

**Downloaded via the EU tax law app / web**

Voorlopige editie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

11 juli 2018 (\*)

„Niet-nakoming – Sociale zekerheid – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikelen 11 en 12 alsmede artikel 76, lid 6 – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikel 5 – Detachering van een werknemer – Aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel – Fraudebestrijding – A1-verklaring – Weigering van erkenning door de lidstaat waar de beroepswerkzaamheid wordt uitgeoefend, in geval van fraude of misbruik”

In zaak C-356/15,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 13 juli 2015,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door D. Martin als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

**Ierland**, vertegenwoordigd door E. Creedon, M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door C. Toland, BL,

interveniënt,

tegen

**Koninkrijk België**, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door P. Paepe, advocaat,

verweerder,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (rapporteur) en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

## **Arrest**

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België, door de artikelen 23 en 24 van de programmawet van 27 december 2012 (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 2012, blz. 88860; hierna: „programmawet”) vast te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 11 en 12 alsmede artikel 76, lid 6, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 (PB 2012, L 149, blz. 4) (hierna: „verordening nr. 883/2004”), artikel 5 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB 2009, L 284, blz. 1) en besluit nr. A1 van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „administratieve commissie”) van 12 juni 2009, betreffende de instelling van een dialoog- en bemiddelingsprocedure met betrekking tot de geldigheid van documenten, het bepalen van de toepasselijke wetgeving en het verlenen van prestaties uit hoofde van verordening nr. 883/2004 (PB 2010, C 106, blz. 1; hierna: „besluit A1”).

## **Toepasselijke bepalingen**

### **Unierecht**

#### *Verordening nr. 883/2004*

2 De overwegingen 5, 8, 15 en 17 van verordening nr. 883/2004 bepalen het volgende:

„(5) Het is noodzakelijk, dat in het kader van deze coördinatie wordt gegarandeerd dat alle betrokkenen binnen de Gemeenschap krachtens de verschillende nationale wetgevingen gelijke behandeling genieten.

[...]

(8) Het algemene beginsel van gelijke behandeling is bijzonder belangrijk voor werknemers die niet in de lidstaat wonen waar zij werken, waaronder grensarbeiders.

[...]

(15) Het is noodzakelijk dat personen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen aan de wetgeving van een enkele lidstaat onderworpen zijn, om de samenloop van toepasbare nationale wetgevingen en de verwikkelingen die daaruit ontstaan, te vermijden.

[...]

(17) Om gelijke behandeling van alle personen die op het grondgebied van een lidstaat werken zo goed mogelijk te garanderen, dient als algemene regel de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene zijn werkzaamheden, al dan niet in loondienst, verricht als toepasselijke wetgeving te worden aangewezen.”

3 Artikel 11 van deze verordening, met als opschrift „Algemene regels”, bepaalt in de leden 1 en 3 het volgende:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

[...]

4 Artikel 12 van die verordening, met als opschrift „Bijzondere regels”, bepaalt in lid 1 het volgende:

„Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.”

5 Artikel 76 van verordening nr. 883/2004 heeft als opschrift „Samenwerking”, en luidt in lid 6 als volgt:

„Als zich bij de uitleg en de toepassing van deze verordening moeilijkheden voordoen die de rechten van onder de verordening vallende personen in gevaar kunnen brengen, neemt het orgaan van de bevoegde lidstaat of van de lidstaat van de woonplaats, contact op met het orgaan of de organen van de andere betrokken lidstaat of lidstaten. Als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, kunnen de betrokken autoriteiten de Administratieve Commissie inschakelen.”

*Verordening nr. 987/2009*

6 Overweging 2 van verordening nr. 987/2009 luidt als volgt:

„Een efficiëntere en nauwere samenwerking tussen de socialezekerheidsorganen is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de onder verordening (EG) nr. 883/2004 vallende personen zo spoedig mogelijk en onder de meest gunstige voorwaarden hun rechten kunnen gaan uitoefenen.”

7 Artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Juridische waarde van in een andere lidstaat afgegeven documenten en bewijsstukken”, bepaalt het volgende:

„1. De door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de basisverordening en de toepassingsverordening afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, zijn voor de organen van de andere lidstaten bindend zolang de documenten of bewijsstukken niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

2. Bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, verzoekt het orgaan van de lidstaat dat het document ontvangt, het orgaan van afgifte om opheldering en eventueel om intrekking van het document.

Het orgaan van afgifte heroverweegt de gronden voor de afgifte van het document en, indien noodzakelijk, de intrekking van het document.

3. Overeenkomstig lid 2, wordt, bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of ondersteunend bewijs of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, voor zover dit mogelijk is, de noodzakelijke verificatie van deze informatie of dit document op verzoek van het bevoegde orgaan uitgevoerd door het orgaan van de woon- of verblijfplaats.

4. Worden de betrokken organen het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst één maand na de datum waarop het orgaan dat het document heeft ontvangen zijn verzoek heeft ingediend. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.”

8 Artikel 6 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Voorlopige toepassing van een wetgeving en voorlopige betaling van uitkeringen”, bepaalt in lid 1 het volgende:

„Tenzij in de toepassingsverordening anders is bepaald, wordt in geval van een meningsverschil tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten inzake de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, op de betrokkene voorlopig de wetgeving van een van deze lidstaten toegepast, waarbij de rangorde als volgt wordt bepaald:

a) de wetgeving van de lidstaat waar de betrokkene feitelijk zijn werkzaamheden in loondienst of anders dan in loondienst verricht, indien de werkzaamheden in slechts één lidstaat worden uitgeoefend;

[...]”

9 Besluit A1 voorziet in een dialoog- en bemiddelingsprocedure bij twijfel omtrent de geldigheid van een document of de juistheid van een bewijs, of wanneer een meningsverschil bestaat tussen lidstaten met betrekking tot het vaststellen van de toepasselijke wetgeving of met betrekking tot de vraag welk orgaan een uitkering dient te betalen.

### **Belgisch recht**

10 De programmawet bevat in hoofdstuk 1 van titel 3, met als opschrift „Sociale fraude en correcte toepassing van de wet”, bepalingen betreffende de strijd tegen de detacheringsfraude. Afdeling 2 van dat hoofdstuk, met als opschrift „Rechtsmisbruik”, bevat de artikelen 22 tot en met 25 van de programmawet.

11 Artikel 22 van deze programmawet bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

1° ‚De Europese coördinatieverordeningen’:

a) Titel II van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [(PB 1971, L 149, blz. 2)];

b) Titel III van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening [nr. 1408/71 (PB 1972, L 74, blz. 1)];

c) Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de

bepalingen van verordening [...] nr. 1408/71 en verordening [...] nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen [(PB 2003, L 124, blz. 1)];

d) Titel II van verordening [nr. 883/2004];

e) Titel II van verordening [nr. 987/2009];

f) Verordening (EU) nr. 1231/10 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening [...] nr. 883/2004 en verordening [...] nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen [(PB 2010, L 344, blz. 1)];

2° ‚Praktische handleiding‘: de door de Administratieve Commissie opgestelde praktische handleiding voor de vaststelling van de wetgeving die van toepassing is op werknemers op het grondgebied van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland;

3° ‚Administratieve Commissie‘: de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels;

[...]”

