

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 juli 2018(*)

”Fördragsbrott – Social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artiklarna 11 och 12 samt artikel 76.6 – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 5 – Utstationering av arbetstagare – Anslutning till ett socialt trygghetssystem – Kamp mot bedrägerier – A1-intyget – Intyget erkänns inte av den medlemsstat i vilken förvärvsverksamheten utövas, i fall av bedrägeri eller missbruk”

I mål C-356/15,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 13 juli 2015,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Martin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Irland, företrädd av E. Creedon, M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av C. Toland, BL,

intervenient,

mot

Konungariket Belgien, företrädd av L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Paepe, avocat,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (referent) och F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dels artiklarna 11 och 12 samt artikel 76.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelser i EUT L 200, 2004, s. 1, EUT L 201, 2005, s. 47, och EUT L 204, 2007, s. 30) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 883/2004), dels artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1), dels beslut nr A1 av Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemens av den 12 juni 2009 om inrättande av ett samråds- och förlikningsförfarande när det gäller handlingars giltighet, fastställande av tillämplig lagstiftning och utgivande av förmåner enligt förordning nr 883/2004 (EUT C 106, 2010, s. 1) (nedan kallat beslut nr A1), genom att anta artiklarna 23 och 24 i programlagen av den 27 december 2012 (*Moniteur belge* av den 31 december 2012, s. 88860) (nedan kallad programlagen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

2 I skälen 5, 8, 15 och 17 i förordning nr 883/2004 anges följande:

”(5) Inom ramen för denna samordning måste likabehandling i förhållande till olika nationella lagstiftningar säkerställas för berörda personer inom gemenskapen.

...

(8) Den allmänna principen om likabehandling är av särskild betydelse för arbetstagare som inte är bosatta i den medlemsstat där de är anställda, bland annat gränsarbetare.

...

(15) Personer som rör sig inom gemenskapen måste omfattas av systemet för social trygghet endast i en medlemsstat, för att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar och de komplikationer detta kan leda till.

...

(17) För att så effektivt som möjligt kunna garantera likabehandling för alla personer som är yrkesverksamma inom en medlemsstats territorium är det lämpligt att fastställa att lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium den berörda personen förvärvsarbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare i regel skall vara den tillämpliga lagstiftningen.”

3 Artikel 11 i nämnda förordning har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. I punkterna 1 och 3 i artikeln föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...”

4 Artikel 12 i förordningen har rubriken ”Särskilda bestämmelser”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”En person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet där skall, när personens arbetsgivare sänder ut denne för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsatt omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person.”

5 Artikel 76 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Samarbete”. I punkt 6 i artikeln anges följande:

”Vid problem med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning som kan få till följd att rättigheterna för en person som omfattas av förordningen ifrågasätts, skall institutionen i den behöriga medlemsstaten eller institutionen i bosättningsmedlemsstaten kontakta den eller de institutioner i den eller de medlemsstater som berörs. Om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att Administrativa kommissionen ingriper.”

Förordning nr 987/2009

6 I skäl 2 i förordning nr 987/2009 anges följande:

”En viktig förutsättning för att de personer som omfattas av förordning (EG) nr 883/2004 så snabbt som möjligt och på bästa villkor ska kunna utnyttja sina rättigheter, är att ett effektivare och närmare samarbete organiseras mellan socialförsäkringsinstitutionerna.”

7 Artikel 5 i förordningen har rubriken ”Rättsverkan för handlingar och styrkande underlag som utfärdats i en annan medlemsstat”. Artikeln har följande lydelse:

”1. De handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av grundförordningen och tillämpningsförordningen samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

2. När det råder tvivel om handlingens giltighet eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta, ska institutionen i den medlemsstat som tar emot handlingen vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att den handlingen dras tillbaka. Den utfärdande institutionen ska ompröva grunderna för utfärdandet av handlingen och, vid behov, dra tillbaka denna.

3. I enlighet med punkt 2 ska institutionen på vistelse- eller bosättningsorten, om det råder tvivel om den information som lämnats av den berörda personen, giltigheten av en handling eller

styrkande underlag eller riktigheten när det gäller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges däri, på begäran av den behöriga institutionen göra en nödvändig kontroll av informationen eller handlingen, så långt detta är möjligt.

4. Om de berörda institutionerna inte kommer överens får de behöriga myndigheterna hänskjuta frågan till Administrativa kommissionen tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen. Administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.”

8 Artikel 6 i förordning nr 987/2009 har rubriken ”Provisorisk tillämpning av lagstiftning och provisoriskt beviljande av förmåner”. I punkt 1 i artikeln anges följande:

”Om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas ska den berörda personen, om inget annat föreskrivs i tillämpningsförordningen, provisoriskt omfattas av lagstiftningen i någon av dessa medlemsstater, varvid prioritetsordningen ska avgöras enligt följande:

a) Lagstiftningen i den medlemsstat där personen faktiskt är anställd eller utövar verksamhet som egenföretagare, om denne är anställd eller utövar verksamhet i en enda medlemsstat.

...”

9 Beslut nr A1 inrättar ett samråds- och förlikningsförfarande som ska tillämpas när det råder tvivel om huruvida en handling är giltig eller huruvida de styrkande underlagen är korrekta eller när medlemsstaterna har skilda uppfattningar om fastställandet av tillämplig lagstiftning eller om vilken institution som ska utge förmånen.

Belgisk rätt

10 Kapitel 1 i avdelning 3 i programlagen har rubriken ”Socialförsäkringsbedrägeri och korrekt tillämpning av lagen”. Kapitlet innehåller bestämmelser om bekämpande av bedrägerier i samband med utstationering. Det andra avsnittet i detta kapitel har rubriken ”Rättsmissbruk” och består av artiklarna 22–25.

11 I artikel 22 i denna lag föreskrivs följande:

”I detta kapitel avses med

1° ”de europeiska samordningsförordningarna”:

a) Avdelning II i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57].

b) Avdelning III i rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av [förordning nr 1408/71] [(EGT L 74, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106)].

c) Rådets förordning (EG) nr 859/2003 av den 14 maj 2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser [(EUT L 124, 2003, s. 1)].

d) Avdelning II i [förordning nr 883/2004].

e) Avdelning II i [förordning nr 987/2009].

f) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar [EUT L 344, 2010, s. 1)].

2° "Praktisk vägledning": praktisk vägledning för att bestämma vilken lagstiftning som ska tillämpas på arbetstagare inom Europeiska unionen, Ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz, utarbetad av Administrativa kommissionen.

3° "Administrativa kommissionen": Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen.

..."

