožena stranka,

SODIŠÇE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, E. Levits, A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger (poročevalka), sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija v tožbi Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija s tem, da je

sprejela ?lena 23 in 24 loi-programme (programski zakon) z dne 27. decembra 2012 (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 2012, str. 88860, v nadaljevanju: programski zakon), ni izpolnila obveznosti iz ?lena 11, ?lena 12 in ?lena 76(6) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenš?ini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 (UL 2012, L 149, str. 4), (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), iz ?lena 5 Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o dolo?itvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 (UL 2009, L 284, str. 1) in iz Sklepa upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti št. A1 z dne 12. junija 2009 o vzpostavitvi dialoga in pravnega postopka v zvezi z veljavnostjo dokumentov, dolo?itvi zakonodaje, ki se uporablja, ter dodeljevanju dajatev v skladu z Uredbo št. 883/2004 (UL 2010, C 106, str. 1, v nadaljevanju: Sklep A1).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 883/2004

2 V uvodnih izjavah 5, 8, 15 in 17 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(5) V okviru te koordinacije je v Skupnosti zadevnim osebam treba zajam?iti enako obravnavanje v razli?nih nacionalnih zakonodajah.

[...]

(8) Splošno na?elo enakega obravnavanja je zlasti pomembno za delavce, ki ne prebivajo stalno v državi ?lanici svoje zaposlitve, vklju?no z obmejnimi delavci.

[...]

(15) Za osebe, ki se gibljejo v Skupnosti, mora veljati sistem socialne varnosti ene same države ?lanice, da bi se prepre?ilo prekrivanje dolo?b nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zaplete, ki lahko iz tega izhajajo.

[...]

(17) Vsem osebam, ki delajo na ozemlju ene države ?lanice, je treba ?imbolj u?inkovito zagotoviti enako obravnavanje, zato je primerno dolo?iti kot zakonodajo, ki se uporablja, zakonodajo tiste države ?lanice, v kateri oseba opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.“

3 ?len 11 te uredbe, naslovljen „Splošna pravila“, v odstavkih 1 in 3 dolo?a:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države ?lanice. Ta zakonodaja se dolo?i v skladu s tem naslovom.

[...]

3. [?e v ?lenih od 12 do 16 ni dolo?eno druga?e, velja]:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi ?lanici zakonodaja te države ?lanice;

[...].

4 Člen 12 iste uredbe, naslovljen „Posebna pravila“, v odstavku 1 določa:

„1. Za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja svojo dejavnost in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, pod pogojem, da predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo napoteno osebo.“

5 Člen 76 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Sodelovanje“, v odstavku 6 določa:

„V primeru težav pri razlagi ali uporabi te uredbe, ki bi lahko ogrozile pravice osebe, za katero velja, nosilec v pristojni državi članici ali v državi članici stalnega prebivališča osebe stopi v stik z nosilcem(-i) v zadevni(-ih) državi(-ah) članici(-ah). Če rešitve ni mogoče najti v razumnem roku, zadevni organi lahko pozovejo Upravno komisijo, da posreduje.“

Uredba št. 987/2009

6 V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 987/2009 je navedeno:

„Učinkovitejše in tesnejše sodelovanje nosilcev socialne varnosti je bistveno za zagotavljanje, da so pravice oseb iz Uredbe (ES) št. 883/2004 izpolnjene kar najhitreje in pod najboljšimi pogoji.“

7 Člen 5 te uredbe, naslovljen „Pravna vrednost dokumentov in dokazil, izdanih v drugi državi članici“, določa:

„1. Dokumenti, ki jih izda nosilec države članice in ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe osnovne uredbe in izvedbene uredbe, ter dokazila, na podlagi katerih so izdani dokumenti, so za nosilce drugih držav članic sprejemljivi, dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti ali dokazila izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

2. V primeru dvoma o utemeljenosti dokumenta ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v dokumentu, nosilec države članice, ki prejme dokument, zaprosi nosilca, ki je izdal dokument, za potrebna pojasnila in po potrebi za umik navedenega dokumenta. Nosilec, ki je izdal dokument, ponovno pretehta razloge za izdajo dokumenta in ga po potrebi prekliče.

3. V primeru dvoma o podatkih, ki so jih posredovale zadevne osebe, veljavnosti dokumenta ali potrebnih dokazil ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v njih, nosilec v kraju stalnega ali začasnega prebivališča, v kolikor je mogoče, v skladu z odstavkom 2 na zahtevo pristojnega nosilca opravi potrebno preverjanje podatkov ali dokumenta.

4. Če zadevna nosilca ne dosežeta dogovora, se lahko zadeva prek pristojnih organov predloži Upravni komisiji po preteku enega meseca po datumu, ko jo bila vložena zahteva nosilca, ki je prejel dokument. Upravna komisija skuša uskladiti stališča v šestih mesecih po datumu, ko ji je bila zadeva predložena.“

8 Člen 6 Uredbe št. 987/2009, naslovljen „Začasna uporaba zakonodaje in začasna dodelitev dajatev“, v odstavku 1 določa:

„če v izvedbeni uredbi ni določeno drugače, v primeru različnih stališč nosilcev ali organov dveh ali več držav članic o določitvi zakonodaje, ki se uporablja, za zadevno osebo začasno velja zakonodaja ene od teh držav članic, in sicer v prednostnem vrstnem redu, kot sledi:

(a) zakonodaja države članice, v kateri oseba dejansko opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, če se ta dejavnost opravlja samo v eni državi članici;

[...]“.

9 Sklep A1 vzpostavlja postopek dialoga in spravi postopek v primeru dvoma v zvezi z veljavnostjo dokumentov ali točnostjo dokazil ali v primeru, da imajo države članice različna stališča o določitvi zakonodaje, ki se uporabi, ali nosilca, pristojnega za zagotavljanje dajatev.

Belgijsko pravo

10 Programski zakon v poglavju 1, ki je pod naslovom 3, „Socialne goljufije in pravilna uporaba zakona“, vsebuje določbe, ki se nanašajo na boj proti goljufijam pri napotitvah. Drugi oddelek tega poglavja, naslovljen „Zloraba pravic“, vsebuje člene od 22 do 25 programskega zakona.