12 Artikel 23 van de programmawet luidt als volgt:

„Er is sprake van misbruik met betrekking tot de aanwijzingsregels inzake toepasselijke wetgeving in de Europese coördinatieverordeningen wanneer, ten aanzien van een werknemer of een zelfstandige, de bepalingen van de coördinatieverordeningen worden toegepast op een situatie waarbij de voorwaarden die zijn vastgesteld in de verordeningen en verduidelijkt worden in de Praktische Handleiding of in de Besluiten van de Administratieve Commissie niet nageleefd worden, met als doel zich te onttrekken aan de Belgische socialezekerheidswetgeving die op die situatie had moeten worden toegepast wanneer voornoemde verordenende en administratieve bepalingen correct werden in acht genomen.”

13 Artikel 24 van de programmawet luidt als volgt:

„§ 1. Wanneer de nationale rechter, een openbare instelling van sociale zekerheid of een sociaal inspecteur een in dit hoofdstuk bedoeld misbruik vaststelt, wordt de betrokken werknemer of zelfstandige onderworpen aan de Belgische socialezekerheidswetgeving indien die wetgeving had moeten worden toegepast overeenkomstig de in artikel 22 vermelde verordenende en administratieve bepalingen.

§ 2. De Belgische socialezekerheidswetgeving geldt vanaf de eerste dag waarop de voorwaarden voor de toepassing ervan vervuld zijn, rekening houdend met de verjaringstermijnen in artikel 42, eerste lid, tweede zin, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en artikel 16 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen.”

14 Artikel 25 van de programmawet bepaalt het volgende:

„Het komt aan de instelling of de inspecteur die het in artikel 23 bedoelde misbruik inroept toe om het bewijs te leveren van dit misbruik.”

## **Precontentieuze procedure**

15 De Commissie heeft het Koninkrijk België op 21 november 2013 een aanmaningsbrief gestuurd betreffende de onverenigbaarheid van de artikelen 23 en 24 van de programmawet met de artikelen 11 en 12 en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004, artikel 5 van verordening nr. 987/2009 en besluit A1.

16 In die brief verweet de Commissie het Koninkrijk België die artikelen 23 en 24 te hebben vastgesteld, op grond waarvan de nationale bevoegde autoriteiten unilateraal en zonder de dialoog- en bemiddelingsprocedure van die verordeningen te volgen, kunnen bepalen dat een gedetacheerde werknemer die reeds onderworpen is aan de sociale zekerheid van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht, onder de nationale socialezekerheidswetgeving valt omdat de afgifte – ingevolge de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 – door het socialezekerheidsorgaan van deze laatste lidstaat van een document waaruit de onderworpenheid aan de sociale zekerheid van deze lidstaat (hierna: „A1-verklaring”) blijkt, misbruik van recht vormt.

17 Het Koninkrijk België heeft op de aanmaningsbrief van 21 november 2013 geantwoord bij brief van 20 januari 2014, waarbij het zich met name beriep op het adagium „fraus omnia corrumpit” en het verbod van rechtsmisbruik als algemene rechtsbeginselen op grond waarvan de lidstaten nationale bepalingen kunnen vaststellen die van het afgeleide Unierecht afwijken.

18 Voorts stelde de Belgische regering dat de lidstaten op grond van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 unilaterale maatregelen zoals die van de artikelen 23 en 24 van de programmawet kunnen nemen wanneer de toepassing van die verordeningen volgens de lidstaten aanleiding geeft tot fraude en rechtsmisbruik.

19 De Commissie deed op 25 september 2014 een met redenen omkleed advies toekomen aan het Koninkrijk België, dat hierop heeft geantwoord bij brief van 24 november 2014, waarbij de Commissie met name in kennis werd gesteld van de tijdelijke opschorting van de toepassing van de maatregelen van de artikelen 23 en 24 van de programmawet wegens de lopende niet-nakomingsprocedure.

20 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met dat antwoord, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

21 Bij beschikking van de president van het Hof van 10 november 2015 is Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

## **Beroep**

### **Ontvankelijkheid van het beroep**

*Ontvankelijkheid van het beroep in zijn geheel*

– *Argumenten van partijen*

22 Primair werpt het Koninkrijk België een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep in zijn geheel op omdat de Commissie geen bewijs aandraagt voor het bestaan van de gestelde niet-nakoming en inzonderheid niet aantoont dat het niet mogelijk is om de litigieuze bepalingen van de programmawet in overeenstemming met de Unierechtelijke bepalingen uit te leggen en toe te passen, terwijl het in zijn antwoord op het met redenen omkleed advies heeft vermeld dat zulks mogelijk is.

23 Voorts is de stelling van de Commissie dat artikel 24 van de programmawet uitdrukkelijk in tegenspraak is met de artikelen 11 en 12 en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004, en met artikel 5 van verordening nr. 987/2009, volgens het Koninkrijk België niet onderbouwd.

24 De Commissie concludeert tot verwerping van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

– *Beoordeling door het Hof*

25 Het is juist dat volgens vaste rechtspraak, het aan de Commissie staat om de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Het is immers deze laatste die alle feiten en omstandigheden moet aandragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van deze niet-nakoming, waarbij zij zich niet kan baseren op een of ander vermoeden (arrest van 4 september 2014, Commissie/Frankrijk, C?237/12, EU:C:2014:2152, punt 32).

26 De vraag of de Commissie de niet-nakoming heeft aangetoond, houdt evenwel geen verband met het onderzoek van de ontvankelijkheid van haar beroep maar met het onderzoek ten gronde (arrest van 4 juni 2015, Commissie/Polen, C?678/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:358, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 De door het Koninkrijk België opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep in zijn geheel is dus ongegrond en moet worden afgewezen.

*Ontvankelijkheid van de grieven ontleend aan schending van artikel 11 van verordening nr. 883/2004, artikel 5 van verordening nr. 987/2009 en besluit A1*

– *Argumenten van partijen*

28 Subsidiair voert het Koninkrijk België in de eerste plaats aan dat de grief ontleend aan schending van artikel 11 van verordening nr. 883/2004 onnauwkeurig is omdat op basis van het verzoekschrift niet duidelijk kan worden vastgesteld of de grief betrekking heeft op dit artikel 11 in zijn geheel of uitsluitend op het lid 1 ervan. De Commissie voert hoe dan ook geen enkel specifiek, precies en coherent argument in verband met dat lid 1 aan.