12 Artikel 23 i programlagen har följande lydelse:

"Det är fråga om missbruk i fråga om bestämmelserna om fastställande av den tillämpliga lagstiftningen i de europeiska samordningsförordningarna när det, med avseende på en anställd eller en egenföretagare, tillämpas bestämmelser i samordningsförordningarna på en situation vars villkor, som fastställts i förordningarna och vilka preciserats i den praktiska vägledningen eller i beslut av Administrativa kommissionen, inte har iakttagits, i syfte att undandra sig tillämpning av den belgiska lagstiftning om social trygghet som annars skulle ha tillämpats på denna situation om de nämnda bestämmelserna i lag eller förordning hade följts på ett korrekt sätt."

13 I artikel 24 i programlagen föreskrivs följande:

"§ 1. Om en nationell domstol, en offentlig socialförsäkringsinstitution eller en socialinspektör konstaterar att det föreligger ett sådant missbruk som avses i detta kapitel, ska den belgiska socialförsäkringslagstiftningen tillämpas på den anställda eller egenföretagaren, om denna lagstiftning skulle ha varit tillämplig enligt de bestämmelser i lag eller förordning som anges i artikel 22.

§ 2. Den belgiska socialförsäkringslagstiftningen ska tillämpas från och med den första dag då villkoren för dess tillämpning är uppfyllda, med beaktande av de preskriptionstider som föreskrivs i artikel 42 första stycket andra meningen i lagen av den 27 juni 1969 om ändring av förordningen av den 28 december 1944 om social trygghet för arbetstagare, och i artikel 16 i kunglig förordning nr 38 av den 27 juli 1967 om social trygghet för egenföretagare."

14 Artikel 25 i programlagen har följande lydelse:

"Det åligger den institution eller den inspektör som åberopar att det föreligger sådant missbruk som avses i artikel 23 att styrka detta missbruk."

Det administrativa förfarandet

15 Kommissionen sände den 21 november 2013 en formell underrättelse till Konungariket Belgien om att artiklarna 23 och 24 i programlagen ansågs vara oförenliga med artiklarna 11, 12 och 76.6 i förordning nr 883/2004, artikel 5 i förordning nr 987/2009 och beslut nr A1.

16 Kommissionen kritiserade i denna skrivelse Konungariket Belgien för att ha antagit de nämnda artiklarna 23 och 24, genom vilka de behöriga nationella myndigheterna gavs befogenhet

att, ensidigt och utan att iaktta det samråds- och förlikningsförfarande som föreskrivs i dessa förordningar, besluta att en utstationerad arbetstagare som redan omfattas av ett system för social trygghet i den medlemsstat där hans eller hennes arbetsgivare normalt bedriver sin verksamhet ska omfattas av den belgiska lagstiftningen om social trygghet, på grund av att utfärdandet, av organet för social trygghet i sistnämnda stat, av en handling som intygar att arbetstagaren omfattas av denna stats system för social trygghet (nedan kallat A1-intyg) i enlighet med förordningarna 883/2004 och 987/2009 utgör ett rättsmissbruk.

17 Konungariket Belgien besvarade den formella underrättelsen av den 21 november 2013 genom en skrivelse av den 20 januari 2014. Medlemsstaten hänvisade i denna skrivelse till principen om att svek omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*) och till förbudet mot rättsmissbruk, vilka påstods vara allmänna rättsprinciper som ger medlemsstaterna rätt att anta nationella bestämmelser som avviker från unionens sekundärrätt.

18 Den belgiska regeringen hävdade dessutom att förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 ger medlemsstaterna rätt att anta ensidiga åtgärder av det slag som föreskrivs i artiklarna 23 och 24 i programlagen, om medlemsstaterna anser att tillämpningen av dessa förordningar ger upphov till bedrägerier och rättsmissbruk.

19 Kommissionen delgav Konungariket Belgien ett motiverat yttrande den 25 september 2014. Medlemsstaten besvarade yttrandet genom en skrivelse daterad den 24 november 2014, i vilken den upplyste kommissionen om att den hade beslutat att de åtgärder som föreskrevs i artiklarna 23 och 24 i programlagen tills vidare inte fick vidtas, på grund av det pågående överträdelseförfarandet.

20 Kommissionen ansåg att detta svar var otillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 november 2015 tilläts Irland att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Prövning av talan

Upptagande till prövning

Huruvida talan i sin helhet kan tas upp till prövning

– *Parternas argument*

22 Konungariket Belgien har i första hand framställt en invändning om rättegångshinder som gäller talan i dess helhet, på grund av att kommissionen inte har lagt fram några bevis för det påstådda fördragsbrottet och, i synnerhet, inte har lagt fram några bevis för att det inte är möjligt att tolka och tillämpa de omtvistade bestämmelserna i programlagen på ett sådant sätt att de är förenliga med bestämmelserna i unionsrätten, trots att Konungariket Belgien tagit upp denna möjlighet i sitt svar på det motiverade yttrandet.

23 Konungariket Belgien anser dessutom att det saknas stöd för kommissionens påstående att artikel 24 i programlagen uttryckligen strider mot artiklarna 11, 12 och 76.6 i förordning nr 883/2004 och mot artikel 5 i förordning nr 987/2009.

24 Kommissionen har yrkat att invändningen om rättegångshinder ska ogillas.

– *Domstolens bedömning*

25 Det är riktigt att kommissionen, enligt en fast rättspraxis, har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Det är nämligen kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrottet föreligger, och den får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (dom av den 4 september 2014, kommissionen/Frankrike, C?237/12, EU:C:2014:2152, punkt 32).

26 Frågan huruvida kommissionen har styrkt fördragsbrottet är emellertid inte en fråga som rör prövningen av huruvida talan kan tas upp till prövning utan avser prövningen av själva saken (dom av den 4 juni 2015, kommissionen/Polen, C?678/13, ej publicerad, EU:C:2015:358, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

27 Den av Konungariket Belgien framställda invändningen om rättegångshinder, i fråga om talan i dess helhet, är således ogrundad och ska ogillas.

Huruvida anmärkningarna om ett åsidosättande av artikel 11 i förordning nr 883/2004, artikel 5 i förordning nr 987/2009 och beslut nr A1 kan tas upp till prövning

– *Parternas argument*

28 Konungariket Belgien har i andra hand gjort gällande, för det första, att anmärkningen om ett åsidosättande av artikel 11 i förordning nr 883/2004 inte är tillräckligt preciserad, då det inte av ansökan klart kan utläsas huruvida anmärkningen avser nämnda artikel 11 i dess helhet eller enbart punkt 1 i denna artikel. Kommissionen har under alla omständigheter inte framfört något specifikt, tydligt och sammanhängande argument som hänför sig till punkt 1 i nämnda artikel.