11 Člen 22 tega zakona določa:

„Za to poglavje veljajo naslednje opredelitve:

1. „evropske uredbe o koordinaciji“:

(a) naslov II Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti [(UL 1971, L 149, str. 2)];

(b) naslov III Uredbe Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje [Uredbe št. 1408/71 (UL 1972, L 74, str. 1)];

(c) Uredba Sveta (ES) št. 859/2003 z dne 14. maja 2003 o razširitvi določb Uredbe (EGS) št. 1408/71 in Uredbe (EGS) št. 574/72 na državljane tretjih držav, za katere navedene določbe ne veljajo le na podlagi njihovega državljanstva [(UL 2003, L 124, str. 1)];

(d) naslov II Uredbe [št. 883/2004];

(e) naslov II Uredbe [št. 987/2009];

(f) Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva [(UL 2010, L 344, str. 1)];

2. „priročnik“: priročnik za določitev zakonodaje, ki se uporablja za delavce na ozemlju Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švice, ki ga je pripravila upravna komisija;

3. „upravna komisija“: upravna komisija za koordinacijo sistemov socialne varnosti;

[...]“

12 Člen 23 programskega zakona določa:

„Za zlorabo pravil o doložitvi zakonodaje, ki se uporabi, iz evropskih uredb o koordinaciji gre, če se določbe uredb o koordinaciji za zaposlenega ali za samozaposleno osebo uporabijo v položaju, v katerem pogoji, ki so določeni v uredbah in so podrobneje pojasnjeni v prilogi ali v sklepih upravne komisije, niso izpolnjeni, z namenom izogibanja belgijski zakonodaji o socialni varnosti, ki bi se morala za ta položaj uporabiti, če bi bili navedeni predpisi pravilno upoštevani.“

13 člen 24 programskega zakona določa:

„1. Kadar nacionalno sodišče, javni nosilec socialne varnosti ali inšpektor na področju socialne varnosti ugotovi, da gre za zlorabo iz tega poglavja, se za zadevnega zaposlenega ali samozaposleno osebo uporabi belgijska zakonodaja o socialni varnosti, če bi se v skladu s predpisi, navedenimi v členu 22, morala uporabiti ta zakonodaja.

2. Belgijska zakonodaja o socialni varnosti se uporabi od prvega dne, s katerim so pogoji za njeno uporabo izpolnjeni, ob upoštevanju zastaralnih rokov iz člena 42, prvi odstavek, drugi stavek, loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (zakon z dne 27. junija 1969 o spremembi odloka zakona z dne 28. decembra 1944 o socialni varnosti delavcev) in iz člena 16 arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants (kraljevi odlok št. 38 z dne 27. julija 1967 o sistemu socialne varnosti za samozaposlene osebe).“

14 člen 25 programskega zakona določa:

„Nosilec ali inšpektor, ki zatrjuje zlorabo iz člena 23, mora to zlorabo dokazati.“

Predhodni postopek

15 Komisija je 21. novembra 2013 Kraljevini Belgiji poslala uradni opomin v zvezi z neskladnostjo členov 23 in 24 programskega zakona s členoma 11 in 12 ter s členom 76(6) Uredbe št. 883/2004, s členom 5 Uredbe št. 987/2009 in s Sklepom A1.

16 Komisija je v tem opominu Kraljevini Belgiji opomnila, da je sprejela omenjena člena 23 in 24, ki pristojne nacionalne organe pooblašča, da enostransko, brez uporabe dialoga in pravnega postopka, ki sta določena v teh uredbah, za napotenega delavca, ki je že vključen v sistem socialne varnosti v državi članici, v kateri njegov delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti, uporabijo nacionalno zakonodajo na področju socialne varnosti, kadar to, da organ socialne varnosti zadnjenavedene države članice na podlagi uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 izda dokument, ki potrjuje vključitev v njen sistem socialne varnosti (v nadaljevanju: potrdilo A1), pomeni zlorabo prava.

17 Kraljevina Belgija je 20. januarja 2014 odgovorila na uradni opomin z dne 21. novembra 2013, pri čemer se je sklicevala zlasti na rek *fraus omnia corrumpit* in na prepoved zlorabe prava kot splošni pravni načeli, ki naj bi državam članicam omogočali, da sprejmejo nacionalne določbe, ki odstopajo od sekundarnega prava Unije.

18 Poleg tega je belgijska vlada zatrjevala, da uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 državam članicam omogočata sprejemanje enostranskih ukrepov, kakršni so določeni v členih 23 in 24 programskega zakona, če države članice menijo, da zaradi uporabe teh uredb prihaja do goljufij in zlorab prava.

19 Komisija je 25. septembra 2014 Kraljevini Belgiji poslala obrazloženo mnenje, ta pa je nanj odgovorila z dopisom z dne 24. novembra 2014, v katerem je bila Komisija med drugim obveščena o začasni prekinitvi uporabe ukrepov iz členov 23 in 24 programskega zakona zaradi

teka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

20 Ker Komisija s tem odgovorom ni bila zadovoljna, je vložila to tožbo.

21 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 10. novembra 2015 Irski dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije.

Tožba

Dopustnost tožbe

Dopustnost tožbe kot celote

– Trditve strank

22 Kraljevina Belgija se sklicuje na to, da je tožba kot celota nedopustna, ker Komisija ni dokazala, da zatrjevana obveznost ni bila izpolnjena, še zlasti ne tega, da spornih določb programskega zakona ni mogoče razlagati in uporabljati v skladu z določbami prava Unije, čeprav je ta država v svojem odgovoru na obrazloženo mnenje tako možnost navedla.

23 Poleg tega, kot navaja Kraljevina Belgija, je nedokazana trditev Komisije, da naj bi bil člen 24 programskega zakona v izrecnem nasprotju s členoma 11 in 12 ter členom 76(6) Uredbe št. 883/2004 in členom 5 Uredbe št. 987/2009.

24 Komisija predlaga, naj se ugovor nedopustnosti zavrne.

– Presoja Sodišča

25 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Komisija sicer dokazati zatrjevano neizpolnitev obveznosti. Sodišče u mora predložiti vse dokaze, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve, pri tem pa se Komisija ne sme sklicevati na nikakršno domnevo (sodba z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija, C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 32).

26 Vendar pa vprašanje, ali je Komisija dokazala neizpolnitev obveznosti, ni del preizkusa dopustnosti, temveč utemeljenosti tožbe (sodba z dne 4. junija 2015, Komisija/Poljska, C-678/13, neobjavljena, EU:C:2015:358, točka 18 in navedena sodna praksa).

27 Ugovor nedopustnosti tožbe kot celote, ki ga uveljavlja Kraljevina Belgija, zato ni utemeljen in ga je treba zavrniti.

Dopustnost očitkov, ki se nanašajo na kršitev člena 11 Uredbe št. 883/2004, člena 5 Uredbe št. 987/2009 in Sklepa A1

– Trditve strank

28 Kraljevina Belgija podredno na prvem mestu navaja, da je ožitek o kršitvi člena 11 Uredbe št. 883/2004 nenatančen, ker iz tožbe ni mogoče jasno razbrati, ali se ta ožitek nanaša na celoten člen 11 ali le na odstavek 1 tega člena. V vsakem primeru naj Komisija ne bi predstavila nobenega specifičnega, natančnega in skladnega argumenta, ki bi se nanašal na ta odstavek 1.