29 In de tweede plaats betoogt het Koninkrijk België dat de in het verzoekschrift aangevoerde argumenten ter ondersteuning van de grief inzake schending van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 alleen betrekking hebben op lid 1 van dit artikel. De Commissie heeft te laat, in haar memorie van repliek, schending van artikel 5, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 987/2009 afgeleid uit schending van artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004.

30 In de derde plaats stelt het Koninkrijk België met betrekking tot de grief ontleend aan schending van besluit A1, dat de Commissie enkel dat besluit in haar verzoekschrift vermeldt zonder de gronden voor een dergelijke schending uiteen te zetten.

31 De Commissie concludeert tot verwerping van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

– *Beoordeling door het Hof*

32 Vastgesteld moet worden dat uit artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de op deze bepaling betrekking hebbende vaste rechtspraak volgt dat elk inleidend verzoekschrift duidelijk en nauwkeurig het voorwerp van het geschil dient te vermelden en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten, zodat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Bijgevolg moeten de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop een dergelijk beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk blijken uit de tekst van het verzoekschrift zelf, en moeten de conclusies van dat verzoekschrift op ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van die grieven recht te doen (zie in die zin arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punten 32 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Het Hof heeft ook geoordeeld dat in het kader van een beroep krachtens artikel 258 VWEU, dat beroep de grieven coherent en nauwkeurig moet uiteenzetten opdat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In het bijzonder moet het beroep van de Commissie een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 In casu voldoet het verzoekschrift van de Commissie aan de eisen die worden gesteld in de rechtspraak waarnaar in de vorige punten werd verwezen.

36 Wat in de eerste plaats de ontvankelijkheid van de grief ontleend aan schending van artikel 11 van verordening nr. 883/2004 betreft, blijkt ondubbelzinnig uit zowel de conclusies van het verzoekschrift als de daarin uiteengezette grieven dat het beroep van de Commissie betrekking heeft op de onverenigbaarheid van de artikelen 23 en 24 van de programmawet met verschillende Unierechtelijke bepalingen over de detachering van werknemers. De situatie van de gedetacheerde werknemers in loondienst is geregeld in artikel 12, lid 1, van deze verordening, die voor deze categorie van werknemers het beginsel van die verordening toepast, volgens hetwelk de personen die binnen de werkingssfeer van diezelfde verordening vallen, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat zijn onderworpen. Dit beginsel is verankerd in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004. De leden 2 tot en met 5 van dit artikel zien niet op de situatie van gedetacheerde werknemers.

37 Het is weliswaar juist dat de Commissie in het kader van haar beroep in het algemeen artikel 11 van die verordening op het oog had, maar vastgesteld moet worden dat het beroep een duidelijke uiteenzetting bevat van de gegevens, feitelijk en rechtens, waarop het is gebaseerd. Uit zowel de precontentieuze procedure, en met name uit het met redenen omkleed advies van de Commissie aan het Koninkrijk België, als de uiteenzetting van de toepasselijke bepalingen en de gronden voor het verzoek blijkt dat de door deze instelling verweten niet-nakoming, voor zover zij op dat artikel betrekking heeft, slechts lid 1 ervan betreft.

38 Voorts blijkt uit de door het Koninkrijk België neergelegde memories dat het heeft geantwoord op de grief ontleend aan niet-nakoming van artikel 11, lid 1, van verordening nr.



883/2004. Het is derhalve duidelijk dat het Koninkrijk België zich redelijkerwijs niet kon vergissen omtrent het feit dat de grieven van de Commissie betrekking hadden op lid 1 van dit artikel en dat het een zinvol antwoord op die grieven heeft kunnen geven.

39 Wat in de tweede plaats de ontvankelijkheid van de grief inzake schending van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 de lidstaten een algemene verplichting tot samenwerking oplegt als zich bij de uitlegging en de toepassing van deze laatste verordening moeilijkheden voordoen, waarbij zij ook de administratieve commissie kunnen inschakelen.

40 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bepaalt dat de door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 afgegeven documenten over iemands situatie, en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, bindend zijn voor de organen van de andere lidstaten. In de leden 2 tot en met 4 van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 wordt de dialoog- en bemiddelingsprocedure tussen de betrokken organen omschreven, die in acht moet worden genomen door de lidstaat die twijfels uit over de geldigheid van die documenten of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen. Deze laatste bepalingen verduidelijken aldus de inhoud van de algemene plicht tot samenwerking tussen de bevoegde organen van de lidstaten, waarin artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 voorziet.

41 In dat verband moet worden vastgesteld dat de Commissie in punt 10 van haar verzoekschrift heeft gewezen op de inhoud van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, en op die van artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004. Daarenboven blijkt ondubbelzinnig uit de uiteenzetting van het rechtskader en de gronden voor het verzoek dat het Koninkrijk België wordt verweten niet te hebben voldaan aan zijn verplichting tot inachtneming van de in artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 verankerde beginselen, zoals gepreciseerd door artikel 5 van verordening nr. 987/2009. Ten slotte blijkt zowel uit de in het kader van de precontentieuze procedure uitgewisselde documenten, met name uit het met redenen omkleed advies van de Commissie aan het Koninkrijk België, als uit het verzoekschrift van de Commissie dat deze instelling aanvoert dat deze lidstaat artikel 5 van verordening nr. 987/2009 in zijn geheel niet is nagekomen.

42 Het is dan ook duidelijk dat het Koninkrijk België, dat zich redelijkerwijs niet kon vergissen omtrent het voorwerp van de grieven van de Commissie, voor zover die betrekking hadden op artikel 5 van die verordening in zijn geheel, daarop zinvol kon antwoorden, en dat voorts het argument inzake de band tussen deze bepaling en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 niet te laat is aangevoerd.

43 Wat in de derde plaats de ontvankelijkheid van de grief ontleend aan schending van besluit A1 betreft, moet worden vastgesteld dat de Commissie in punt 11 van haar verzoekschrift bij het aanhalen van de rechtspraak van het Hof betreffende de A1-verklaring, het doel en de draagwijdte ervan omschrijft. Voorts blijkt uit een onderzoek van alle in dat verzoekschrift aangevoerde argumenten, met name uit de punten 10 tot en met 12 ervan, dat de Commissie de gronden op basis waarvan zij die lidstaat verwijt de procedures van besluit A1 te hebben geschonden, heeft uiteengezet.

44 Uit het voorgaande volgt dat de door het Koninkrijk België opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van de grieven die zijn ontleend aan schending van artikel 11 van verordening nr. 883/2004, artikel 5 van verordening nr. 987/2009 en besluit A1 ongegrond is en moet worden verworpen.