29 Konungariket Belgien har för det andra gjort gällande att de argument som anförts i ansökan till stöd för anmärkningen om ett åsidosättande av artikel 5 i förordning nr 987/2009 enbart hänför sig till punkt 1 i denna artikel. Kommissionens påstående att artikel 5.2–5.4 i förordning nr 987/2009 hade åsidosatts till följd av åsidosättandet av artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 framfördes för sent, i kommissionens replik i målet.

30 För det tredje har Konungariket Belgien hävdad att kommissionen, vad gäller anmärkningen om ett åsidosättande av beslut nr A1, nöjt sig med att i ansökan nämna detta beslut utan att ange skälen till att den anser att detta beslut skulle ha åsidosatts.

31 Kommissionen har yrkat att invändningen om rättegångshinder ska ogillas.

– *Domstolens bedömning*

32 Av artikel 120 c i domstolens rättegångsregler och en fast rättspraxis avseende denna bestämmelse framgår att den ansökan genom vilken en talan väcks ska innehålla klara och precisa uppgifter om saken och en kortfattad framställning av de grunder som åberopas, så att svaranden kan förbereda sitt försvar och domstolen kan utöva sin kontroll. Av detta följer att de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 2 juni 2016, kommissionen/Nederländerna, C?233/14, EU:C:2016:396, punkterna 32 och 34 och där angiven rättspraxis).

33 Domstolen har även slagit fast att en talan med stöd av artikel 258 FEUF ska innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten. Detta är nödvändigt

för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna avge sitt svaromål och för att domstolen ska kunna pröva om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (dom av den 2 juni 2016, kommissionen/Nederländerna, C-233/14, EU:C:2016:396, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

34 Kommissionens talan ska i synnerhet innehålla en sammanhängande och utförlig redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen (dom av den 2 juni 2016, kommissionen/Nederländerna, C-233/14, EU:C:2016:396, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

35 Kommissionens ansökan uppfyller i förevarande fall de krav som ställs enligt den rättspraxis som nämnts i de föregående punkterna.

36 Vad för det första gäller frågan huruvida anmärkningen avseende åsidosättandet av artikel 11 i förordning nr 883/2004 kan tas upp till prövning, framgår det klart och tydligt av både yrkandena i ansökan och de anmärkningar som framförts i denna att kommissionens talan rör frågan huruvida artiklarna 23 och 24 i programlagen är oförenliga med olika bestämmelser i unionsrätten om utstationering av arbetstagare. Kategorin utstationerade arbetstagare behandlas i artikel 12.1 i denna förordning. Denna bestämmelse genomför, för denna kategori av arbetstagare, den princip som genomsyrar nämnda förordning, nämligen att de personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde ska omfattas av en enda medlemsstats lagstiftning. Denna princip stadgas i artikel 11.1 i förordning nr 883/2004. Punkterna 2–5 i den artikeln gäller inte utstationerade arbetstagare.

37 Även om kommissionen i ansökan har hänvisat generellt till artikel 11 i förordningen, konstaterar domstolen att ansökan innehåller en klar redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för talan. Det framgår både av det administrativa förfarandet, särskilt av det motiverade yttrande som kommissionen skickat till Konungariket Belgien, och av redogörelsen för den rättsliga ramen och skälen i ansökan att det fördragsbrott som denna institution gör gällande, i den del det rör denna artikel, endast avser punkt 1 i artikeln.

38 Av Konungariket Belgiens inlagor framgår dessutom att denna stat har bemött anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 11.1 i förordning nr 883/2004. Det är således uppenbart att Konungariket Belgien inte rimligen kunde missförstå att kommissionens anmärkningar avsåg punkt 1 i denna artikel, och att Konungariket Belgien har kunnat bemöta dessa anmärkningar på ett ändamålsenligt sätt.

39 Vad för det andra gäller frågan huruvida anmärkningen avseende åsidosättandet av artikel 5 i förordning nr 987/2009, erinrar domstolen om att medlemsstaterna i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 åläggs en allmän skyldighet att samarbeta om det uppkommer problem med tolkningen eller tillämpningen av sistnämnda förordning, inklusive genom att begära att Administrativa kommissionen ingriper.

40 I artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 anges att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, och de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av dessa handlingar, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner. I punkterna 2–4 i artikeln beskrivs det förfarande för samråd och förlikning mellan de berörda institutionerna som en medlemsstat ska följa om den hyser tvivel om dessa handlingars giltighet eller om huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingarna är korrekta. I de sistnämnda bestämmelserna preciseras således innehållet i den allmänna samarbetsskyldighet som gäller för de behöriga institutionerna i medlemsstaterna och som föreskrivs i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004.

41 Kommissionen har i punkt 10 i ansökan erinrat om innehållet i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 och innehållet i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004. Det framgår dessutom klart av redogörelsen för den rättsliga ramen och av skälen för ansökan att kommissionen gör gällande att Konungariket Belgien har åsidosatt sin skyldighet att iaktta de principer som införts genom artikel 76.6 i förordning nr 883/2004, såsom de förtydligats i artikel 5 i förordning nr 987/2009. Det framgår slutligen både av de handlingar som skickats under det administrativa förfarandet, särskilt av det motiverade yttrande som kommissionen skickat till Konungariket Belgien, och av kommissionens ansökan i målet att denna institution åberopar att nämnda medlemsstat har åsidosatt artikel 5 i förordning nr 987/2009 i dess helhet.

42 Det är således uppenbart, dels att Konungariket Belgien, som inte rimligen kunde missförstå att kommissionens anmärkningar hänförde sig till artikel 5 i förordningen i dess helhet, kunde bemöta dessa anmärkningar på ett ändamålsenligt sätt, dels att argumentet avseende sambandet mellan denna bestämmelse och artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 inte har tagits upp för sent.

43 Vad för det tredje gäller frågan huruvida anmärkningen avseende åsidosättande av beslut nr A1 kan tas upp till prövning, konstaterar domstolen att kommissionen i punkt 11 i ansökan, med hänvisning till domstolens praxis avseende A1-intyget, har beskrivit syftet med och omfattningen av talan. Vid en genomgång av samtliga argument som framförts i denna ansökan, särskilt i punkterna 10–12, framgår dessutom att kommissionen har redogjort för skälen till att den kritiserar denna medlemsstat för att inte ha följt de förfaranden som föreskrivs i beslut nr A1.