29 Kraljevina Belgija na drugem mestu navaja, da se argumenti, ki so v tožbi navedeni v utemeljitev očitka v zvezi s kršitvijo člena 5 Uredbe št. 987/2009, nanašajo le na odstavek 1 tega člena. Komisija naj bi v repliki prepozno iz kršitve člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 sklepala o kršitvi člena 5, od (2) do (4), Uredbe št. 987/2009.

30 Kraljevina Belgija na tretjem mestu v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev Sklepa A1, trdi, da je Komisija v tožbi ta sklep le omenila, ne da bi navedla razloge za to kršitev.

31 Komisija predlaga, naj se ugovor nedopustnosti zavrne.

– *Presoja Sodišča*

32 Treba je spomniti, da je iz člena 120(c) Poslovnika Sodišča in iz ustaljene sodne prakse v zvezi s to določbo razvidno, da je treba v vsaki tožbi jasno in natančno navesti predmet spora ter kratek povzetek tožbenih razlogov, da se toženi stranki omogoči priprava obrambe, Sodišču pa nadzor. Iz tega izhaja, da morajo temeljni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo izhajati iz besedila tožbe ter da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepričamo, da bi Sodišče odločilo *ultra petitum* ali da o nekem očitku ne bi odločilo (glej v tem smislu sodbo z dne 2. junija 2016, Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, točki 32 in 34 ter navedena sodna praksa).

33 Sodišče je tudi presodilo, da morajo biti v okviru tožbe na podlagi člena 258 PDEU v tožbi skladno in natančno predstavljeni očitki, da bi država članica in Sodišče lahko natančno razumela obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj za to, da lahko omenjena država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 2. junija 2016, Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, točka 33 in navedena sodna praksa).

34 Zlasti mora tožba Komisije vsebovati skladen in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodb (sodba z dne 2. junija 2016, Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, točka 35 in navedena sodna praksa).

35 V tem primeru tožba Komisije izpolnjuje zahteve sodne prakse iz prejšnjih točk.

36 Na prvem mestu, v zvezi z dopustnostjo očitka glede kršitve člena 11 Uredbe št. 883/2004 tako iz tožbenih predlogov kot iz v njej navedenih očitkov nedvoumno izhaja, da je predmet tožbe Komisije neskladnost členov 23 in 24 programskega zakona z več določbami prava Unije, ki se nanašajo na napotitev delavcev. Položaj napotenih delavcev ureja člen 12(1) te uredbe, ki za to kategorijo delavcev uvaja temeljno načelo te uredbe, v skladu s katerim za osebe, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, velja zakonodaja ene same države članice. To načelo je zapisano v členu 11(1) Uredbe št. 883/2004. Odstavki od 2 do 5 tega člena se ne nanašajo na položaj napotenih delavcev.

37 Čeprav se je Komisija v tožbi na splošno sklicevala na člen 11 te uredbe, pa je treba ugotoviti, da ta tožba vsebuje jasen povzetek dejanskih in pravnih okoliščin, na katerih temelji. Tako iz predhodnega postopka, zlasti iz obrazloženega mnenja, ki ga je Komisija poslala Kraljevini Belgiji, kot iz povzetka pravnega okvira in tožbenih razlogov izhaja, da se neizpolnitev obveznosti, ki je oitek te institucije, v delu, v katerem zajema ta člen, nanaša le na odstavek 1 tega člena.

38 Poleg tega je iz vlog, ki jih je vložila Kraljevina Belgija, razvidno, da je ta odgovorila na oitek, ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti iz člena 11(1) Uredbe št. 883/2004. Zato se Kraljevina Belgija očitno ni mogla razumno motiti glede dejstva, da se oitki Komisije nanašajo na odstavek 1 tega člena, in je lahko kasneje uinkovito odgovorila na te oitke.

39 Na drugem mestu je treba v zvezi z dopustnostjo očitka, ki se nanaša na kršitev člena 5 Uredbe št. 987/2009, spomniti, da člen 76(6) Uredbe št. 883/2004 državam članicam nalaga

splošno obveznost sodelovanja v primeru težav pri razlagi ali uporabi te uredbe, vključno s predložitvijo zadeve upravni komisiji.

40 Člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 določa, da so dokumenti, ki jih izda nosilec iz neke države članice in ki potrjujejo položaj osebe za namene uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, ter dokazila, na podlagi katerih so izdani ti dokumenti, za nosilce iz drugih držav članic sprejemljivi. Odstavki od 2 do 4 člena 5 Uredbe št. 987/2009 opisujejo postopek dialoga in spravi postopek med zadevnimi nosilci, ki ga mora spoštovati država članica, ki ima dvome v zvezi z veljavnostjo teh dokumentov ali točnostjo dejstev, na katerih temeljijo navedbe iz teh dokumentov. Zadnje navedene določbe tako podrobneje opredeljujejo vsebino splošne obveznosti sodelovanja med pristojnimi nosilci držav članic, ki je določena v členu 76(6) Uredbe št. 883/2004.

41 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija v točki 10 tožbe opozorila na vsebino člena 5(1) Uredbe št. 987/2009 in na vsebino člena 76(6) Uredbe št. 883/2004. Poleg tega iz povzetka pravnega okvira in tožbenih razlogov nedvoumno izhaja, da se Kraljevini Belgiji očitata, da ni izpolnila svoje obveznosti v zvezi s spoštovanjem načel iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004, kakor so podrobneje opredeljena v členu 5 Uredbe št. 987/2009. Nazadnje, tako iz dokumentov, ki so bili izmenjani v predhodnem postopku, zlasti iz obrazloženega mnenja, ki ga je Komisija poslala Kraljevini Belgiji, kot iz tožbe Komisije izhaja, da ta institucija trdi, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz celotnega člena 5 Uredbe št. 987/2009.

42 Zato je očitno, prvič, da je Kraljevina Belgija, ki se ni mogla razumno motiti glede predmeta očitkov Komisije glede tega, da se nanašajo na celoten člen 5 te uredbe, lahko na te očitke učinkovito odgovorila in, drugič, da argument, ki se nanaša na povezavo med to določbo in členom 76(6) Uredbe št. 883/2004, ni bil uveljavljan prepozno.