45 Bijgevolg is het beroep ontvankelijk.

## Ten gronde

### *Argumenten van partijen*

46 De Commissie brengt in haar verzoekschrift om te beginnen in herinnering dat artikel 11 van verordening nr. 883/2004 voorziet in een basisbeginsel, volgens hetwelk de betrokkenen waarop deze verordening van toepassing is, in beginsel aan de wetgeving van één enkele lidstaat zijn onderworpen. Wat gedetacheerde werknemers betreft, benadrukt de Commissie dat zij volgens de in artikel 12 van verordening nr. 883/2004 neergelegde regel onderworpen blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zij normaliter hun werkzaamheden verrichten, waarbij deze laatste lidstaat aan die werknemers een A1-verklaring afgeeft waaruit moet blijken dat zij aldaar zijn verzekerd.

47 Dienaangaande merkt de Commissie op dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bepaalt dat de door de bevoegde autoriteit van een lidstaat afgegeven documenten bindend zijn voor de organen van de andere lidstaten zolang zij niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

48 Zij voegt eraan toe dat, als zich bij de uitleg en de toepassing van verordening nr. 883/2004 moeilijkheden voordoen die de rechten van onder deze verordening vallende personen in gevaar kunnen brengen, artikel 76 van deze verordening bepaalt dat het bevoegde orgaan van de lidstaat waar de betrokkene is gedetacheerd, contact opneemt met dat van de lidstaat van herkomst, en dat het, als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, de administratieve commissie kan inschakelen.

49 Voorts, aldus de Commissie, heeft het Hof in het arrest van 26 januari 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, punten 24 en 25), bevestigd dat de A1-verklaring, voor zover zij een vermoeden creëert dat de gedetacheerde werknemers regelmatig zijn aangesloten bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat waarin de onderneming is gevestigd die deze werknemers heeft gedetacheerd, bindend is voor het bevoegde orgaan van de lidstaat waarin die werknemers zijn gedetacheerd, en noodzakelijkerwijs impliceert dat de regeling van deze laatste lidstaat niet kan worden toegepast.

50 Volgens de Commissie volgt uit die rechtspraak dat de vaststelling van de artikelen 23 en 24 van de programmawet in strijd is met de artikelen 11, 12 en 76 van verordening nr. 883/2004 en met artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, zoals uitgelegd door het Hof.

51 Met betrekking tot het door het Koninkrijk België tijdens de precontentieuze procedure aangevoerde argument dat deze lidstaat verplicht was om die nationale bepalingen vast te stellen vanwege de uit het adagium *fraus omnia corrumpit* voortvloeiende vereisten en het algemene beginsel van het verbod op rechtsmisbruik, stelt de Commissie dat, volgens de rechtspraak van het Hof, voor de lidstaten aanzienlijke beperkingen gelden bij verdenking van misbruik of bedrog. Aldus moeten de rechterlijke instanties van een lidstaat, om burgers van de Unie de toepassing van bepalingen van het Unierecht te ontzeggen, niet alleen per geval rekening houden met bedrieglijk of frauduleus gedrag, maar moeten zij zich ook baseren op objectieve gegevens en bij de beoordeling van dergelijke gedragingen de doelstellingen van de betrokken bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen.

52 De Commissie betoogt dat de in punt 50 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen de samenwerkingsmodaliteiten bij verdenking van fraude of misbruik nauwkeurig en gedetailleerd

regelen, en dat dus niet hoeft te worden afgeweken van regels van Unierecht uit hoofde van het beginsel *fraus omnia corrumpit*.

53 Volgens de Commissie vereist het algemene beginsel van rechtszekerheid voorts dat de A1-verklaring, zolang zij niet is ingetrokken of ongeldig verklaard door de autoriteiten van de lidstaat waar zij is afgegeven, de socialezekerheidsorganen en rechterlijke instanties van de lidstaat waar de betrokken werknemers zijn gedetacheerd, bindt, voor zover daaruit blijkt dat die werknemers zijn aangesloten bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat waar hun onderneming gevestigd is. De unilaterale vaststelling van de artikelen 23 en 24 van de programmawet schendt dat beginsel en het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten, dat is vastgelegd in artikel 4, lid 3, VEU.

54 Om dezelfde redenen verwerpt de Commissie het argument van het Koninkrijk België dat het enkele feit dat in de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 is voorzien in specifieke dialoog- en bemiddelingsprocedures in geval van verdenking van fraude of misbruik, de lidstaten de mogelijkheid niet kan ontnemen om die fraudes en die misbruiken met andere middelen te bestrijden.

55 Ierland, dat intervenueert aan de zijde van de Commissie, benadrukt met name dat die verordeningen een systeem tot aanwijzing van de toepasselijke wetgeving instellen, dat het rechtszekerheidsbeginsel in acht neemt en is gebaseerd op de regel dat slechts één wetgeving van toepassing is en op de erkenning van de A1-verklaring. Voorts is voorzien in een systeem van geschillenbeslechting.

56 Wat het beginsel *fraus omnia corrumpit* betreft, betoogt Ierland dat op basis van een dergelijk algemeen beginsel van het Unierecht uitdrukkelijke en ondubbelzinnige bepalingen niet terzijde kunnen worden geschoven zonder de geldigheid ervan ter discussie te stellen, omdat anders het rechtszekerheidsbeginsel zou worden geschonden.

57 In zijn memorie van antwoord preciseert het Koninkrijk België om te beginnen dat de in artikel 23 van de programmawet omschreven uitdrukking „misbruik met betrekking tot de aanwijzingsregels inzake toepasselijke wetgeving in de Europese coördinatieverordeningen” een materieel element en een element van opzet bevat.

58 Als „fraude” worden bijvoorbeeld aangemerkt: valse A1-verklaringen, detachering van Belgische ingezetenen na afloop van de periode waarin zij aan de Belgische sociale zekerheid waren onderworpen, ononderbroken detacheringen waarvan de duur de maximumtermijn van 24 maanden te boven gaat, het ontbreken van elke directe relatie tussen de gedetacheerde werknemer en zijn werkgever, en de situaties die zijn omschreven in de Praktische handleiding als bedoeld in artikel 22 van de programmawet.

59 Voor dergelijke situaties moet overeenkomstig artikel 23 van de programmawet het element van opzet bestaande in „het zich onttrekken aan de Belgische sociale zekerheidswetgeving die op die situatie had moeten worden toegepast wanneer voornoemde verordenende en administratieve bepalingen correct werden in acht genomen”, worden aangetoond. Gevallen van optimalisatie van sociale verplichtingen of gevallen waarbij de A1-verklaringen louter materiële vergissingen bevatten, vallen daarentegen niet onder dit artikel.

60 Het Koninkrijk België wijst er bovendien op dat misbruik in de zin van artikel 24, lid 1, van de programmawet slechts kan worden bewezen nadat de objectieve gegevens per geval zijn onderzocht.