44 Av vad som ovan anförts följer att det saknas fog för invändningen från Konungariket Belgien mot de anmärkningar som rör ett åsidosättande av artikel 11 i förordning nr 883/2004, artikel 5 i förordning nr 987/2009 och beslut nr A1 inte kan tas upp till prövning, och att invändningen ska ogillas.

45 Talan ska följaktligen tas upp till prövning.

Prövning i sak

Parternas argument

46 Kommissionen har i ansökan inledningsvis erinrat om att det i artikel 11 i förordning nr 883/2004 etableras en grundprincip, enligt vilken de personer som omfattas av förordningen i princip ska omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Vad gäller utstationerade arbetstagare har kommissionen anförts att dessa fortsätter att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken de normalt utför sitt arbete, i enlighet med den regel som uppställs i artikel 12 i förordning nr 883/2004. Sistnämnda medlemsstat ska utfärda ett A1-intyg till dessa arbetstagare, vilket intygar att de är försäkrade i denna medlemsstat.

47 Kommissionen har erinrat om att det i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 föreskrivs att de handlingar som behörig myndighet i en medlemsstat utfärdar ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga i den medlemsstat som har utfärdat dem.

48 Den har tillagt att det i artikel 76 i förordning nr 883/2004 föreskrivs att, vid sådana problem med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning som kan få till följd att rättigheterna för en person som omfattas av förordningen ifrågasätts, ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat där denna person är utstationerad kontakta den behöriga institutionen i den medlemsstat arbetstagaren kommer ifrån. Om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid, får den behöriga myndigheten begära att Administrativa kommissionen ingriper.

49 Kommissionen har även anförts att domstolen i sin dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69, punkterna 24 och 25), har slagit fast att A1-intyget ska godtas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetstagarna är utstationerade och att detta intyg med nödvändighet medför att det inte är möjligt att tillämpa lagstiftningen i sistnämnda medlemsstat på dessa arbetstagare. A1-intyget ger nämligen upphov till en presumtion för att de utstationerade arbetstagarna är regelrätt anslutna till det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat där det utstationerande företaget är etablerat.

50 Enligt kommissionen följer det av denna rättspraxis att antagandet av artiklarna 23 och 24 i programlagen strider mot artiklarna 11, 12 och 76 i förordning nr 883/2004 och artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, såsom dessa har tolkats av domstolen.

51 Vad gäller Konungariket Belgiens argument, vilket framförts under det administrativa förfarandet, att denna medlemsstat var tvungen att anta de nämnda nationella bestämmelserna för att tillgodose de krav som följer av principen att svek omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*) och av den allmänna principen om förbud mot rättsmissbruk, har kommissionen hävdats att medlemsstaternas handlingsutrymme, när de misstänker att det föreligger ett missbruk eller bedrägligt beteende, enligt domstolens praxis är kraftigt begränsat. För att domstolarna i en medlemsstat ska kunna neka unionsmedborgare en förmån som följer av bestämmelser i unionsrätten, krävs således inte bara att de beaktar det missbruk eller bedrägliga beteende som är aktuellt i det enskilda fallet, utan även att de tar hänsyn till de objektiva omständigheterna och att de bedömer detta handlande mot bakgrund av de mål som eftersträvas med de berörda bestämmelserna i unionsrätten.

52 Kommissionen har gjort gällande att de ovan i punkt 50 nämnda bestämmelserna på ett tydligt och detaljerat sätt reglerar det sätt på vilket de behöriga myndigheterna ska samarbeta när det föreligger misstanke om bedrägeri eller missbruk. Det finns därför ingen anledning att avvika från unionsrättens bestämmelser på grund av principen att svek omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*).

53 Kommissionen har vidare gjort gällande att det av den allmänna rättssäkerhetsprincipen följer att A1-intyget, så länge det inte har återkallats eller förklarats ogiltigt av myndigheterna i den medlemsstat som har utfärdat det, är bindande för institutionerna för social trygghet och domstolarna i den medlemsstat i vilken de berörda arbetstagarna är utstationerade, eftersom det intygar att dessa arbetstagare är anslutna till det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat där deras företag är etablerat. Det ensidiga antagandet av artiklarna 23 och 24 i programlagen är enligt kommissionen oförenligt med denna princip och med principen om lojalt samarbete medlemsstaterna emellan, vilken stadgas i artikel 4.3 FEU.

54 Av samma skäl anser kommissionen att det saknas fog för Konungariket Belgiens argument enligt vilket den omständigheten att det i förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 föreskrivs särskilda samråds- och förlikningsförfaranden som ska användas vid misstanke om bedrägeri eller missbruk, inte i sig medför att medlemsstaterna saknar möjlighet att bekämpa dessa bedrägerier eller missbruk med andra medel.

55 Irland, som har intervenerat i målet till stöd för kommissionen, har bland annat anfört att de nämnda förordningarna inför ett system för fastställande av vilken lagstiftning som är tillämplig, som är förenligt med rättssäkerhetsprincipen och som utgår från regeln att en enda lagstiftning ska vara tillämplig och att A1-intyg ska erkännas. Dessutom föreskrivs det ett system för tvistlösning.

56 Vad gäller principen att svek omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*) har Irland gjort gällande att en sådan allmän princip i unionsrätten inte gör det möjligt att underlåta att tillämpa uttryckliga bestämmelser som inte är tvetydiga, utan att deras giltighet ifrågasätts. En sådan möjlighet skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen.

57 Konungariket Belgien har i sin svarsskrivelse inledningsvis anfört att frasen "missbruk i fråga om bestämmelserna om bestämmande av den tillämpliga lagstiftningen i de europeiska samordningsförordningarna", som förekommer i artikel 23 i programlagen, innehåller både ett objektivet och ett subjektivt rekvisit.

58 Som bedrägeri anses till exempel falska A1-intyg, utstationering av personer som är bosatta i Belgien vid utgången av den period under vilken de omfattades av det belgiska systemet för social trygghet, på varandra följande utstationeringar som sammanlagt överstiger den högsta tillåtna tiden på 24 månader eller fullständig avsaknad av ett direkt band mellan den utstationerade arbetstagaren och dennes arbetsgivare samt de situationer som beskrivs i den praktiska vägledningen, som avses i artikel 22 i programlagen.

59 I dessa fall måste enligt artikel 23 i programlagen även viljan "att undandra sig den belgiska lagstiftning om social trygghet som annars skulle ha tillämpats på denna situation om ... bestämmelserna i lag eller förordning hade följts på ett korrekt sätt" styrkas. Artikel 23 omfattar emellertid inte fall av social optimering eller fall i vilka A1-intygen endast innehåller materiella fel.