43 Na tretjem mestu je treba v zvezi z dopustnostjo očitka, ki se nanaša na kršitev Sklepa A1, ugotoviti, da je Komisija v točki 11 tožbe opisala namen in obseg tega očitka, pri čemer je navedla sodno prakso Sodišča v zvezi s potrdilom A1. Poleg tega iz preizkusa vseh argumentov, ki so bili navedeni v tej tožbi, zlasti v točkah od 10 do 12, izhaja, da je Komisija navedla razloge, zaradi katerih je državi članici očitata, da je kršila postopke, določene s Sklepom A1.

44 Iz tega izhaja, da ugovor nedopustnosti, ki ga je Kraljevina Belgija navedla v zvezi z očitki, ki se nanašajo na kršitev člena 11 Uredbe št. 883/2004, člena 5 Uredbe št. 987/2009 in Sklepa A1, ni utemeljen in ga je treba zavrniti.

45 Tožba je zato dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

46 Komisija je v tožbi uvodoma opozorila, da se s členom 11 Uredbe št. 883/2004 uvaja temeljno načelo, po katerem se za osebe, za katere velja ta uredba, načeloma uporablja zakonodaja ene same države članice. Komisija v zvezi z napotenimi delavci poudarja, da zanje v skladu s pravilom iz člena 12 Uredbe št. 883/2004 še naprej velja zakonodaja države članice, v kateri običajno opravljajo dejavnost, pri čemer jim ta država članica izda potrdilo A1, ki potrjuje, da so v tej državi članici zavarovani.

47 Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 določa, da so dokumenti, ki jih izda nosilec države članice, za nosilce drugih držav članic sprejemljivi, dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

48 Dodaja, da za primer težav pri razlagi ali uporabi Uredbe št. 883/2004, ki bi lahko ogrozile pravice oseb, za katere ta uredba velja, člen 76 te uredbe določa, da pristojni nosilec države članice napotitve stopi v stik z državo članico izvora, in če rešitve ni mogoče najti v razumnem roku, lahko pozove upravno komisijo, da posreduje.

49 Poleg tega naj bi Sodišče v sodbi z dne 26. januarja 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, točki 24 in 25), potrdilo, da je potrdilo A1 – ker vzpostavlja domnevo o pravilnosti vključitve napotjenih delavcev v sistem socialnega varstva države članice, kjer ima podjetje, ki je te delavce napotilo, sedež – za pristojnega nosilca države članice, v katero so ti delavci napoteni, zavezuje in nujno pomeni, da sistema zadnjenavedene države članice ni mogoče uporabiti.

50 Po mnenju Komisije iz te sodne prakse izhaja, da je sprejetje členov 23 in 24 programskega zakona v nasprotju s členi 11, 12 in 76 Uredbe št. 883/2004 in členom 5(1) Uredbe št. 987/2009, kakor jih razlaga sodišče.

51 V zvezi z argumentom Kraljevine Belgije, ki ga je ta navedla v predhodnem postopku, in sicer da naj bi bila ta država članica dolžna sprejeti ti nacionalni določbi zaradi zahtev, ki izhajajo iz reka *fraus omnia corrumpit* in iz splošnega načela prepovedi zlorabe prava, Komisija trdi, da v skladu s sodno prakso Sodišča za države članice v primeru suma ravnanja z znaki zlorabe ali goljufije veljajo številne omejitve. Tako morajo sodišča držav članic, da bi lahko državljanom Unije zavrnila ugodnosti, ki jim jih dajejo določbe prava Unije, ravnanja z znaki zlorabe ali goljufije ne samo upoštevati od primera do primera, ampak se morajo tudi opreti na objektivne elemente in taka dejanja presojati ob upoštevanju ciljev, ki se želijo doseči z zadevnimi določbami prava Unije.

52 Komisija navaja, da v točki 50 te sodbe omenjene določbe jasno in natančno urejajo način sodelovanja v primeru suma goljufije ali zlorabe, tako da na podlagi načela *fraus omnia corrumpit* ni treba odstopati od pravil prava Unije.

53 Poleg tega, kot navaja Komisija, iz splošnega načela pravne varnosti izhaja zahteva, da potrdilo A1 – dokler ga organi države članice, ki ga je izdala, ne umaknejo ali razglasijo za neveljavno – zavezuje nosilce socialne varnosti in sodišča države članice, v katero so zadevni delavci napoteni, ker potrjuje vključenost teh delavcev v sistem socialne varnosti države članice, v kateri ima njihovo podjetje sedež. Enostransko sprejetje členov 23 in 24 programskega zakona naj bi kršilo to načelo in načelo lojalnega sodelovanja med državami članicami iz člena 4(3) PEU.

54 Iz istega razloga Komisija zavrača argument Kraljevine Belgije, da zgolj zaradi tega, ker je bil z uredbama št. 883/2004 in št. 987/2009 uveden poseben postopek dialoga in poseben upravni postopek za primer suma goljufije ali zlorabe, državam članicam ni mogoče odvzeti možnosti, da se proti goljufijam ali zlorabam borijo na drugačne načine.

55 Irska, ki je intervenirala v podporo Komisiji, med drugim poudarja, da ti uredbi vzpostavljata sistem določitve zakonodaje, ki se uporabi, ki upošteva načelo pravne varnosti ter ki temelji na načelu enotnosti zakonodaje, ki se uporabi, in priznavanju potrdila A1. Poleg tega naj bi bil določen sistem reševanja sporov.

56 V zvezi z načelom *fraus omnia corrumpit* Irska navaja, da – razen če se pri tem krši načelo pravne varnosti – to splošno načelo prava Unije ne omogoča izognitve izrecnim in nedvoumnim določbam, ne da bi se hkrati izpodbijala njihova veljavnost.

57 Kraljevina Belgija v odgovoru na tožbo uvodoma pojasnjuje, da pojem zlorabe pravil o določitvi zakonodaje, ki se uporabi, iz evropskih uredb o koordinaciji, opredeljen v členu 23 programskega zakona, vsebuje objektivni in subjektivni element.

58 Kot „goljufije“ naj bi se opredelili zlasti, na primer, ponarejena potrdila A1, napotitve oseb s stalnim prebivališčem v Belgiji ob koncu obdobja njihove vključitve v belgijski sistem socialne varnosti, neprekinjene napotitve, katerih trajanje presega čas najdaljšega trajanja 24 mesecev, ali neobstoj kakršne koli neposredne zveze med napotenim delavcem in njegovim delodajalcem ter položaji, opisani v priročniku iz člena 22 programskega zakona.

59 V takih položajih naj bi bilo treba na podlagi člena 23 programskega zakona dokazati subjektivni element „z namenom izogibanja belgijski zakonodaji o socialni varnosti, ki bi se morala za ta položaj uporabiti, če bi bili [...] predpisi pravilno upoštevani“. Ta člen pa naj ne bi zajemal primerov socialne optimizacije ali primerov, v katerih imajo potrdila A1 le manjše vsebinske napake.

