



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

3. december 2014 *

»Præjudiciel forelæggelse — fri udveksling af tjenesteydelser — artikel 56 TEUF og 57 TEUF — direktiv 96/71/EF — artikel 3, stk. 1 og 10 — direktiv 2006/123/EF — artikel 19 — national lovgivning, som pålægger den person, hos hvem der udføres arbejde af udstationerede arbejdstagere eller praktikanter, at indsende en anmeldelse for de personer, der ikke er i stand til at fremlægge et bevis for modtagelse af den anmeldelse, der burde have været foretaget til værtsmedlemsstaten af deres arbejdsgiver, der er etableret i en anden medlemsstat — strafferetlig sanktion«

I sag C-315/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen (Belgien) ved afgørelse af 28. november 2012, indgået til Domstolen den 7. juni 2013, i straffesagen mod

Edgard Jan De Clercq

Emiel Amede Rosa De Clercq

Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers

Ermelinda Jozef Martha Tampère

Thermotec NV

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Edgar Jan De Clercq, Emiel Amede Rosa De Clercq og Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers ved advocaat S. Bouzoumita

* Processprog: nederlandsk.

- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af avocats S. Rodrigues og I. Majumdar
- den danske regering ved C. Thorning og M. Wolff, som befuldmægtigede
- den franske regering ved R. Coesme og D. Colas, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved F. Wilman, J. Enegren og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og 57 TEUF, artikel 3, stk. 1 og 10, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997 L 18, s. 1) og artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en straffesag mod dels de belgiske statsborgere Edgard Jan De Clercq, Emiel Amede Rosa De Clercq, Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers og Ermelinda Jozef Martha Tampère, dels det belgiske selskab Thermotec NV (herefter samlet »de tiltalte«) for bl.a. gentagne gange i perioden fra den 1. april 2007 til og med den 18. november 2008 at have tilsidesat en anmeldelsespligt vedrørende udstationerede arbejdstagere, som er pålagt i henhold til den nationale lovgivning.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 96/71

- 3 Artikel 1 i direktiv 96/71 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:
 - »1. Dette direktiv finder anvendelse på virksomheder, som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område i henhold til stk. 3.
- [...]
3. Dette direktiv finder anvendelse, dersom en af de i stk. 1 anførte virksomheder træffer en af følgende grænseoverskridende foranstaltninger:
 - a) for egen regning og under egen ledelse udstationerer en arbejdstager på en medlemsstats område i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelser, der driver virksomhed i denne medlemsstat, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren; eller

- b) i en medlemsstat udstationerer en arbejdstager på et forretningssted eller i en virksomhed, der tilhører koncernen, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren; [...]

[...]«

- 4 Artikel 3 i direktiv 96/71 med overskriften »Arbejds- og ansættelsesvilkår« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne påser, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på nedennævnte områder sikrer de arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat:

— ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller

— ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse, jf. stk. 8, for så vidt de vedrører de i bilaget nævnte aktiviteter [dvs. alle de aktiviteter inden for byggeri, der vedrører opførelse, istandsættelse, vedligeholdelse, ombygning eller nedrivning af bygninger]:

- a) maksimal arbejdstid og minimal hviletid
- b) mindste antal betalte feriedage pr. år
- c) mindsteløn, herunder overtidsbetaling; [...]
- d) betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, især via vikarbureauer
- e) sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
- f) beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder og kvinder, der lige har født, samt for børn og unge
- g) ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling.

[...]

10. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne under iagttagelse af traktaten uden forskel pålægger nationale virksomheder og andre staters virksomheder:

- arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i stk. 1, første afsnit, for så vidt der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public)
- arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, jf. stk. 8, vedrørende andre aktiviteter end dem, der er omhandlet i bilaget.«

- 5 Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Foranstaltninger« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger i tilfælde af manglende overholdelse af dette direktiv.