60 Konungariket Belgien har dessutom anfört att ett missbruk kan anses styrkt, i den mening som avses i artikel 24.1 i programlagen, först efter det att det gjorts en bedömning av de objektiva omständigheterna i det enskilda fallet.

61 Konungariket Belgien har således hävdats att artiklarna 23 och 24 i programlagen enbart är tillämpliga i de sällsynta fall då de behöriga belgiska förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna kan styrka att ett bedrägeri har lett till att ett A1-intyg har utfärdats utan att bestämmelserna i förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 har iakttagits, och att detta har skett i syfte att undgå att omfattas av den nationella lagstiftning som ska tillämpas enligt dessa bestämmelser, det vill säga den belgiska lagstiftningen. Kommissionens påstående, att de omtvistade bestämmelserna syftar till att A1-intyg ska ogiltigförklaras, är således felaktigt.

62 Konungariket Belgien har även gjort gällande att förfarandet för samråd mellan medlemsstaterna när det gäller återkallelse av A1-intyg inte fungerar tillfredsställande, eftersom det befintliga regelverket är mycket rudimentärt och fragmentariskt. Det är därför nödvändigt att det finns effektiva medel som kan användas för att bekämpa bedrägerier.

63 Konungariket Belgien har vidare erinrat om vikten av den princip som slås fast i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, enligt vilken det är anställningsstatens lagstiftning som ska tillämpas, och om det undantag som föreskrivs beträffande utstationerade arbetstagare. En arbetstagare som på ett bedrägligt sätt utnyttjar detta undantag behandlas enligt Konungariket Belgien mer förmånligt än andra personer som är verksamma i anställningsmedlemsstaten.

64 Konungariket Belgien har även gjort gällande att tillämpningen av det lagvalssystem som införts genom förordning nr 1408/71 och som återges i förordning nr 883/2004 enbart utgår från

den objektiva situation som den berörda arbetstagaren befinner sig i. En tillämpning i bedrägliga syften av artikel 12 i förordning nr 883/2004 skulle emellertid leda till att socialförsäkringstagarna ges en valmöjlighet som strider mot lagvalsreglernas tvingande karaktär.

65 Vad gäller den allmänna principen om att bedrägeri omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*), har Konungariket Belgien med hänvisning till domstolens praxis och till doktrinen gjort gällande att en medlemsstat inte kan vidta åtgärder för tillämpning av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 om dessa åtgärder är oförenliga med en sådan allmän princip i unionsrätten. Vid hanteringen av situationer där bedrägeri förekommer måste nationella förvaltningsmyndigheter och domstolar därför ha möjlighet att vidta omedelbara korrigerande åtgärder.

66 Vad närmare gäller den anmärkning som avser ett åsidosättande av beslut nr A1, har Konungariket Belgien, med hänvisning till domen av den 8 juli 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), gjort gällande att detta beslut inte utgör en normativ rättsakt och att ett åsidosättande av beslutet följaktligen inte kan bli föremål för en talan om fördragsbrott.

67 Vad gäller anmärkningen avseende ett åsidosättande av artiklarna 11 och 12 i förordning nr 883/2004 har Konungariket Belgien hävdade att de belgiska förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, med avseende på en korrekt tillämpning av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, har möjlighet att neka en person "den fördel som erbjuds" i artikel 12 i förordning nr 883/2004, när denna fördel åberopas för bedrägliga syften. Konungariket Belgien har i detta sammanhang tillbakavisat kommissionens argument om att förekomsten av samråds- och förlikningsförfaranden och A1-intygens bindande verkan skulle utgöra hinder för att tillämpa principen om att bedrägeri omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*).

68 Vad gäller ett eventuellt åsidosättande av principen att de personer som avses i förordning nr 883/2004 ska omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning, har Konungariket Belgien hävdade att det vid bedrägeri är möjligt att den påstått behöriga institutionen aldrig har utfärdat det nämnda A1-intyget, att arbetstagaren inte omfattas av lagstiftningen i den staten och att vederbörande i realiteten inte omfattas av något skydd på området för social trygghet. I ett sådant fall är det inte fråga om ett klart åsidosättande av denna princip. Därtill kommer att bedrägliga upplägg leder till situationer med illojal konkurrens och social dumpning. Tillämpningen av artiklarna 23 och 24 i programlagen säkerställer således en "rätt till social trygghet och sociala förmåner" i den mening som avses i artikel 34.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

69 Även i de fall där den berörda personen redan omfattas av ett system för social trygghet i den medlemsstat som den utfärdande institutionen tillhör, kan det förhållandet att vederbörande omfattas av det belgiska systemet för social trygghet enligt Konungariket Belgien inte leda till att två system tillämpas samtidigt. I artikel 6.1 a i förordning nr 987/2009 föreskrivs nämligen uttryckligen att om två medlemsstater är oeniga om vilken lagstiftning som ska tillämpas ska den berörda personen provisoriskt omfattas av lagstiftningen i en av dessa medlemsstater. I ett sådant fall är det i första hand lagstiftningen i den medlemsstat där personen faktiskt utövar förvärvsverksamhet som ska tillämpas, under förutsättning att verksamheten utövas i en enda medlemsstat.

70 Vad gäller anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, anser Konungariket Belgien att presumptionen för att en arbetstagare redan är regelrätt ansluten till ett system för social trygghet bryts när de behöriga belgiska förvaltningsmyndigheterna och domstolarna konstaterar att ett A1-intyg är en förfalskning eller att bedrägligt beteende har lett till att en sådan handling har utfärdats. Tillämpningen av det lagvalssystem som införts genom förordning nr 883/2004 beror nämligen på den objektiva situation i vilken den berörda arbetstagaren befinner sig i.

71 Därtill kommer att domstolen, enligt Konungariket Belgien, ännu inte har prövat frågan huruvida sådana handlingar är absolut bindande för institutionerna för social trygghet och domstolarna i den medlemsstat i vilken arbetstagarna är utstationerade, även om dessa handlingar utgör förfalskningar eller har erhållits genom ett bedrägligt beteende. Medlemsstaten anser därför att när det har styrkts att A1-intygen har erhållits på ett bedrägligt sätt eller att det är fråga om förfalskningar, ska dessa handlingar inte ge upphov till en presumtion om att arbetstagaren är regelrätt ansluten till ett system för social trygghet och ska följaktligen inte vara bindande för institutionerna för social trygghet och domstolarna i den medlemsstat i vilken de berörda personerna är utstationerade.