60 Kraljevina Belgija poleg tega pojasnjuje, da je mogoče zlorabo v smislu člena 24(1) programskega zakona dokazati le na podlagi preizkusa objektivnih elementov od primera do primera.

61 Kraljevina Belgija tako trdi, da se člena 23 in 24 programskega zakona uporabljata le v redkih primerih, v katerih pristojni belgijski organi ali sodišča uspejo dokazati goljufijo pri izdaji potrdila A1, pri kateri določbe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 niso bile spoštovane, z namenom izogitve uporabe nacionalne zakonodaje, ki bi se morala uporabiti na podlagi teh določb, to je belgijske zakonodaje. Zato naj trditev Komisije, da sta sporni določbi namenjeni razveljavitvi potrdila A1, ne bi bila tožna.

62 Kraljevina Belgija tudi navaja, da dialog med državami članicami v zvezi z umikom potrdil ne deluje zadovoljivo, glede na to, da je obstoječi okvir zelo omejen in pomanjkljiv, zaradi česar je treba zagotoviti učinkovita sredstva za boj proti goljufijam.

63 Kraljevina Belgija nato opozarja na pomen načela iz člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004, v skladu s katerim se uporablja zakonodaja države opravljanja dejavnosti, in na izjemo od tega načela za napotene delavce ter trdi, da je delavec, ki je zaradi goljufije upravičen do tega položaja, obravnavan ugodneje kot druge osebe, ki so zaposlene na ozemlju države članice opravljanja dejavnosti.

64 Kraljevina Belgija tudi navaja, da uporaba sistema kolizijskih pravil, ki je bil uveden z Uredbo št. 1408/71 in je bil prenesen v Uredbo št. 883/2004, ni odvisna od objektivnega položaja, v katerem je zadevni delavec. Goljufiva uporaba člena 12 Uredbe št. 883/2004 naj bi vodila do tega, da imajo zavarovanci socialnih zavarovanj pravico do izbire, kar je kršitev obvezne narave kolizijskih pravil.

65 V zvezi s splošnim načelom *fraus omnia corrumpit* Kraljevina Belgija, ki se opira na sodno prakso Sodišča in na stališča pravne teorije, navaja, da država članica ne more sprejemati ukrepov za izvajanje uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, ki kršijo tako splošno načelo prava Unije. V primeru goljufij bi morali biti nacionalni organi in sodišča pooblašeni za sprejemanje takojšnjih korektivnih ukrepov.

66 V zvezi, bolj natančno, z očitkom, ki se nanaša na kršitev Sklepa A1, Kraljevina Belgija s sklicevanjem na sodbo z dne 8. julija 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), navaja, da ta sklep ni akt, ki bi imel normativno naravo, in da zato nespoštovanje tega sklepa ne more biti

predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

67 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev členov 11 in 12 Uredbe št. 883/2004, Kraljevina Belgija trdi, da so belgijski organi in sodišča pooblašteni, da v okviru pravilne uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 zavrnejo „ugodnost“ iz člena 12 Uredbe št. 883/2004, če je sklicevanje na to ugodnost goljufivo. Kraljevina Belgija v zvezi s tem zavrača argument Komisije, da obstoj postopka dialoga in pravnega postopka ter zavezujoča narava potrdila A1 preprečujejo uporabo načela *fraus omnia corrumpit*.

68 V zvezi z morebitno kršitvijo načela, da se za osebe, za katere velja Uredba št. 883/2004, uporablja zakonodaja ene same države članice, Kraljevina Belgija trdi, da v primeru goljufije obstaja možnost, da domnevno pristojni nosilec ni nikoli izdal potrdila A1, da za delavca ne velja zakonodaja te države in da ta v resnici nima nobene zaščite na področju socialne varnosti. V tem primeru naj ne bi bilo resne kršitve tega načela. Poleg tega naj bi goljufivi konstrukti vodili do nelojalne konkurence in socialnega dampinga. Tako naj bi uporaba členov 23 in 24 programskega zakona zagotavljala „pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti“ v smislu člena 34(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

69 Tudi v primeru, da je zadevna oseba že vključena v sistem socialne varnosti države članice, v kateri je nosilec, ki je izdajatelj, naj vključitev v belgijski sistem socialne varnosti ne bi vodila do dvojne vključitve, glede na to, da člen 6(1)(a) Uredbe št. 987/2009 izrecno določa, da v primeru nesporazuma med dvema državama članicama v zvezi z določitvijo zakonodaje, ki se uporabi, za zadevno osebo začasno velja zakonodaja ene od teh držav članic. V teh primerih naj bi se prednostno uporabila zakonodaja države članice, v kateri oseba dejansko opravlja dejavnost, če se ta dejavnost opravlja samo v eni državi članici.

70 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 5(1) Uredbe št. 987/2009, Kraljevina Belgija meni, da je treba glede na to, da je uporaba sistema kolizijskih pravil, ki je bil uveden z Uredbo št. 883/2004, odvisna od objektivnega položaja, v katerem je zadevni delavec, v primerih, v katerih pristojni belgijski organi in sodišča ugotovijo, da je potrdilo A1 ponarejeno ali da je do izdaje takega dokumenta prišlo zaradi goljufivih ravnanj, šteti, da je domneva o pravilnosti vključitve napotenih delavcev ovržena.

71 Poleg tega, kot navaja Kraljevina Belgija, se Sodišče še ni izreklo glede vprašanja, ali taki dokumenti absolutno zavezujejo nosilce socialne varnosti in sodišča države članice, v katero so delavci napoteni, čeprav so ti dokumenti ponarejeni ali so bili pridobljeni na goljufiv način. Meni torej, da domneva o pravilnosti vključitve napotenih delavcev za te dokumente ne bi smela veljati, če je bilo dokazano, da so bila potrdila A1 pridobljena na goljufiv način ali da gre za ponaredke, in zato ne bi smeli zavezovati nosilcev socialne varnosti in sodišč države članice, v katero so zadevne osebe napotene.

72 Nazadnje, v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev postopka dialoga in pravnega postopka, ki sta določena v členu 76(6) Uredbe št. 883/2004 in členu 5 Uredbe št. 987/2009, Kraljevina Belgija izpodbija argument Komisije, da je uporaba teh postopkov edini instrument, ki ga je mogoče uporabiti v primeru goljufije, tako da ni mogoče uporabiti nobenega drugega instrumenta, saj ni izključena vzporedna uporaba postopka dialoga in pravnega postopka.

73 Komisija v repliki ponavlja očitke, ki jih je navedla v tožbi, in še naprej trdi, da člena 23 in 24 programskega zakona v primeru goljufije omogočata razveljavitev potrdila A1, ker uporaba teh členov vodi do spremembe zakonodaje, ki se uporabi.