De sørger især for, at arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter råder over egnede procedurer med henblik på gennemførelse af forpligtelserne i dette direktiv.«

Direktiv 2006/123

- 6 Artikel 16 i direktiv 2006/123 med overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser« bestemmer i stk. 2:
- »Medlemsstaterne må ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille følgende krav:
- [...]
- g) restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 19.«
- 7 Artikel 19 i direktiv 2006/123, der findes i direktivets kapitel IV, afdeling 2, om tjenestemodtageres rettigheder inden for rammerne af den frie bevægelighed for tjenesteydelser, har overskriften »Forbudte restriktioner«. Denne artikel bestemmer:
- »Medlemsstaterne må ikke stille krav til en tjenestemodtager, der begrænser anvendelsen af en tjenesteydelse, som udføres af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, herunder navnlig:
- a) at tjenesteyderen skal indhente en tilladelse fra deres kompetente myndigheder eller afgive en erklæring til disse
- [...]«
- 8 I henhold til direktivets artikel 44, stk. 1, første afsnit, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 28. december 2009.

Belgisk ret

Lov om økonomisk nyorientering af 4. august 1978

- 9 Lov om økonomisk nyorientering af 4. august 1978 (*Moniteur belge* af 17.8.1978, s. 9106) bestemte i artikel 69:
- »Stk. 1. Den, hos hvem eller for hvem der direkte eller via underentreprenører er blevet anvendt arbejdstagere fra tredjemand, der er forsikrede efter lovgivningen om social sikring i en anden medlemsstat [...] end Belgien, skal skriftligt den første dag, hvor disse arbejdstagere er til stede, til socialinspektionen under Ministerie van Sociale Voorzorg anmelde navnene på de arbejdstagere, der ikke kan levere dokumentation for denne forsikring ved at fremlægge den udstationeringsattest, der omhandles i artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet [EFT 1972 I, s. 149, org.ref.: JO L 74, s. 1], sammen med navnet eller betegnelsen på deres arbejdsgiver og dennes adresse.
- [...]
- Stk. 2 [...]
- De strafferetlige sanktioner, der er nævnt i artikel 35-39 i [lov af 27. juni 1969 om ændring af lovbekendtgørelse af 28. december 1944 om arbejdstagernes sociale sikring], finder anvendelse på personer, der ikke overholder kravene i stk. 1.«

- 10 Artikel 69 blev ophævet i henhold til artikel 149 i rammelov (I) af 27. december 2006 (*Moniteur belge* af 28.12.2006, s. 75178, herefter »rammeloven«).

Rammeloven

- 11 Rammelovens del IV, kapitel VIII, afsnit 1, der indeholder artikel 137 og 138, præciserer dette kapitels anvendelsesområde og visse definitioner. Rammelovens artikel 137 bestemmer:

»Ved anvendelsen af dette kapitel og gennemførelsesanordningerne hertil forstås ved:

- 1° arbejdstagere: personer, som mod betaling af løn og under en anden persons ledelse leverer arbejdsydelser
- 2° udstationerede arbejdstagere: de i nr. 1 omhandlede personer, som midlertidigt eller delvist leverer en arbejdsydelse i Belgien, og som enten
 - a) sædvanligvis arbejder i et eller flere andre lande end Belgien, eller
 - b) er ansat i et andet land end Belgien
- 3° arbejdsgivere: fysiske eller juridiske personer, som beskæftiger de i nr. 2 omhandlede arbejdstagere
- 4° praktikanter: personer, der som led i studier eller en erhvervsuddannelse gennemgår et obligatorisk eller frivilligt praktikophold for at opnå et eksamensbevis eller et certifikat eller praktisk erfaring
- 5° udstationerede praktikanter: de i nr. 4 omhandlede personer, der som led i studier i udlandet eller en erhvervsuddannelse i udlandet gennemfører et praktikophold eller en del heraf på belgisk område
- 6° det uddannelsessted, hvor praktikanten følger sine studier eller sin erhvervsuddannelse: den virksomhed, offentlige eller private uddannelsesinstitution eller enhver anden enhed, hvor praktikopholdet er fulgt.

[...]«

- 12 Rammelovens artikel 138 fastsætter:

»Dette kapitel gælder for:

- udstationerede arbejdstagere og deres arbejdsgivere
- udstationerede praktikanter og i givet fald de uddannelsessteder, hvor de følger deres studier eller deres erhvervsuddannelse

[...]«

- 13 Kapitel VIII i rammelovens del IV har overskriften »Forhåndsanmeldelse for udstationerede arbejdstagere og selvstændige«. Dette kapitel, der trådte i kraft den 1. april 2007, indfører en ordning med forudgående anmeldelse af arbejdstagere og selvstændige, kaldet »Limosa-anmeldelsesordningen«, eftersom denne forudgående anmeldelsespligt blev indført inden for rammerne af et mere omfattende

projekt, kaldet »Limosa«, som er en forkortelse for »Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie« (grænseoverskridende informationssystem med henblik på undersøgelse af indvandring i forhold til socialforvaltningen).