72 Vad slutligen gäller den anmärkning som avser ett åsidosättande av de samråds- och förlikningsförfaranden som föreskrivs i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och artikel 5 i förordning nr 987/2009, har Konungariket Belgien bestritt kommissionens argument att användandet av dessa förfaranden är den enda tillåtna metoden för att komma till rätta med bedrägerier, med uteslutande av alla andra metoder, och att det inte är uteslutet att samråds- och förlikningsförfarandena kan tillämpas samtidigt.

73 Kommissionen har i sin replik upprepat de anmärkningar som den framfört i sin ansökan och vidhållit sin uppfattning att artiklarna 23 och 24 i programlagen gör det möjligt att ogiltigförklara A1-intyg i fall av bedrägeri, eftersom tillämpningen av dessa artiklar leder till att en annan lagstiftning blir tillämplig.

74 Vad gäller den allmänna principen om att bedrägeri omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*), har kommissionen hävdats att domstolen i sin dom av den 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 53) uttryckligen har slagit fast att medlemsstaterna inte har befogenhet att ensidigt besluta att en handling som utfärdats av den stat som den utstationerade arbetstagaren kom ifrån har tillkommit genom bedrägeri.

75 Vad gäller den anmärkning som avser ett åsidosättande av artiklarna 11.1 och 12 i förordning nr 883/2004, har kommissionen gjort gällande att artikel 6.1 a i förordning nr 987/2009 tvärtemot vad Konungariket Belgien har hävdats är tillämplig i de fall där det ännu inte har fastställts vilken lagstiftning som är tillämplig. Syftet med denna bestämmelse är enligt kommissionen att säkerställa en provisorisk anslutning av de berörda personerna och inte att ålägga en andra obligatorisk anslutning i strid med artiklarna 11.1 och 12 i förordning nr 883/2004.

76 Vad gäller den anmärkning som avser ett åsidosättande av artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och av artikel 5 i förordning nr 987/2009, har kommissionen anfört att dess talan inte syftar till att hindra Konungariket Belgien från att bekämpa missbruk eller bedrägliga beteenden, utan till att säkerställa att de förfaranden som införts genom förordningarna nr 883/2004 och 987/2009 följs. Genom att anta artiklarna 23 och 24 i programlagen har Konungariket Belgien emellertid tillskansat sig rätten att ensidigt besluta att utstationerade arbetstagare ska omfattas av belgisk lagstiftning med anledning av att dess egna inspektörer och institutioner för social trygghet har "intygat" eller "styrkt" att det föreligger bedrägeri. Medlemsstaten har därigenom åsidosatt dessa förordningar, och därigenom principen om lojalt samarbete, vilken i egenskap av allmän

princip förblir tillämplig även när det finns misstankar om bedrägeri eller missbruk.

77 Vad slutligen gäller beslut nr A1, har kommissionen erinrat om att detta på ett detaljerat sätt reglerar det närmare tillvägagångssättet för det samråds- och förlikningsförfarande som införts genom artikel 76 i förordning nr 883/2004 och artikel 5 i förordning nr 987/2009. Det erinras för övrigt i artikel 23 i programlagen om att det är nödvändigt att använda nämnda förfarande. Den ensidiga befogenhet som denna bestämmelse, jämförd med artikel 24 i samma lag, ger de belgiska institutionerna gör det emellertid enligt kommissionen möjligt för Konungariket Belgien att inte använda detta tillvägagångssätt, som på ett detaljerat sätt beskrivs i beslut nr A1.

78 Konungariket Belgien har i dupliken bestritt att artikel 6.1 i förordning nr 987/2009 ska tolkas på det sätt kommissionen gjort. Enligt denna medlemsstat framgår det inte av ordalydelsen i denna bestämmelse att den enbart kan tillämpas i de fall där den tillämpliga lagstiftningen ännu inte har fastställts. Bestämmelsen är tillämplig så snart det föreligger oenighet mellan institutionerna eller förvaltningsmyndigheterna i två eller flera medlemsstater beträffande vilken lagstiftning som ska tillämpas. När de behöriga förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna har anledning att tillämpa artiklarna 23 och 24 i programlagen, det vill säga i de sällsynta fall där ett bedrägeri har styrkts, kan det antas att det föreligger oenighet om vilken lagstiftning som är tillämplig.

Domstolens bedömning

79 Vad gäller de anmärkningar som avser ett åsidosättande av artiklarna 11, 12 och 76.6 i förordning nr 883/2004 och artikel 5 i förordning nr 987/2009, konstaterar domstolen inledningsvis att de bestämmelser i förordning nr 883/2004 som reglerar vilken lagstiftning som är tillämplig framför allt syftar till att säkerställa att de berörda personerna omfattas av endast en medlemsstats system för social trygghet, för att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar och de komplikationer detta kan leda till. Denna princip kommer särskilt till uttryck i artikel 11.1 i denna förordning (se, analogt, dom av den 12 juni 2012, Hudzinski och Wawrzyniak, C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339, punkt 41, och dom av den 12 februari 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 33).

80 I artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 föreskrivs att den lagstiftning som ska tillämpas på en utstationerad arbetstagare, under de villkor som anges i den bestämmelsen, utgörs av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken dennes arbetsgivare normalt bedriver sin verksamhet och inte lagstiftningen i den medlemsstat i vilken arbetstagaren är utstationerad.

81 Det är de behöriga myndigheterna i den medlemsstat i vilken arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet som ska utfärda A1-intyget till den utstationerade arbetstagaren för att intyga att denne är försäkrad i den medlemsstaten.

82 I artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 anges, beträffande rättsverkningarna av de handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 samt rättsverkningarna av de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, att dessa handlingar ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

83 Vid problem med tolkningen eller tillämpningen av förordning nr 883/2004 som kan få till följd att rättigheterna för personer som omfattas av förordningen ifrågasätts, ska enligt artikel 76.6 i förordningen institutionen i den behöriga medlemsstaten eller institutionen i bosättningsmedlemsstaten kontakta institutionen i den medlemsstat som berörs. Om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att Administrativa kommissionen

ingriper.

84 Innehållet i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 motsvarar i sak innehållet i artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71. Eftersom förordning nr 883/2004 behåller regeln om att den utstationerade arbetstagaren ska omfattas av lagstiftningen i den stat i vilken hans eller hennes arbetsgivare normalt bedriver sin verksamhet, och då de mål som eftersträvas med de nämnda förordningarna är desamma, finns det skäl att analogt beakta domstolens praxis avseende förordning nr 1408/71.