61 Het Koninkrijk België stelt aldus dat de artikelen 23 en 24 van de programmawet slechts van

toepassing zijn in de zeldzame gevallen waarin de bevoegde Belgische autoriteiten of rechterlijke instanties erin slagen fraude aan te tonen die tot de afgifte van een A1-verklaring heeft geleid zonder dat daarbij de bepalingen van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 in acht zijn genomen, om te vermijden aan de krachtens deze bepalingen toepasselijke nationale wetgeving, te weten de Belgische wetgeving, te worden onderworpen. De stelling van de Commissie dat de litigieuze bepalingen beogen een A1-verklaring te vernietigen, is bijgevolg onjuist.

62 Tevens betoogt het Koninkrijk België dat het noodzakelijk is om te beschikken over doeltreffende middelen om de fraude te bestrijden, aangezien de dialoog tussen de lidstaten betreffende de intrekking van A1-verklaringen, gelet op het zeer beperkte en versnipperde bestaande kader, niet naar behoren functioneert.

63 Onder verwijzing naar het belang van het in artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel dat de toepasselijke wetgeving de wetgeving van de werkstaat is, en naar de uitzondering op dit beginsel voor gedetacheerde werknemers, stelt het Koninkrijk België vervolgens dat de werknemer die op bedrieglijke wijze profijt trekt van deze uitzondering, gunstiger wordt behandeld dan de andere personen die op het grondgebied van de werkstaat werken.

64 Het Koninkrijk België voert nog aan dat de wetsconflictrefels die zijn ingevoerd bij verordening nr. 1408/71 en zijn overgenomen in verordening nr. 883/2004, slechts afhangen van de objectieve situatie waarin de betrokken werknemer zich bevindt. De bedrieglijke toepassing van artikel 12 van verordening nr. 883/2004 zou er echter toe leiden dat aan sociaal verzekerden een keuzerecht wordt verleend, hetgeen in strijd is met het dwingend karakter van de conflictrefels.

65 Wat het beginsel *fraus omnia corrumpit* betreft, voert het Koninkrijk België op basis van de rechtspraak van het Hof en de rechtsleer aan dat een lidstaat geen maatregelen ter uitvoering van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 kan treffen die in strijd zijn met een dergelijk algemeen beginsel van het Unierecht. Wanneer de autoriteiten en rechterlijke instanties worden geconfronteerd met frauduleuze situaties, moeten zij dus de mogelijkheid hebben om terstond corrigerende maatregelen te nemen.

66 Wat meer bepaald de grief ontleend aan schending van besluit A1 betreft, stelt het Koninkrijk België – onder verwijzing naar het arrest van 8 juli 1992, *Knoch* (C-102/91, EU:C:1992:303) – dat dit besluit geen normatieve handeling is, waardoor de niet-naleving ervan niet het voorwerp van een beroep tot niet-nakoming kan zijn.

67 Wat de grief inzake schending van de artikelen 11 en 12 van verordening nr. 883/2004 betreft, stelt het Koninkrijk België dat de Belgische autoriteiten en rechterlijke instanties – in het kader van een correcte toepassing van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 – „het voordeel verleend” door artikel 12 van verordening nr. 883/2004 mogen weigeren wanneer op bedrieglijke wijze een beroep wordt gedaan op dat voordeel. In dat opzicht verwerpt het Koninkrijk België het argument van de Commissie, volgens hetwelk het bestaan van dialoog- en bemiddelingsprocedures en het bindend karakter van de A1-verklaringen in de weg staan aan de toepassing van het beginsel *fraus omnia corrumpit*.

68 Wat een eventuele schending betreft van het beginsel dat de begunstigden van verordening nr. 883/2004 slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen zijn, betoogt het Koninkrijk België dat het in geval van fraude mogelijk is dat de vermeend bevoegde autoriteit nooit die A1-verklaring heeft afgeleverd, de werknemer niet is onderworpen aan de wetgeving van die staat en in werkelijkheid geen bescherming uit hoofde van de sociale zekerheid geniet. In een dergelijk geval is er geen sprake van een gekwalificeerde schending van dat beginsel. Bovendien leiden frauduleuze constructies tot oneerlijke mededinging en sociale dumping. Aldus waarborgt

de toepassing van de artikelen 23 en 24 van de programmawet een „recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen” in de zin van artikel 34, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

69 Zelfs indien de betrokkene reeds onderworpen is aan de sociale zekerheid van de lidstaat van het orgaan van afgifte, resulteert de onderwerping aan de Belgische sociale zekerheid niet in een dubbele onderworpenheid aangezien artikel 6, lid 1, onder a), van verordening nr. 987/2009 uitdrukkelijk bepaalt dat, in geval van een meningsverschil tussen twee lidstaten inzake de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, op de betrokkene voorlopig de wetgeving van een van deze lidstaten wordt toegepast. In dat geval wordt eerst de wetgeving van de lidstaat toegepast waar de betrokkene feitelijk een economische werkzaamheid verricht, op voorwaarde dat die werkzaamheid in slechts één lidstaat wordt uitgeoefend.

70 Wat de grief inzake schending van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 betreft, is het Koninkrijk België van mening dat, aangezien de toepassing van de bij verordening nr. 883/2004 ingestelde wetsconflictreghs afhangt van de objectieve situatie waarin de betrokken werknemer zich bevindt, het vermoeden van regelmatigheid van de aansluiting van gedetacheerde werknemers moet worden geacht weerlegd te zijn in de gevallen waarin de bevoegde Belgische autoriteiten en rechterlijke instanties vaststellen dat een A1-verklaring vals is of dat een dergelijk document naar aanleiding van bedrieglijke gedragingen is afgegeven.

71 Voorts heeft het Hof volgens het Koninkrijk België nog geen uitspraak gedaan over de vraag of dergelijke documenten de socialezekerheidsorganen en de rechterlijke instanties van de lidstaat waarin de werknemers gedetacheerd zijn, in absolute zin binden, zelfs al zijn die documenten vals of op bedrieglijke wijze verkregen. Het Koninkrijk België is dus van mening dat, wanneer is aangetoond dat de A1-verklaringen op bedrieglijke wijze zijn verkregen of vals zijn, voor die documenten niet het vermoeden van regelmatigheid van de aansluiting van gedetacheerde werknemers mag gelden, zodat zij de socialezekerheidsorganen en rechterlijke instanties van de lidstaat waar de betrokken personen zijn gedetacheerd, niet kunnen binden.

72 Wat ten slotte de grief ontleend aan schending van de dialoog- en bemiddelingsprocedures van artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 betreft, betwist het Koninkrijk België het door de Commissie aangevoerde argument dat het gebruik van die procedures het enige instrument is waarmee fraude kan worden aangepakt, met uitsluiting van andere instrumenten, met dien verstande dat dialoog- en bemiddelingsprocedures tegelijk kunnen worden doorlopen.