- 14 Nævnte kapitel VIII's afsnit 2, der indeholder rammelovens artikel 139-152, har overskriften »Forhåndsanmeldelse for udstationerede arbejdstagere«. I den udgave, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemte rammelovens artikel 139:

»Forud for beskæftigelse af en arbejdstager, der er udstationeret på belgisk område, skal hans arbejdsgiver eller en ansat eller en repræsentant for arbejdsgiveren indgive en elektronisk anmeldelse til Office national de sécurité sociale udfærdiget i overensstemmelse med artikel 140 efter regler, som nærmere fastsættes af kongen.

Forud for påbegyndelsen af sit praktikophold på belgisk område skal en udstationeret praktikant eller den institution, hvor han følger sine studier eller sin erhvervsuddannelse, til Office national de sécurité sociale ad elektronisk vej indgive en elektronisk anmeldelse udfærdiget i overensstemmelse med artikel 140 efter regler, som nærmere fastsættes af kongen.

[...]

Når den i de foregående afsnit omhandlede anmeldelse er foretaget, modtager anmelderen et modtagelsesbevis [...].

[...]«

- 15 Ifølge rammelovens artikel 140 »[fastsætter] kongen [...] de datagrupper, der skal angives i den i artikel 139 omhandlede forhåndserklæring, og Office national de sécurité sociale definerer indholdet af disse datagrupper«.

- 16 Rammelovens artikel 141, der er en del af underafsnit 2 i rammelovens del IV, kapitel VIII, afsnit 2, om forpligtelsen for de udstationerede arbejdstageres slutbrugere eller opdragsgivere, bestemmer:

»Den, hos hvem eller for hvem der direkte eller via underentreprenører udføres arbejde af de i artikel 137, nr. 2 og 5, nævnte personer, skal forud for påbegyndelsen af disse personers beskæftigelse til Office national de sécurité sociale elektronisk fremsende oplysninger til identifikation af de personer, der ikke er i stand til at fremlægge det modtagelsesbevis, der er udstedt i overensstemmelse med dette kapitels artikel 139, stk. 4, efter regler, som nærmere fastsættes af kongen.

Når den i forrige stykke omhandlede anmeldelse er foretaget, modtager anmelderen et modtagelsesbevis [...]

[...]«

- 17 Rammelovens artikel 157 i nævnte kapitel VIII, afsnit 4, med overskriften »Kontrol og sanktioner« fastsatte den anvendelige sanktion i tilfælde af tilsidesættelse af anmeldelsespligten i henhold til lovens artikel 139. Rammelovens artikel 158, der er indeholdt i samme afsnit, vedrørte bl.a. anmeldelsen i artikel 141 og havde følgende ordlyd:

»Med forbehold af straffelovbogens artikel 269-274 straffes den, der ikke overholder bestemmelserne i [artikel 141], med bøde på 250 til 2 500 EUR [...]. Bøden pålægges hver gang, der for en udstationeret arbejdstager eller selvstændig er sket en tilsidesættelse, hvorved bødernes samlede beløb ikke må overstige 125 000 EUR.«

Den sociale straffelovbog og straffelovbogen

- 18 Lov af 6. juni 2010 (*Moniteur belge* af 1.7.2010, s. 43712), der trådte i kraft den 1. juli 2011, indførte i artikel 2 den sociale straffelovbog. Artikel 109, nr. 55, i denne lovbog ophæver bl.a. rammelovens artikel 158.
- 19 Den sociale straffelovbogs artikel 183 med overskriften »Forpligtelserne for slutbrugerne eller opdragsgiverne« bestemmer:

»Med en sanktion på niveau 3 straffes

1. den, hos hvem eller for hvem der direkte eller via underentreprenører udføres arbejde af udstationerede arbejdstagere eller praktikanter i strid med del IV, kapitel VIII, i rammeloven [...] og dennes gennemførelsesbekendtgørelser, og som forud for disse personers beskæftigelse ikke elektronisk og efter nærmere regler fastsat af kongen til Office national de sécurité sociale har fremsendt anmeldelse med oplysninger til identifikation af de personer, der ikke er i stand til at fremlægge et modtagelsesbevis.