74 V zvezi s splošnim načelom *fraus omnia corrumpit* Komisija navaja, da je Sodišče v sodbi z dne 10. februarja 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, točka 53), izrecno presodilo, da države

Žalnice nimajo možnosti, da bi enostransko odločile, da gre pri dokumentu, ki ga je izdala država Žalnica izvora napotenega delavca, za goljufijo.

75 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 11(1) in člena 12 Uredbe št. 883/2004, Komisija navaja, da se člen 6(1)(a) Uredbe št. 987/2009 v nasprotju s tem, kar navaja Kraljevina Belgija, uporablja v primerih, v katerih ni bila določena še nobena zakonodaja, ki naj se uporabi. Namen te določbe naj bi bil, da se zagotovi prehodno kritje za zadevne osebe, in ne da se nalaga drugo obvezno kritje, kar bi bila kršitev člena 11(1) in člena 12 Uredbe št. 883/2004.

76 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 in člena 5 Uredbe št. 987/2009, Komisija pojasnjuje, da se s tožbo Kraljevini Belgiji ne želi preprečiti boj proti zlorabam ali goljufivim ravnanjem, temveč zagotoviti, da se spoštujejo postopki, ki so bili uvedeni z uredbama št. 883/2004 in št. 987/2009. Kraljevina Belgija pa naj bi s tem, da si je s sprejetjem členov 23 in 24 programskega zakona prisvojila pravico do enostranskega sprejemanja odločitev v zvezi z uporabo belgijske zakonodaje za napotene delavce, z razlogom, da so njeni inšpektorji in nosilci socialne varnosti „ugotovili“ ali „dokazali“ goljufijo, kršila ti uredbi, vključno z načelom lojalnega sodelovanja, ki je kot splošno načelo upoštevno tudi v primeru suma goljufije ali zlorabe.

77 Komisija nazadnje v zvezi s Sklepom A1 opozarja, da ta podrobneje določa postopek dialoga in spravi postopek, ki sta določena s členom 76 Uredbe št. 883/2004 in členom 5 Uredbe št. 987/2009. V členu 23 programskega zakona naj bi sicer bilo opozorjeno na nujnost spoštovanja teh postopkov. Vendar pa po mnenju Komisije enostranska pravica, ki jo ta določba v povezavi s členom 24 istega zakona daje belgijskim nosilcem, Kraljevini Belgiji ravno omogoča, da ne spoštuje pravil za izvajanje teh postopkov, ki so določena v Sklepu A1.

78 Kraljevina Belgija v dupliki prereka zlasti razlago člena 6(1) Uredbe št. 987/2009 s strani Komisije. Po mnenju te države Žalnice iz besedila te določbe ne izhaja, da se lahko uporabi le v primerih, v katerih še ni bila določena zakonodaja, ki se uporabi. Ta določba naj bi se uporabila takrat, ko med nosilci ali organi dveh ali več držav Žalnic pride do nesporazuma glede zakonodaje, ki se uporabi. Če pa želijo pristojni organi ali sodišča uporabiti člena 23 in 24 programskega zakona, to je v redkih primerih, v katerih je bila goljufija dokazana, pa naj bi že po definiciji obstajal nesporazum v zvezi z zakonodajo, ki se uporabi.

Presoja Sodišča

79 V zvezi z očitki, ki se nanašajo na kršitev členov 11 in 12 ter člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 in člena 5 Uredbe št. 987/2009 je treba najprej ugotoviti, da se z določbami Uredbe št. 883/2004, ki določajo zakonodajo, ki se uporabi, želi zagotoviti zlasti, da za zadevne osebe velja sistem socialne varnosti ene same države Žalnice, tako da se izogne kopičenju nacionalnih zakonodaj, ki se uporabijo, in s tem povezanim težavam. To načelo je izraženo zlasti v členu 11(1) te uredbe (glej po analogiji sodbi z dne 12. junija 2012, Hudzinski in Wawrzyniak, C-611/10 in C-612/10, EU:C:2012:339, točka 41, in z dne 12. februarja 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, točka 33).

80 Člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 določa, da se za napotenega delavca – pod pogoji, ki so navedeni v tej določbi – uporablja zakonodaja države Žalnice, v kateri delodajalec tega delavca običajno opravlja dejavnost, in ne zakonodaja države Žalnice, v katero je ta oseba napotena.

81 Pristojni organi države Žalnice, v kateri delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti, napotenemu delavcu izdajo potrdilo A1, ki potrjuje, da je ta delavec v tej državi Žalnici zavarovan.

82 Člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v zvezi s pravno veljavnostjo dokumentov, ki jih izda nosilec države Žalnice in ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe uredb št. 883/2004 in št.

987/2009, ter dokazil, na podlagi katerih so izdani ti dokumenti, določa, da so ti dokumenti za nosilce drugih držav članic sprejemljivi, dokler jih država članica, v kateri so bili izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

83 Člen 76(6) Uredbe št. 883/2004 določa, da v primeru težav pri razlagi ali uporabi te uredbe, ki bi lahko ogrozile pravice oseb, za katere ta uredba velja, nosilec v pristojni državi članici ali v državi članici stalnega prebivališča osebe stopi v stik z nosilcem v zadevni državi članici. Če rešitve ni mogoče najti v razumnem roku, zadevni organi lahko pozovejo upravno komisijo, da posreduje.

84 Ugotoviti je treba, da člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 v bistvu povzema vsebino člena 14(1)(a) Uredbe št. 1408/71. Ker pa je v Uredbi št. 883/2004 ohranjeno pravilo, da za napotnega delavca velja zakonodaja države, v kateri njegov delodajalec običajno opravlja svojo dejavnost, in ker so cilji, ki se želijo s tema uredbama doseči, enaki, se je treba po analogiji sklicevati na sodno prakso sodišča v zvezi z Uredbo št. 1408/71.

85 V skladu s to sodno prakso pristojni nosilec države članice, v kateri delodajalec običajno opravlja svojo dejavnost, v potrdilu A1 izjavi, da se za napotene delavce v obdobju napotitve še naprej uporablja njegov sistem socialne varnosti. Potrdilo A1 zaradi načela, na podlagi katerega morajo biti delavci vključeni v en sam sistem socialne varnosti, tako nujno pomeni, da ni mogoče uporabiti sistema države članice, v katero je delavec napoten (glej v tem smislu sodbi z dne 10. februarja 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, točka 49, in z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, točka 21).