73 In haar memorie van repliek herhaalt de Commissie de in haar verzoekschrift aangevoerde grieven en houdt zij vast aan de stelling dat de artikelen 23 en 24 van de programmawet de mogelijkheid bieden om de A1-verklaring in geval van fraude nietig te verklaren wanneer de toepassing van die artikelen een wijziging van de toepasselijke wetgeving meebrengt.

74 Wat het algemene beginsel *fraus omnia corrumpit* betreft, stelt de Commissie dat het Hof in het arrest van 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, punt 53), uitdrukkelijk heeft geoordeeld dat de lidstaten niet unilateraal kunnen besluiten dat een door de lidstaat van herkomst van de gedetacheerde werknemer afgegeven document door fraude is aangetast.

75 Met betrekking tot de grief inzake schending van artikel 11, lid 1, en artikel 12 van verordening nr. 883/2004, betoogt de Commissie dat artikel 6, lid 1, onder a), van verordening nr. 987/2009, anders dan het Koninkrijk België aanvoert, van toepassing is wanneer nog niet is vastgesteld welke wetgeving van toepassing is. Het doel van deze bepaling bestaat erin een voorlopige dekking voor de betrokkenen te verzekeren en niet in het voorschrijven van een met artikel 11, lid 1, en artikel 12 van verordening nr. 883/2004 strijdige tweede verplichte dekking.

76 Wat de grief inzake schending van artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5 van verordening nr. 987/2009 betreft, preciseert de Commissie dat haar beroep niet ertoe strekt het Koninkrijk België te verhinderen om misbruik of frauduleuze handelingen te bestrijden, maar beoogt te waarborgen dat de door de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 ingevoerde procedures in acht worden genomen. Door zich – door middel van de vaststelling van de artikelen 23 en 24 van de programmawet – het recht toe te eigenen unilateraal besluiten betreffende het onderwerpen van gedetacheerde werknemers aan de Belgische regelgeving te nemen omdat zijn inspecteurs en socialezekerheidsorganen fraude hebben „vastgesteld” of „bewezen”, heeft het Koninkrijk België die verordeningen geschonden, met inbegrip van het beginsel van loyale samenwerking, dat als algemeen beginsel zelfs bij verdenking van fraude of misbruik toepasselijk is.

77 Wat ten slotte besluit A1 betreft, brengt de Commissie in herinnering dat dat besluit de modaliteiten van de bij artikel 76 van verordening nr. 883/2004 en artikel 5 van verordening nr. 987/2009 vastgestelde dialoog- en bemiddelingsprocedure nader uitwerkt. Artikel 23 van de programmawet wijst er trouwens op dat die procedure in acht moet worden genomen. Volgens de Commissie stelt het eenzijdige recht dat deze bepaling, samen met artikel 24 van dezelfde wet, aan de Belgische organen verleent, het Koninkrijk België niettemin juist in staat om de modaliteiten van die procedure, zoals nader uitgewerkt in besluit A1, niet in acht te nemen.

78 Het Koninkrijk België betwist in zijn memorie van repliek met name de wijze waarop de Commissie artikel 6, lid 1, van verordening nr. 987/2009 opvat. Volgens deze lidstaat blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling niet dat deze slechts kan worden toegepast wanneer nog niet is vastgesteld welke wetgeving van toepassing is. Deze bepaling vindt toepassing zodra de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten het erover oneens zijn welke wetgeving van toepassing is. Wanneer de bevoegde autoriteiten of rechterlijke instanties de artikelen 23 en 24 van de programmawet willen toepassen, dit wil zeggen in de zeldzame gevallen waarin de fraude is bewezen, is er evenwel per definitie geen akkoord over de toepasselijke wetgeving.

#### *Beoordeling door het Hof*

79 Met betrekking tot de grieven ontleend aan schending van de artikelen 11 en 12 en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en van artikel 5 van verordening nr. 987/2009, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de bepalingen van verordening nr. 883/2004 tot vaststelling van de toepasselijke wetgeving met name tot doel hebben dat de betrokkenen onderworpen zijn aan de socialezekerheidsregeling van één enkele lidstaat teneinde samenloop van toepasselijke nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen. Dit beginsel komt met name in artikel 11, lid 1, van die verordening tot uitdrukking (zie naar analogie arresten van 12 juni 2012, Hudzinski en Wawrzyniak, C?611/10 en C?612/10, EU:C:2012:339, punt 41, en 12 februari 2015, Bouman, C?114/13, EU:C:2015:81, punt 33).

80 Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bepaalt dat de op de gedetacheerde werknemer toepasselijke wetgeving – in de bij deze bepaling gestelde voorwaarden – die is van de lidstaat waar de werkgever van die werknemer normaliter zijn werkzaamheden verricht, en niet die van de lidstaat waarin die persoon is gedetacheerd.

81 De bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de werkgever normaliter zijn werkzaamheden verricht, verstrekken aan de gedetacheerde werknemer de A1-verklaring waaruit moet blijken dat die werknemer in die lidstaat is verzekerd.

82 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bepaalt met betrekking tot de juridische waarde van de door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 afgegeven documenten over iemands situatie, en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, dat die documenten voor de organen van de andere lidstaten bindend zijn zolang zij niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

83 Volgens artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 neemt het orgaan van de bevoegde lidstaat of van de lidstaat van de woonplaats van de betrokkene contact op met het orgaan van de betrokken lidstaat als zich bij de uitleg en de toepassing van deze verordening moeilijkheden voordoen die de rechten van onder de verordening vallende personen in gevaar kunnen brengen. Als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, kunnen de betrokken autoriteiten de administratieve commissie inschakelen.

84 Opgemerkt zij dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 in wezen de inhoud van artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 overneemt. Aangezien verordening nr. 883/2004 de regel behoudt dat de gedetacheerde werknemer onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever normaliter zijn werkzaamheid verricht, en de door die verordeningen nagestreefde doelstellingen identiek zijn, moet naar analogie worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof betreffende verordening nr. 1408/71.

85 Volgens die rechtspraak bevestigt het bevoegde orgaan van de lidstaat waar de werkgever normaliter zijn werkzaamheid verricht, met de A1-verklaring dat de gedetacheerde werknemers gedurende de detachingsperiode aan zijn eigen socialezekerheidsregeling onderworpen blijven. Nu in beginsel de werknemers bij één enkele socialezekerheidsregeling moeten zijn aangesloten, impliceert de A1-verklaring dus noodzakelijkerwijs dat de socialezekerheidsregeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer is gedetacheerd, niet van toepassing kan zijn (zie in die zin arresten van 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punt 49, en 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punt 21).