85 Enligt denna rättspraxis kommer den behöriga institutionen, i den medlemsstat i vilken arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet, genom A1-intyget tillkännager att de utstationerade arbetstagarna att fortsätta att omfattas av det sociala trygghetssystemet i denna medlemsstat under utstationeringsperioden. I enlighet med principen om att arbetstagarna ska omfattas av ett enda system för social trygghet innebär A1-intyget således med nödvändighet att systemet för social trygghet i den medlemsstat i vilken arbetstagaren är utstationerad inte kan vara tillämpligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 49, och dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 21).

86 Den princip om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU och de mål som eftersträvas med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och med artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 skulle åsidosättas om den medlemsstat i vilken arbetstagarna är utstationerade antog en lagstiftning som gav det landets institutioner befogenhet att ensidigt besluta att de inte är bundna av uppgifterna i intyget och att dessa arbetstagare ska anslutas till deras eget system för social trygghet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 52, dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 23, och dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 38).

87 Av detta följer att A1-intyget, såvitt det skapar en presumtion för att de arbetstagare som utstationeras är regelrätt anslutna till det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat där det utstationerande företaget är etablerat, i princip är bindande för den behöriga institutionen i den medlemsstat i vilken dessa arbetstagare är utstationerade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 53, dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 24, och dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 41).

88 Den motsatta lösningen skulle äventyra principen om att arbetstagare ska omfattas av ett enda system för social trygghet och förutsebarheten i fråga om vilket system som ska tillämpas samt, följaktligen, rättssäkerheten. I fall där det är svårt att avgöra vilket system som skall tillämpas, skulle var och en av de behöriga institutionerna i de två berörda medlemsstaterna nämligen vara benägna att, till den berörda arbetstagarens nackdel, anse att det egna sociala trygghetssystemet är tillämpligt (dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 25, och dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 42).

89 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU är den behöriga institutionen i den medlemsstat som har utfärdat A1-intyget emellertid skyldig att göra en korrekt bedömning av de omständigheter som är relevanta för tillämpningen av reglerna om fastställande av den tillämpliga lagstiftningen i fråga om social trygghet och den är följaktligen skyldig att säkerställa att uppgifterna i A1-intyget är korrekta (dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 39, och dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 37).

90 Det ankommer för övrigt på den nämnda institutionen att ompröva huruvida det var

berättigat att utfärda A1-intyget och, i förekommande fall, att återkalla detsamma när den behöriga institutionen i den medlemsstat i vilken arbetstagarna utstationerats uttrycker tvivel om huruvida de omständigheter som ligger till grund för intyget, och därmed uppgifterna däri, är korrekta, i synnerhet när dessa uppgifter inte uppfyller kraven i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

91 För den händelse de berörda institutionerna inte lyckas komma överens, i synnerhet beträffande bedömningen av omständigheterna i ett enskilt fall, har de rätt att vända sig till Administrativa kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

92 Om Administrativa kommissionen inte lyckas förlika de behöriga institutionernas ståndpunkter i fråga om vilken lagstiftning som är tillämplig i det aktuella fallet, har den medlemsstat i vilken de berörda arbetstagarna har utstationerats, utan inverkan på de rättsmedel som eventuellt existerar i den medlemsstat som den institution som har utfärdat intyget tillhör, åtminstone rätt att väcka talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 259 FEUF, så att domstolen kan pröva frågan om vilken lagstiftning som är tillämplig på dessa arbetstagare och, följaktligen, huruvida uppgifterna i A1-intyget är korrekta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 45).

93 Förfarandet för att lösa eventuella tvister mellan de berörda medlemsstaternas institutioner avseende ett A1-intygs giltighet eller huruvida de uppgifter som intyget innehåller är korrekta måste således följas även om det gjorts en oriktig bedömning, även en uppenbar sådan, av villkoren för tillämpningen av förordning nr 883/2004, och även om det skulle visa sig att de villkor under vilka de berörda arbetstagarna utövar sin verksamhet uppenbart inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för den bestämmelse på grundval av vilken A1-intyget har utfärdats (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

94 Om den medlemsstat i vilken arbetstagaren är utstationerad tillåts att anta lagstiftning som ger dess egna institutioner befogenhet att väcka talan vid en domstol i denna stat för att få till stånd en ensidig ogiltigförklaring av ett A1-intyg, skulle följaktligen det system som grundas på lojalt samarbete mellan de behöriga institutionerna i medlemsstaterna kunna äventyras. Så länge som ett A1-intyg inte har återkallats eller förklarats ogiltigt ska intyget således i princip godtas i den nationella rättsordningen i den medlemsstat i vilken de berörda arbetstagarna har utstationerats och det är följaktligen bindande för denna medlemsstats institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkterna 30 och 31).

95 En sådan lagstiftning som artiklarna 23 och 24 i programlagen, som ger de behöriga myndigheterna i Belgien befogenhet att ensidigt besluta att en arbetstagare ska omfattas av den belgiska lagstiftningen om social trygghet, strider följaktligen mot principen att arbetstagarna ska vara anslutna till ett enda system för social trygghet, vilken föreskrivs i artikel 11.1 i förordning nr 883/2004, och mot rättssäkerhetsprincipen, som bland annat ställer krav på att rättsregler ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar, särskilt när de kan få negativa konsekvenser för fysiska personer och företag (se, bland annat, dom av den 12 december 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

96 Därtill kommer att en sådan lagstiftning som den nu aktuella inte heller är förenlig med de bestämmelser i förordningarna nr 883/2004 och 987/2009 som reglerar det förfarande som ska iakttas vid problem med tolkningen eller tillämpningen av förordningarna, särskilt när den

medlemsstat i vilken en arbetstagare är utstationerad anser att villkoren för att tillämpa artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 inte är uppfyllda.

97 Det argument som Konungariket Belgien har framfört om att de belgiska myndigheterna har rätt att underlåta att tillämpa artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, för det fall att det är styrkt att bedrägeri föreligger, föranleder inte någon annan bedömning.

98 För det första finns det inte någon bestämmelse i nämnda förordning eller i förordning nr 987/2009 som ger medlemsstaterna rätt att ensidigt i lagstiftning föreskriva att artikel 12.1 inte ska tillämpas i fall av bedrägeri eller missbruk. Principen om lojalt samarbete, som getts konkret uttryck i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och i artikel 5 i förordning nr 987/2009, är således tillämplig även i dessa fall.

99 Enligt domstolens fasta praxis får sådana överväganden emellertid inte leda till att enskilda kan missbruka unionsrätten eller åberopa den i bedrägligt syfte. Principen om förbud mot bedrägeri och rättsmissbruk som uttrycks i denna rättspraxis utgör en allmän unionsrättslig princip som enskilda måste iaktta. Tillämpningen av unionsbestämmelser kan nämligen inte utsträckas till att omfatta sådana förfaranden som genomförs i syfte att erhålla förmåner enligt unionsrätten genom bedrägeri eller missbruk (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis).