[...]

Hvad angår de i første afsnit omhandlede overtrædelser multipliceres bøden med det berørte antal arbejdstagere, praktikanter, selvstændige eller selvstændige praktikanter.«

- 20 Det følger af den sociale straffelovbogs artikel 101, at »sanktionen på niveau 3 består af enten en strafferetlig bøde på 100 til 1 000 EUR eller en administrativ bøde på 50 til 500 EUR«. Artikel 102 i samme lovbog bestemmer, at tillægstienedelen, som fastsat i artikel 1, stk. 1, i lov om tillægstienedele på strafferetlige bøder af 5. marts 1952 (*Moniteur belge* af 3.4.1952, s. 2606), som ændret ved lov om diverse retlige bestemmelser (II) af 28. december 2011 (*Moniteur belge* af 30.12.2011, s. 81669), finder anvendelse på disse strafferetlige bøder såvel som på disse administrative bøder. Anvendelsen af disse andele multiplicerer beløbet af de nævnte bøder med seks.
- 21 Artikel 2, stk. 2, i straffelovbogen bestemmer, at »hvis den straf, der blev fastsat på domstidspunktet, adskiller sig fra straffen på overtrædelsestidspunktet, skal den laveste straf finde anvendelse«.

Den kongelige anordning

- 22 Rammelovens del IV, kapitel VIII, er blevet suppleret med kongelige anordning af 20. marts 2007 til gennemførelse af dette kapitel (*Moniteur belge* af 28.3.2007, s. 16975), som ændret ved kongelig anordning af 31. august 2007 (*Moniteur belge* af 13.9.2007, s. 48537, herefter »den kongelige anordning«).
- 23 Den kongelige anordnings artikel 7 har følgende ordlyd:

»Den i [rammelovens artikel 141] omhandlede anmeldelse indeholder følgende oplysninger:

- 1° Oplysninger til identifikation af anmelderen. Såfremt denne allerede har et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, hvis der er tale om en fysisk person, der ikke kvalificeres som en virksomhed i henhold til førnævnte lov af 16. januar 2003, er dette nummer tilstrækkeligt.
- 2° Oplysninger til identifikation af den udstationerede arbejdstager eller praktikant. Såfremt denne allerede har et identifikationsnummer i nationalregistret eller Numéro de la Banque-Carrefour, som omhandlet i artikel 8 i førnævnte lov af 15. januar 1990, er dette nummer tilstrækkeligt.