86 Het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking en de door artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 nagestreefde doelstellingen zouden worden geschonden, indien de lidstaat waar de werknemers gedetacheerd zijn, een wettelijke regeling vaststelt die zijn eigen organen toestaat zich unilateraal op het standpunt te stellen dat zij niet gebonden zijn aan de gegevens in die verklaring, en die werknemers aan zijn eigen socialezekerheidsregeling te onderwerpen (zie in die zin arresten van 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punt 52; 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punt 23, en 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 38).

87 Bijgevolg is de A1-verklaring, aangezien zij een vermoeden creëert dat de gedetacheerde werknemers regelmatig zijn aangesloten bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat waarin de onderneming is gevestigd die deze werknemers heeft gedetacheerd, in beginsel bindend voor het bevoegde orgaan van de lidstaat waarin die werknemers zijn gedetacheerd (zie in die zin

arresten van 10 februari 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punt 53; 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punt 24, en 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punt 41).

88 Zou dat niet het geval zijn, dan zou inbreuk worden gemaakt op het beginsel dat werknemers slechts bij één socialezekerheidsregeling zijn aangesloten, alsmede op de voorzienbaarheid van de toepasselijke regeling en, dientengevolge, op de rechtszekerheid. Wanneer moeilijk te bepalen is welke de toepasselijke regeling is, zou elk van de bevoegde organen van de twee betrokken lidstaten immers geneigd zijn aan te nemen dat zijn eigen socialezekerheidsregeling van toepassing is, met alle nadelige gevolgen van dien voor de betrokken werknemers (arresten van 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punt 25, en 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punt 42).

89 Op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking is het bevoegde orgaan van de lidstaat die de A1-verklaring heeft afgegeven, evenwel verplicht de feiten die voor de toepassing van de regels betreffende de vaststelling van de geldende socialezekerheidsregeling relevant zijn, juist te beoordelen en derhalve de juistheid van de gegevens in die verklaring te garanderen (arresten van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punt 39, en 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 37).

90 Bovendien dient dat orgaan de juistheid van die afgifte opnieuw te onderzoeken en de verklaring zo nodig in te trekken, wanneer het bevoegde orgaan van de lidstaat waarin de werknemers zijn gedetacheerd twijfels uit over de juistheid van de feiten die aan die verklaring ten grondslag liggen en dus van de daarin opgenomen gegevens, met name wanneer zij niet voldoen aan de vereisten van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 (zie in die zin arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 Indien de betrokken organen het niet eens worden over, met name, de beoordeling van de concrete feiten van een specifieke situatie, staat het hun vrij de zaak voor te leggen aan de administratieve commissie (zie in die zin arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Slaagt deze laatste er niet in de standpunten van de bevoegde organen over de in het betrokken geval toepasselijke wettelijke regeling met elkaar te verzoenen, dan staat het de lidstaat waar de betrokken werknemers zijn gedetacheerd in ieder geval vrij, met behoud van eventuele mogelijkheden van beroep in rechte in de lidstaat van het afgevend orgaan, een niet-nakomingsprocedure in de zin van artikel 259 VWEU in te leiden, en aldus het Hof de mogelijkheid te bieden in een dergelijk beroep de vraag betreffende de op die werknemers toepasselijke wettelijke regeling en dus ook de juistheid van de gegevens in de A1-verklaring te onderzoeken (zie in die zin arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 45).

93 Derhalve dient, wanneer sprake is van een – zelfs kennelijke – onjuiste beoordeling van de toepassingsvoorwaarden van verordening nr. 883/2004, de verplichte procedure voor de beslechting van eventuele geschillen tussen de organen van de betrokken lidstaten over de geldigheid of juistheid van een A1-verklaring te worden gevolgd, zelfs al zou zijn gebleken dat de arbeidsvoorwaarden van de betrokken werknemers kennelijk niet binnen de materiële werkingssfeer vallen van de bepaling op grond waarvan de A1-verklaring werd afgegeven (arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 Indien zou worden aanvaard dat de lidstaat waar de werknemer is gedetacheerd, een wettelijke regeling zou kunnen vaststellen op grond waarvan zijn eigen organen eenzijdig een A1-



verklaring ongeldig kunnen laten verklaren door een rechterlijke instantie van die lidstaat, kan het op de loyale samenwerking tussen de bevoegde organen van de lidstaten gebaseerde stelsel in gevaar komen. Zolang de A1-verklaring niet is ingetrokken of ongeldig verklaard, geldt zij in beginsel dus in de interne rechtsorde van de lidstaat waarin de betrokken werknemers zijn gedetacheerd en bindt zij dan ook de organen ervan (zie in die zin arrest van 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punten 30 en 31).

95 Dientengevolge druist een wettelijke regeling zoals de artikelen 23 en 24 van de programmawet, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk België een werknemer unilateraal kunnen onderwerpen aan de Belgische socialezekerheidswetgeving, in tegen het in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel dat werknemers in loondienst slechts bij één socialezekerheidsregeling zijn aangesloten, alsmede tegen het rechtszekerheidsbeginsel dat met name vereist dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat de effecten ervan voorzienbaar zijn, inzonderheid wanneer zij nadelige gevolgen voor particulieren en ondernemingen kunnen hebben (zie in die zin met name het arrest van 12 december 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 Daarenboven verdraagt een wettelijke regeling zoals die welke in casu aan de orde is zich evenmin met de bepalingen van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009, waarbij de procedure wordt geregeld die moet worden gevolgd als zich bij de uitleg en de toepassing van de verordeningen moeilijkheden voordoen, met name wanneer een lidstaat waarin een werknemer is gedetacheerd, van mening is dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 niet zijn vervuld.

97 Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het argument van het Koninkrijk België dat de nationale autoriteiten van deze lidstaat in geval van bewezen fraude mogen weigeren om artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 toe te passen.

98 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van deze verordening of van verordening nr. 987/2009 de lidstaten toestaat unilateraal bij wet te bepalen dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 niet van toepassing is in geval van fraude of misbruik, zodat het door artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5 van verordening nr. 987/2009 geconcretiseerde beginsel van loyale samenwerking zelfs in dergelijke gevallen van toepassing is.

99 Het is inderdaad zo dat volgens vaste rechtspraak van het Hof justitiabelen zich door middel van fraude of misbruik niet kunnen beroepen op het Unierecht daar het beginsel dat fraude en misbruik van recht verboden zijn een algemeen beginsel van Unierecht vormt dat justitiabelen dienen na te leven. De Unieregelgeving mag immers niet zo ruim worden toegepast dat zij handelingen zou dekken die zijn verricht met het doel om door fraude of misbruik te profiteren van de door het Unierecht toegekende voordelen (arrest van 6 februari 2018, *Altun e.a.*, C-359/16, EU:C:2018:63, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

100 In die context heeft het Hof vastgesteld dat wanneer het orgaan van de lidstaat waar de werknemers zijn gedetacheerd, zich in het kader van de in artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 voorziene dialoog tot het orgaan wendt dat de A1-verklaringen heeft afgegeven en het concrete gegevens verstrekt die de aanname staven dat deze verklaringen door fraude zijn verkregen, is in die context dit tweede orgaan op grond van het beginsel van loyale samenwerking gehouden om in het licht van deze gegevens opnieuw te onderzoeken of die verklaringen terecht zijn afgegeven en deze in voorkomend geval in te trekken (arrest van 6 februari 2018, *Altun e.a.*, C-359/16, EU:C:2018:63, punt 54).