100 I detta sammanhang ankommer det, inom ramen för den dialog som föreskrivs i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004, på den institution som har utfärdat A1-intygen att – när institutionen i den medlemsstat till vilken arbetstagarna har utstationerats vänder sig till den och åberopar konkreta uppgifter som tyder på att dessa intyg har erhållits på ett bedrägligt sätt – enligt principen om lojalt samarbete, mot bakgrund av dessa uppgifter göra en förnyad prövning av huruvida det fanns fog för att utfärda intygen och, i förekommande fall, återkalla dem (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 54).

101 Om den utfärdande institutionen inte gör en sådan omprövning inom en rimlig tidsfrist, måste dessa uppgifter kunna åberopas inom ramen för ett rättsligt förfarande som syftar till att en domstol i den medlemsstat dit arbetstagarna har utstationerats ska fastställa att de berörda intygen saknar verkan (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 55).

102 I ett sådant fall som det i det nationella målet kan den nationella domstolen bortse från de berörda E 101-intygen. Den är även behörig att pröva huruvida de personer som är misstänkta för att ha använt sig av utstationerade arbetstagare försedda med intyg som erhållits på ett bedrägligt sätt kan ådra sig ansvar på grundval av tillämplig nationell lagstiftning (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 60).

103 De personer som i samband med ett sådant förfarande anklagas för att använda sig av utstationerade arbetstagare försedda med intyg som erhållits på ett bedrägligt sätt måste emellertid få möjlighet att motbevisa de uppgifter som ligger till grund för detta förfarande, i enlighet med de garantier som följer av rätten till en rättvis rättegång, innan den nationella domstolen, i förekommande fall, beslutar att bortse från dessa intyg och innan den uttalar sig om dessa personers ansvar i enlighet med tillämplig nationell rätt (dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 56).

104 Domstolen konstaterar att den omtvistade lagstiftningen inte uppfyller villkoren i punkterna 100 och 101 ovan.

105 Denna lagstiftning föreskriver ingen skyldighet att genomföra ett sådant förfarande för dialog

och förlikning som föreskrivs i förordningarna nr 883/2004 och 987/2009. Den begränsar sig inte heller till att endast ge de nationella domstolarna behörighet att slå fast att det förekommit bedrägeri och av den anledningen underkänna ett A1-intyg, utan den ger de belgiska institutionerna för social trygghet och den belgiska yrkesinspektionen behörighet att, helt utanför ramen för ett domstolsförfarande, besluta att utstationerade arbetstagare ska omfattas av den belgiska lagstiftningen om social trygghet.

106 För det andra följer det av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa att andra medlemsstater åsidosätter sina skyldigheter som grund för att själv underlåta att uppfylla skyldigheter enligt fördraget. I den rättsordning som upprättats genom EUF-fördraget kan medlemsstaternas genomförande av unionsrätten inte underställas ett villkor om ömsesidighet. I artiklarna 258 FEUF och 259 FEUF föreskrivs lämpliga rättsmedel för att ingripa mot medlemsstaters underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördraget (dom av den 19 november 2009, kommissionen/Finland, C-118/07, EU:C:2009:715, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

107 För det tredje konstaterar domstolen, vad gäller argumentet att den rättsliga ramen för återkallelse av A1-intyg är mycket rudimentär och fragmentarisk, varför medlemsstaterna stöter på svårigheter, samtidigt som de måste vidta omedelbara sanktionsåtgärder med anledning av bedrägeriet, följande: Även om det inte kan uteslutas att samråds- och förlikningsförfarandet inte alltid fungerar tillfredsställande och problemfritt i praktiken, kan medlemsstaterna likväl inte åberopa eventuella svårigheter vid insamlingen av de upplysningar som krävs, eller brister som kan uppstå i samarbetet mellan deras behöriga myndigheter, som grund för att åsidosätta sina skyldigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juni 2013, kommissionen/Belgien, C-383/10, EU:C:2013:364, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

108 Domstolen erinrar för det fjärde om att Konungariket Belgien har framfört ett argument enligt vilket anslutningen till det belgiska systemet för social trygghet inte skulle leda till att arbetstagaren omfattades av två system, även i det fall att den berörda personen redan är ansluten till ett system för social trygghet i den utfärdande medlemsstaten, eftersom personen i fråga enligt artikel 6.1 a i förordning nr 987/2009 provisoriskt skulle omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där vederbörande faktiskt utövar sin förvärvsverksamhet. Domstolen konstaterar att denna tolkning skulle göra att punkterna 2–4 i artikel 5 i förordningen blev ändamålslösa. När det finns en handling som upprättats i enlighet med artikel 5.1 i förordningen ska nämligen det förfarande som föreskrivs i punkterna 2–4 i denna artikel tillämpas, för det fall att de behöriga myndigheterna i olika medlemsstater är oeniga i fråga om denna handling. Artikel 6 i förordning nr 987/2009 kan inte tillämpas i ett sådant fall.

109 Kommissionens anmärkningar om att Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 11.1, 12.1 och 76.6 i förordning nr 883/2004 och enligt artikel 5 i förordning nr 987/2009 är under dessa omständigheter välgrundade.

110 Vad gäller anmärkningen avseende ett åsidosättande av beslut nr A1, konstaterar domstolen att det av fast rättspraxis följer att detta beslut, även om det kan innebära en hjälp för de institutioner för social trygghet som har att tillämpa unionsrätten på detta område, inte kan medföra en skyldighet för dessa institutioner att använda vissa metoder eller att göra vissa tolkningar när de tillämpar unionsreglerna (se dom av den 8 juli 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, punkt 52, och dom av den 1 oktober 1992, Grisvard och Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, punkt 25).

111 Eftersom beslut nr A1 saknar normativ beskaffenhet kan Konungariket Belgien inte klandras för att ha åsidosatt detta beslut genom att anta artiklarna 23 och 24 i programlagen.

112 Mot bakgrund därav ska kommissionens anmärkning avseende ett åsidosättande av beslut nr A1 anses vara ogrundad.

113 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska det fastställas att Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 11.1, 12.1 och 76.6 i förordning nr 883/2004 och enligt artikel 5 i förordning nr 987/2009 genom att anta artiklarna 23 och 24 i programlagen.

Rättegångskostnader

114 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom fördragsbrottet till väsentlig del har fastställts, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 11.1, 12.1 och 76.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012, och enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004, genom att anta artiklarna 23 och 24 i programlagen av den 27 december 2012.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Konungariket Belgien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: franska.