3° Oplysninger til identifikation af den udstationerede arbejdstagers arbejdsgiver eller det uddannelsessted, hvor praktikanten følger sit praktikophold eller sin erhvervsuddannelse. Såfremt dette allerede har et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, hvis der er tale om en fysisk person, der ikke kvalificeres som en virksomhed i henhold til førnævnte lov af 16. januar 2003, er dette nummer tilstrækkeligt.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 24 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at NV Thermotec er et belgisk selskab, der fremstiller kølesystemer til industrien. De fire fysiske personer, der er sagsøgte i hovedsagen, er eller var selskabets direktion. Der blev i Polen stiftet et søsterselskab, Thermotec sp. z o.o. Dette selskab beskæftiger sig med det samme som NV Thermotec.
- 25 Ved en kontrol, som arbejdsinspektionen gennemførte den 5. maj 2008 hos NV Thermotec, blev der antruffet fire polske arbejdstagere, hvoraf tre var ansat hos Thermotecs sp. z o.o. Ingen af disse arbejdstagere kunne fremlægge en E 101-formular. Thermotec sp. z o.o. har ikke kunnet fremlægge et modtagelsesbevis, udstedt i forbindelse med den i rammelovens artikel 139 omhandlede anmeldelse forud for udstationering (herefter »modtagelsesbeviset«), og slutbrugeren, NV Thermotec, havde ikke fremsendt oplysninger til de relevante belgiske myndigheder til identifikation af de personer, der ikke havde kunnet fremlægge modtagelsesbeviset.
- 26 Ved nærmere eftersyn fremgik det, at Thermotec sp. z o.o. ikke havde anmodet om en eneste E 101-formular for tidligere perioder med beskæftigelse af polske arbejdstagere eller praktikanter. De tiltalte havde heller ikke for perioden før den 1. april 2007 på den første dag af disse arbejdstageres beskæftigelse indgivet nogen anmeldelse til arbejdsinspektionen med disse arbejdstageres navne eller deres arbejdsgivers navn og adresse. For perioden efter denne dato blev der ikke foretaget nogen angivelse med de personlige oplysninger til identifikation af de personer, der ikke havde kunnet fremlægge et modtagelsesbevis.
- 27 Auditeur du travail indledte en indenretlig undersøgelse den 3. oktober 2008. I samme forbindelse blev der den 18. november 2008 gennemført en ransagning. Den 21. november 2008 blev der af den polske socialsikringsmyndighed afleveret E 101-formularer, der gjaldt med tilbagevirkende kraft.
- 28 Der blev udfærdiget rapport vedrørende de lovovertrædelser, der blev gjort gældende mod Thermotec sp. z o.o. Ved en afgørelse af 17. februar 2012 blev Thermotec NV og de fire fysiske personer, der er sagsøgte i hovedsagen, desuden tilsagt til den forelæggende ret for to overtrædelser. Den første overtrædelse vedrører omstændigheder begået mellem den 27. juni 2004 og den 31. marts 2007 og består i en tilsidesættelse af artikel 69, stk. 1, første afsnit, og stk. 2, andet afsnit, i lov af 4. august 1978 om økonomisk nyorientering. Den anden overtrædelse vedrører omstændigheder, der fandt sted fra den 1. april 2007 til den 18. november 2008 og består i en tilsidesættelse af rammelovens artikel 141. Disse to overtrædelser kan straffes med strafferetlige bøder.
- 29 Den forelæggende ret har præciseret, at de tiltalte ikke retsforfølges, fordi de ikke har indgivet den anmeldelse forud for udstationeringen, som påhviler de udstationerede arbejdstageres arbejdsgiver, men fordi de i egenskab af slutbrugere eller opdragsgivere ikke har fremsendt oplysninger til identifikation af de personer, der ikke har kunnet fremlægge et modtagelsesbevis.
- 30 Edgard Jan De Clercq, Emiel Amede Rosa De Clercq og Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers har for den forelæggende ret gjort gældende, at anmeldelsesforpligtelsen i rammelovens artikel 141 (herefter »den omtvistede anmeldelsesforpligtelse«) udgør en uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. De har bemærket, at der må tages hensyn til, at denne pligt gælder ved siden af den udenlandske tjenesteyders anmeldelsespligt i henhold til rammelovens artikel 139, og har desuden henvist til artikel 19, litra a), i direktiv 2006/123.