101 Indien dit laatste orgaan niet binnen een redelijke termijn overgaat tot een dergelijke heroverweging kunnen de voornoemde gegevens worden aangevoerd in het kader van een gerechtelijke procedure ertoe strekkende dat de rechter van de lidstaat waar de werknemers zijn gedetacheerd de betrokken verklaringen niet in aanmerking neemt (arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 55).

102 In een dergelijke situatie kan de nationale rechter de betrokken A1-verklaringen buiten beschouwing laten en dient hij te bepalen of de personen die ervan worden verdacht onder de dekmantel van frauduleus verkregen verklaringen een beroep te hebben gedaan op gedetacheerde werknemers, aansprakelijk kunnen worden gesteld op grond van het toepasselijke nationale recht (arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 60).

103 Ter eerbiediging van de waarborgen die zijn verbonden aan het recht op een eerlijk proces dienen de personen aan wie in het kader van een dergelijke procedure wordt verweten onder de dekmantel van frauduleus verkregen verklaringen een beroep te hebben gedaan op gedetacheerde werknemers, evenwel over de mogelijkheid te beschikken om de gegevens waarop deze procedure is gebaseerd te weerleggen, vóórdat de nationale rechter in voorkomend geval besluit om de verklaringen buiten beschouwing te laten en uitspraak te doen over de vraag of deze personen volgens het toepasselijke nationale recht aansprakelijk zijn (arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punt 56).

104 In casu moet evenwel worden vastgesteld dat de litigieuze nationale regeling niet voldoet aan de in de punten 100 en 101 van het onderhavige arrest beschreven voorwaarden.

105 Die litigieuze regeling voorziet namelijk in geen enkel opzicht in de verplichting om de dialoog- en bemiddelingsprocedure van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 op te starten. Voorts wordt in die regeling niet alleen bepaald dat de bevoegdheid om vast te stellen dat sprake is van fraude en om een A1-verklaring om die reden buiten beschouwing te laten uitsluitend aan de nationale rechter toekomt, maar ook dat de Belgische socialezekerheidsinstellingen en de Belgische sociaal inspecteurs buiten elke gerechtelijke procedure om beslissen om gedetacheerde werknemers te onderwerpen aan de Belgische socialezekerheidswetgeving.

106 In de tweede plaats blijkt uit vaste rechtspraak dat een lidstaat de niet-nakoming van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet kan rechtvaardigen met erop te wijzen dat andere lidstaten eveneens in gebreke zijn gebleven. In de door het VWEU tot stand gebrachte rechtsorde van de Unie kan de uitvoering van het Unierecht door de lidstaten immers niet afhankelijk worden gesteld van een wederkerigheidsvoorwaarde. De artikelen 258 en 259 VWEU voorzien in passende rechtsmiddelen voor het geval dat de lidstaten hun uit het VWEU voortvloeiende verplichtingen niet nakomen (arrest van 19 november 2009, Commissie/Finland, C-118/07, EU:C:2009:715, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 In de derde plaats moet met betrekking tot het argument volgens hetwelk het rechtskader van de intrekking van A1-verklaringen erg beperkt en versnipperd is, zodat de lidstaten moeilijkheden ondervinden wanneer zij terstond maatregelen ter bestraffing van de fraude moeten nemen, worden vastgesteld dat niet valt uit te sluiten dat de samenwerkings- en bemiddelingsprocedure in de praktijk niet altijd op bevredigende wijze en feilloos functioneert, maar de lidstaten zich desalniettemin niet kunnen beroepen op eventuele moeilijkheden bij de inzameling van de noodzakelijke inlichtingen of op eventuele tekortkomingen in de samenwerking tussen hun bevoegde diensten ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van hun uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (zie in die zin arrest van 6 juni 2013, Commissie/België, C-383/10, EU:C:2013:364, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 In de vierde plaats moet met betrekking tot het argument van het Koninkrijk België, dat zelfs wanneer de betrokkene reeds onderworpen is aan de sociale zekerheid van de lidstaat van het afgevend orgaan, de onderwerping aan de Belgische sociale zekerheid geen dubbele onderworpenheid meebrengt, voor zover de betrokkene overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), van verordening nr. 987/2009 voorlopig onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar hij feitelijk zijn werkzaamheden in loondienst of anders dan in loondienst verricht, worden vastgesteld dat bij een dergelijke uitlegging artikel 5, leden 2 tot en met 4, van deze verordening zonder voorwerp zou raken. Wanneer een overeenkomstig artikel 5, lid 1, van die verordening afgegeven document voorhanden is, moet de procedure waarin artikel 5, leden 2 tot en met 4, van dezelfde verordening voorziet immers worden toegepast wanneer de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten het niet eens zijn over dat document, aangezien artikel 6 van verordening nr. 987/2009 in een dergelijk geval niet kan worden toegepast.

109 In deze omstandigheden moeten de grieven van de Commissie inzake de niet-nakoming door het Koninkrijk België van de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 11, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004, alsook krachtens artikel 5 van verordening nr. 987/2009, worden aanvaard.

110 Wat de grief ontleend aan schending van besluit A1 betreft, moet worden vastgesteld dat uit vaste rechtspraak volgt dat een dergelijk besluit weliswaar een hulpmiddel kan zijn voor de socialezekerheidsorganen belast met de toepassing van het Unierecht op dit gebied, maar dat het die organen niet kan verplichten, bij de toepassing van de voorschriften van het Unierecht een bepaalde methode of een bepaalde uitlegging te volgen (arresten van 8 juli 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, punt 52, en 1 oktober 1992, Grisvard en Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, punt 25).

111 Aangezien besluit A1 niet normatief van aard is, kan het Koninkrijk België dus niet worden verweten dat besluit te hebben geschonden door de vaststelling van de artikelen 23 en 24 van de programmawet.

112 In deze omstandigheden dient de grief ontleend aan schending van besluit A1 ongegrond te worden verklaard.

113 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door de artikelen 23 en 24 van de programmawet vast te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 11, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5 van verordening nr. 987/2009.

## **Kosten**

114 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in

het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de niet-nakoming grotendeels is vastgesteld, dient het Koninkrijk België overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) **Door de artikelen 23 en 24 van de programmawet van 27 december 2012 vast te stellen, is het Koninkrijk België de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 11, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 76, lid 6, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012, en krachtens artikel 5 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen

\* Procestaal: Frans.