86 Načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU in cilji, ki se želijo doseči s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004 in s členom 5(1) Uredbe št. 987/2009, ne bi bili spoštovani, če bi države članice, v katere so delavci napoteni, sprejemale zakonodajo, ki bi njihovim nosilcem omogočala, da štejejo, da jih navedbe na potrdilu ne zavezujejo, in da te delavce vključijo v svoj sistem socialne varnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 10. februarja 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, točka 52; z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, točka 23, in z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 38).

87 Posledično je potrdilo A1 – ker pomeni domnevo o pravilnosti vključitve napotenih delavcev v sistem socialne varnosti države članice, v kateri ima sedež podjetje, ki je te delavce napotilo – za pristojne nosilce države članice, v katero so ti delavci napoteni, načeloma zavezujoče (glej v tem smislu sodbe z dne 10. februarja 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, točka 53; z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, točka 24, in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 41).

88 Drugačna rešitev bi pomenila kršitev načela vključitve delavcev v en sam sistem socialne varnosti, predvidljivosti sistema, ki se uporabi, in tako pravne varnosti. Dejansko bi lahko v primerih, v katerih bi bilo težko določiti sistem, ki se uporabi, v škodo zadevnih delavcev vsak od pristojnih nosilcev obeh zadevnih držav članic menil, da se zanje uporablja njegov sistem socialne varnosti (glej sodbi z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, točka 25, in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 42).

89 Vendar pa načelo lojalnega sodelovanja, ki je določeno v členu 4(3) PEU, pristojnega nosilca države članice, ki je izdal potrdilo A1, zavezuje, da opravi ustrezno presojo dejstev, ki jih je treba upoštevati pri uporabi pravil za določanje zakonodaje na področju socialne varnosti, ki se uporabi, in tako zagotovi točnost navedb v tem potrdilu (sodbi in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 39, in z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 37).

90 Poleg tega je ta nosilec dolžan ponovno preužiti utemeljenost izdaje potrdila in potrdilo A1 po potrebi umakniti, kadar pristojni nosilec države žlanice, v katero so delavci napoteni, dvomi o tožnosti dejstev, na katerih ta dokument temelji, in v njem navedenih navedb, zlasti zato, ker te ne ustrezajo zahtevam iz žlena 12(1) Uredbe št. 883/2004 (glej v tem smislu sodbo z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, tožka 43 in navedena sodna praksa).

91 Že se zadevni nosilci ne sporazumejo, zlasti glede presoje dejstev nekega posamižnega položaja, lahko zadevo predložijo upravni komisiji (glej v tem smislu sodbo z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, tožka 44 in navedena sodna praksa).

92 Že tej ne uspe uskladiti mnenja pristojnih nosilcev glede zakonodaje, ki se uporabi v tem primeru, je državam žlanicam, v katere so zadevni delavci napoteni, na voljo najmanj – ne da bi to vplivalo na morebitna pravna sredstva pred sodišži, ki obstajajo v državi žlanici, iz katere izhaja nosilec izdajatelj – da uvedejo postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s žlenom 259 PDEU, da bi omogožile Sodišžu, da v primeru take tožbe preuži vprašanje zakonodaje, ki se uporabi za navedene delavce, in tako tožnost navedb v potrdilu A1 (glej v tem smislu sodbo z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, tožka 45).

93 Zato je treba tudi v primeru ožitne napake pri presoji pogojev uporabe Uredbe št. 883/2004 in tudi ob ugotovitvi, da pogoji za opravljanje dejavnosti zadevnih delavcev ožitno ne spadajo na stvarno podrožje uporabe doložbe, na podlagi katere je bilo izdano potrdilo A 1, upoštevati postopek, ki se uporablja za reševanje morebitnih sporov med nosilci zadevnih držav žlanic v zvezi z veljavnostjo ali pravilnostjo potrdila A 1 (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, tožka 46 in navedena sodna praksa).

94 Že bi se dopustilo, da lahko država žlanica, v katero je delavec napoten, sprejme zakonodajo, ki njene nosilce pooblašža, da s predložitvijo sodišžu te države žlanice enostransko dosežejo razglasitev potrdila A1 za neveljavno, bi lahko bil sistem, ki temelji na lojalnem sodelovanju med pristojnimi nosilci držav žlanic, ogrožen. Zato je potrdilo A1, dokler se ne umakne ali razglasi za neveljavno, v notranjem nacionalnem pravnem redu države žlanice, v katero so zadevni delavci napoteni, naželoma zavezujože in zato njene nosilce zavezuje (glej v tem smislu sodbo z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, Cž2/05, EU:C:2006:69, tožki 30 in 31).

95 Zato zakonodaja, kakršna je v žlenih 23 in 24 programskega zakona, ki pristojne organe Kraljevine Belgije pooblašža, da za delavca enostransko uporabijo belgijsko zakonodajo na podrožju socialne varnosti, nasprotuje naželu vkljužitve delavcev v le en sistem socialne varnosti iz žlena 11(1) Uredbe št. 883/2004 in naželu pravne varnosti, ki med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna in natanžna ter da so njihovi užinki predvidljivi, zlasti že imajo lahko negativne posledice za posameznike in podjetja (glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 12. decembra 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, Cž362/12, EU:C:2013:834, tožka 44 in navedena sodna praksa).

96 Poleg tega zakonodaja, kakršna je zadevna, tudi ni skladna z doložbami uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, ki doložajo postopek, ki ga je treba uporabiti v primeru težav pri razlagi ali uporabi teh uredb, zlasti kadar država žlanica, v katero je delavec napoten, meni, da pogoji za uporabo žlena 12(1) Uredbe št. 883/2004 niso izpolnjeni.

97 Te ugotovitve ni mogože izpodbiti z argumentom Kraljevine Belgije, da so nacionalni organi te države žlanice v primeru dokazane goljufije pristojni za zavrnitev uporabe žlena 12(1) Uredbe št. 883/2004.

98 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da nobena doložba te uredbe ali Uredbe št. 987/2009 ne

vsebuje pooblastila za države članice, da z zakonom enostransko določijo, da se člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 v primeru goljufije ali zlorabe ne uporabi, tako da se načelo lojalnega sodelovanja, ki ga konkretizirata člen 76(6) Uredbe št. 883/2004 in člen 5 Uredbe št. 987/2009, uporablja tudi v teh primerih.

99 V skladu s sodno prakso Sodišča sicer posamezniki z goljufijo ali z zlorabo ne morejo uveljavljati določb prava Unije, saj je načelo prepovedi goljufije in zlorabe pravice splošno načelo prava Unije, ki ga morajo posamezniki spoštovati. Uporabe predpisov Unije namreč ni mogoče razširiti tako, da bi zajemala transakcije, ki se izvedejo z namenom goljufije ali zlorabe ugodnosti, ki jih določa pravo Unije (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točki 48 in 49 in navedena sodna praksa).