- 31 Den forelæggende ret har gjort opmærksom på, at ifølge forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Cruz Villalón Kommissionen mod Belgien (C-577/10, EU:C:2012:477, præmis 54) kan direktiv 2006/123 ikke være relevant i den foreliggende sag, eftersom de påklagede forhold fandt sted før den 2. oktober 2009. Den har bemærket, at der imidlertid skal tages hensyn til direktiv 96/71.
- 32 Denne ret har anført, at brugeres og opdragsgiveres pligt til at fremsende oplysninger til identifikation af udstationerede arbejdstagere, der ikke af deres arbejdsgivere er anmeldt til de belgiske myndigheder, muligvis i forhold til brugere af tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat end i Kongeriget Belgien, kan betegnes som en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. Den har imidlertid bemærket, at man kunne gøre forskellige begrundelser gældende i den foreliggende sag, herunder hensynet til beskyttelse af de udstationerede arbejdstagere og nødvendigheden af at have oplysninger til rådighed, der gør det muligt at foretage en effektiv kontrol med, at den belgiske lovgivning, der finder anvendelse på disse sidstnævnte, overholdes, hensynet til forebyggelsen af illoyal konkurrence, herunder bekæmpelsen af social dumping, opretholdelsen af den økonomiske balance i den sociale sikringsordning samt nødvendigheden af at forebygge svig og bekæmpe misbrug. Herved opstår det spørgsmål, om den omtvistede anmeldelsespligt og den sanktion, som en manglende overholdelse heraf er tillagt (herefter samlet »den omtvistede nationale lovregulering«), ikke går videre end nødvendigt for at nå disse mål.
- 33 Den forelæggende ret har desuden bemærket, at Domstolen på det tidspunkt, hvor forelæggelsesafgørelsen blev truffet, endnu ikke havde truffet afgørelse i sagen Kommissionen mod Belgien (sag C-577/10), der ligeledes omhandler rammeloven. Den har understreget, at denne sidstnævnte sag omhandler selvstændige, mens det i den foreliggende sag drejer sig om slutbrugerens forpligtelser i forbindelse med udstationering af arbejdstagere og praktikanter, hvorfor nærværende sag således vedrører nogle andre bestemmelser i rammeloven end bestemmelserne i sagen Kommissionen mod Belgien.
- 34 På denne baggrund har Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 56 TEUF og 57 TEUF (tidligere artikel 49 EF og 50 EF) og artikel 3, stk. 1 og 10, i [direktiv 96/71], alene eller læst i sammenhæng med artikel 19 i [direktiv 2006/123], fortolkes således, at de er til hinder for [rammelovens artikel 141] – hvorefter den, hos hvem eller for hvem der direkte eller via underentreprenører udføres arbejde af udstationerede arbejdstagere eller praktikanter, er pålagt en forpligtelse til forud for påbegyndelsen af disse personers beskæftigelse til Office national de sécurité sociale elektronisk (eller såfremt dette er umuligt ved fax eller brev) at fremsende oplysninger til identifikation af de personer, der ikke er i stand til at fremlægge [et modtagelsesbevis] – sammenholdt med [rammelovens artikel 157] og artikel 183, stk. 1, nr. 1, i den sociale straffelovbog, hvorefter der gælder en strafferetlig sanktion ved forpligtelsens tilsidesættelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 35 Indledningsvis bemærkes for det første, at den forelæggende ret i sit spørgsmål har henvist til rammelovens artikel 157. Denne artikel fastsætter bl.a. den sanktion, der anvendes over for en arbejdsgiver af udstationerede arbejdstagere, som har tilsidesat den anmeldelsespligt, som påhviler denne i henhold til rammelovens artikel 139. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er det dog den sanktion, der anvendes over for en tjenestemodtager, som ikke overholder pligten til at anmelde arbejdstagere, der ikke tidligere er blevet anmeldt af deres arbejdsgiver, det drejer sig om i den foreliggende sag. Denne sanktion var fastsat i rammelovens artikel 158. Denne artikel blev den 1. juli 2011 erstattet af artikel 183 i den sociale straffelovbog, hvorfor denne bestemmelse, som anført af den forelæggende ret, finder anvendelse i hovedsagen i henhold til straffelovbogens artikel 2, stk. 2. For det

andet har den forelæggende ret, selv om de tiltalte, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, var blevet tilsagt til denne for to overtrædelse, kun forelagt Domstolen et spørgsmål om den overtrædelse, der består i den påståede tilsidesættelse af rammelovens artikel 141.

- 36 Desuden skal det straks præciseres, at selv om den forelæggende ret i sit spørgsmål har henvist til både arbejdstagere og praktikanter, der er udstationeret på belgisk område, er de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på dem, alt andet lige identiske. De følgende bemærkninger vedrørende udstationerede arbejdstagere gælder derfor ligeledes for nævnte praktikanter, for så vidt som deres praktikantarbejde gennemføres under de vilkår, der gælder for faktisk og reel lønnet beskæftigelse (jf. i denne retning domme Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, præmis 22, og Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, præmis 14 og 15).
- 37 På denne baggrund må det fastslås, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF og artikel 3, stk. 1 og 10, i direktiv 96/71, alene eller læst i sammenhæng med artikel 19 i direktiv 2006/123, skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter modtagere af tjenesteydelser udført af arbejdstagere, der er udstationeret fra en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, er forpligtet til, forud for beskæftigelsen af disse arbejdstagere, til de kompetente myndigheder at fremsende oplysninger til identifikation af disse sidstnævnte, når de ikke er i stand til at fremlægge et bevis for den anmeldelse, som deres arbejdsgiver burde have foretaget til de kompetente myndigheder i denne værtsmedlemsstat inden påbegyndelsen af nævnte tjenesteydelse.
- 38 Den belgiske, den danske og den franske regering har i det væsentlige gjort gældende, at den omtvistede nationale lovgivning ikke kan betegnes som en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, og at denne lovgivning under alle omstændigheder er dels begrundet i tvingende almene hensyn, herunder navnlig hensynet til beskyttelsen af arbejdstagerne, til forebyggelsen af illoyal konkurrence og til bekæmpelsen af svig, dels nødvendig for at gennemføre disse mål. Disse regeringer har endvidere anført, at der i den foreliggende sag ikke er grund til at fortolke hverken direktiv 96/71 eller direktiv 2006/123.
- 39 Den østrigske regering har i det væsentlige anført, at den omtvistede nationale lovgivning opfylder artikel 5 i direktiv 96/71, hvorefter medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger i tilfælde af manglende overholdelse direktivet.
- 40 Edgard Jan De Clercq, Emiel Amede Rosa De Clercq og Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers har derimod hævdet, at denne lovgivning udgør en uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i strid med artikel 56 TEUF og 57 TEUF. De har tilføjet, at direktiv 2006/123 udtrykkeligt forbyder medlemsstaterne at pålægge en anmeldelsesforpligtelse for at kunne modtage en ydelse fra en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat.
- 41 Europa-Kommissionen har gjort gældende, at der, henset til Domstolens praksis, i den foreliggende sag ikke er grund til at fortolke artikel 3, stk. 1 og 10, i direktiv 96/71, og anført, at direktiv 2006/123 tidsmæssigt ikke finder anvendelse på forholdene i hovedsagen. Kommissionen er desuden af den opfattelse, at den omtvistede nationale lovgivning udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser. Denne lovgivning kan være berettiget, men det tilkommer den forelæggende ret konkret og præcist at fastslå og vurdere det formål, som forfølges hermed, og om den er forholdsmæssig.

Om anvendeligheden af artikel 3, stk. 1 og 10, i direktiv 96/71

- 42 Ifølge overskriften omhandler artikel 3 i direktiv 96/71 udstationerede arbejdstageres »arbejds- og ansættelsesvilkår«.

- 43 Således bestemmer denne artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne skal påse, at de virksomheder, der er etableret i en medlemsstat, og som udstationerer arbejdstagere på en anden medlemsstat område som led i en grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, sikrer disse sidstnævnte de arbejds- og ansættelsesvilkår, som i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat ved lov og administrative bestemmelser, og/eller kollektive overenskomster og voldgiftskendelser, for så vidt som de vedrører visse aktiviteter inden for byggesektoren, der er opregnet i bilaget til dette direktiv, og som bl.a. vedrører den maksimale arbejdstid og minimale hviletid, det mindste antal betalte feriedage pr. år, mindstelønnen samt sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen.
- 44 På tilsvarende måde præciserer nævnte artikel 3, stk. 10, at medlemsstaterne også under iagttagelse af EUF-traktaten uden forskel kan pålægge nationale virksomheder og andre medlemsstaters virksomheder arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i samme artikels stk. 1, første afsnit, for så vidt som der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public), samt arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i kollektive aftaler eller voldgiftskendelser vedrørende andre aktiviteter end dem, der er omhandlet i bilaget til direktiv 96/71.
- 45 Formålet med artikel 3, stk. 1 og 10, i direktiv 96/71 er således at garantere over for de udstationerede arbejdstagere, at værtsmedlemsstatens regler om minimumsbeskyttelse for så vidt angår arbejds- og ansættelsesvilkår på de i nævnte stk. 1 anførte områder samt i givet fald på de områder, der er præciseret af medlemsstaterne i medfør af nævnte stk. 10, finder anvendelse på dem, mens de midlertidigt udfører arbejde på denne medlemsstats område (jf. i denne retning dom Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, præmis 76).
- 46 I den foreliggende sag fremgår det af de af den forelæggende ret fremlagte oplysninger, at den omstvistede nationale lovgivning ikke direkte omhandler de arbejds- og ansættelsesvilkår, som nævnte bestemmelser tager sigte på, men at der dermed skal opnås en garanti for, at de belgiske myndigheder kan udføre effektive kontroller for at garantere overholdelse af de nævnte arbejds- og ansættelsesvilkår.
- 47 Domstolen har allerede fastslået, at sådanne kontrolforanstaltninger ikke hidrører under direktiv 96/71's anvendelsesområde og heller ikke er harmoniseret på EU-plan, da direktiv 96/71 tilsigter en koordinering af de nationale materielle retsregler, der vedrører arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere, uafhængigt af supplerende administrative regler, der har til formål at muliggøre kontrollen med overholdelsen af nævnte betingelser. Disse foranstaltninger kan således frit fastlægges af medlemsstaterne under overholdelse af traktaten og de almindelige EU-retlige principper (jf. i denne retning dom dos Santos Palhota m.fl., C-515/08, EU:C:2010:589, præmis 25-27).
- 48 En situation som den i hovedsagen foreliggende henhører dermed ikke under bestemmelserne i artikel 3, stk. 1 og 10, i direktiv 96/71.