100 Sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da kadar se v okviru dialoga iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 nosilec države članice, v katero so bili delavci napoteni, na nosilca izdajatelja potrdila A 1 obrne s konkretnimi elementi, iz katerih je mogoče sklepati, da so bila ta potrdila pridobljena z goljufijo, drugi nosilec v skladu z načelom lojalnega sodelovanja glede na te elemente ponovno preizkusiti utemeljenost izdaje navedenih potrdil in jih po potrebi odvzeti (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 54).

101 Če ta nosilec takšnega preizkusa ne izvede v razumnem roku, mora obstajati možnost, da se na navedene elemente sklicuje v okviru sodnega postopka, da bi sodišče države članice, v katero so bili delavci napoteni, odločilo o zavrnitvi zadevnih potrdil (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 55).

102 V takem primeru lahko nacionalno sodišče zavrne zadevna potrdila A 1 in mora ugotoviti, ali je mogoče osebe, za katere se sumi, da so napotene delavce zaposlile z uporabo potrdil, pridobljenih z goljufijo, spoznati za odgovorne na podlagi nacionalnega prava, ki se uporablja (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 60).

103 Vendar pa morajo imeti osebe, ki se jim v okviru takega postopka očitata, da so napotene delavce zaposlile z uporabo potrdil, pridobljenih z goljufijo, možnost zavrniti elemente, na katerih ta postopek temelji, ob spoštovanju jamstev v zvezi s pravico do poštenega sojenja, preden nacionalno sodišče glede na okoliščine zadeve odloči o zavrnitvi teh potrdil in se izreče o odgovornosti navedenih oseb v skladu z nacionalnim pravom, ki se uporablja (sodba z dne 6. februarja 2018, Altun in drugi, C-359/16, EU:C:2018:63, točka 56).

104 Treba pa je ugotoviti, da v tem primeru sporna nacionalna zakonodaja ne izpolnjuje pogojev, navedenih v tokah 100 in 101 te sodbe.

105 Sporna zakonodaja namreč, prvič, ne določa nobene obveznosti, da se za ne postopek dialoga in spravi postopek iz uredb št. 883/2004 in št. 987/2009. Drugič, ta zakonodaja ne določa le pristojnosti nacionalnega sodišča za ugotovitev goljufije in za zavrnitev potrdila A 1 iz tega razloga, temveč določa tudi, da nosilci socialne varnosti in inšpektorji na področju socialne varnosti brez kakršnegakoli sodnega postopka sprejmejo odločitev, da se za napotene delavce uporabi belgijska zakonodaja na področju socialne varnosti.

106 Na drugem mestu, v skladu z ustaljeno sodno prakso se država članica ne sme opirati na dejstvo, da tudi druge države članice niso izpolnile svojih obveznosti, da bi utemeljila neizpolnitev svojih obveznosti iz Pogodbe DEU. Izvajanje prava Unije s strani držav članic v pravnem redu Unije, vzpostavljenem s Pogodbo, ne more biti pogojeno z vzajemnostjo. Člena 258 in 259 PDEU določata primerna pravna sredstva v primeru, da države članice ne izpolnijo obveznosti, ki izhajajo iz Pogodbe DEU (sodba z dne 19. novembra 2009, Komisija/Finska, C-118/07, EU:C:2009:715, točka 48 in navedena sodna praksa).

107 Na tretjem mestu, v zvezi z argumentom, da je pravni okvir, ki ureja umik potrdil A1, zelo omejen in pomanjkljiv, tako da imajo države članice težave, morajo pa sprejemati takojšnje ukrepe za kaznovanje goljufij, je treba ugotoviti, da čeprav ni izključeno, da postopek dialoga in pravni postopek ne delujeta vedno zadovoljivo in brez ovir v praksi, pa države članice z morebitnimi ovirami pri pridobivanju zahtevanih informacij ali težav, do katerih lahko pride pri sodelovanju med njihovimi pristojnimi nosilci, ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. junija 2013, Komisija/Belgija, C-383/10, EU:C:2013:364, točka 53 in navedena sodna praksa).

108 Na četrtem mestu, v zvezi z argumentom Kraljevine Belgije, da tudi v primeru, da je zadevna oseba že vključena v sistem socialne varnosti države članice, v kateri je nosilec, ki je izdajatelj, vključitev v belgijski sistem socialne varnosti ne vodi do dvojne vključitve, ker v skladu s členom 6(1)(a) Uredbe št. 987/2009 za zadevno osebo začasno velja zakonodaja države članice, v kateri oseba dejansko opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, je treba ugotoviti, da bi s tako razlago člen 5, od (2) do (4), te uredbe postal brezpredmeten. Kadar obstaja dokument, ki je izdan v skladu s členom 5(1) te uredbe, je namreč treba v primeru nesporazuma v zvezi s tem dokumentom med pristojnimi organi različnih držav članic uporabiti postopek, ki je določen v členu 5, od (2) do (4), iste uredbe, pri čemer je uporaba člena 6 Uredbe št. 987/2009 v tem primeru izključena.

109 V teh okoliščinah je treba pritrditi očitkom Komisije, ki se nanašajo na to, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 11(1), člena 12(1) in člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 ter člena 5 Uredbe št. 987/2009.

110 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev Sklepa A1, je treba ugotoviti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da tak sklep, čeprav je lahko nosilec socialne varnosti, ki so odgovorni za izvajanje prava Unije na tem področju, v pomoč, nima take narave, da bi lahko te nosilce, ko uporabljajo pravila Unije, zavezoval k uporabi nekaterih metod ali sprejetju nekaterih razlag (sodbi z dne 8. julija 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, točka 52, in z dne 1. oktobra 1992, Grisvard in Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, točka 25).

111 Ker Sklep A1 nima normativne narave, Kraljevini Belgiji ni mogoče očitati, da je s sprejetjem členov 23 in 24 programskega zakona ta sklep kršila.

112 V teh okoliščinah je treba ožitek, ki se nanaša na kršitev Sklepa A1, zavrniti kot neutemeljen.

113 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija s tem, da je sprejela člena 23 in 24 programskega zakona, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 11(1), člena 12(1) in člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 ter člena 5 Uredbe št. 987/2009.

Stroški

114 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov, in ker je bila neizpolnitev

obveznosti v bistvenem delu ugotovljena, se tej naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Belgija s tem, da je sprejela člena 23 in 24 programskega zakona z dne 27. decembra 2012, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 11(1), člena 12(1) in člena 76(6) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012, ter člena 5 Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004.**
2. **V preostalem delu se tožba zavrne.**
3. **Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi

* Jezik postopka: francoščina.