Om anvendeligheden af artikel 19 i direktiv 2006/123

- 49 Artikel 16, stk. 2, litra g), i direktiv 2006/123 fastsætter, at medlemsstaterne ikke må indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at opstille restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i samme direktivs artikel 19. Som Edgard Jan De Clercq, Emiel Amede Rosa De Clercq og Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers har anført, følger det af nævnte artikel 16, stk. 2, litra g), sammenholdt med artikel 19, litra a), i direktiv 2006/123, at medlemsstaterne ikke må stille krav til en tjenestemodtager, der begrænser anvendelsen af en tjenesteydelse, som udføres af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, herunder bl.a. om, at tjenesteyderen skal afgive en erklæring til deres kompetente myndigheder.

- 50 Det bemærkes imidlertid, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de tiltalte retsforfølges for forhold, der fandt sted mellem den 1. april 2007 og den 18. november 2008, dvs. før udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2006/123, som i dets artikel 44, stk. 1, er fastsat til den 28. december 2009. Direktivet finder således tidsmæssigt ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 51 På denne baggrund skal bestemmelserne i artikel 19 i direktiv 2006/123 ikke tages i betragtning i forbindelse med behandlingen af det præjudicielle spørgsmål.

Om artikel 56 TEUF og 57 TEUF

- 52 Indledningsvis bemærkes, at tvisten i hovedsagen, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, vedrører modtagerne af tjenesteydelser, der er leveret af en virksomhed, der er etableret i en medlemsstat, og som har udstationeret sine egne arbejdstagere for en fastlagt periode i en virksomhed under samme koncern, der ligger i en anden medlemsstat, med henblik på dér at levere en tjenesteydelse. Da artikel 56 TEUF imidlertid ikke alene tillægger tjenesteyderen selv, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder, er en sådan situation omfattet af artikel 56 TEUF og 57 TEUF (jf. i denne retning domme dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, samt Strojírny Prostějov og ACO Industries Tábor, C-53/13 og C-80/13, EU:C:2014:2011, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser

- 53 Det fremgår af fast retspraksis, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder på grundlag af dennes nationalitet eller på grundlag af den omstændighed, at den pågældende har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen skal udføres, men også ophævelse af enhver restriktion, selv hvis den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. bl.a. domme dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, Kommissionen mod Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, præmis 38, samt Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Som der mindes om i nærværende doms præmis 52, tillægger artikel 56 TEUF desuden ikke alene tjenesteyderen selv, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder.
- 55 I den foreliggende sag fremgår det af rammelovens artikel 141, at den omtvistede anmeldelsespligt indebærer, at slutbrugere eller opdragsgivere, hos hvem eller for hvem der direkte eller via underentreprenører udføres arbejde af udstationerede arbejdstagere, forud for påbegyndelsen af tjenesteydelsesleveringen skal undersøge, om disse udstationerede arbejdstagere kan fremlægge et modtagelsesbevis. Hvis der ikke kan fremlægges et modtagelsesbevis, skal disse slutbrugere eller opdragsgivere elektronisk indgive en anmeldelse til de kompetente belgiske myndigheder.
- 56 Ifølge den kongelige anordnings artikel 7 skal denne anmeldelse indeholde oplysninger til identifikation af anmelderen, som i givet fald kan begrænses til et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, oplysninger til identifikation af den udstationerede arbejdstager, som ikke var i stand til at fremlægge et modtagelsesbevis, der i givet fald kan være et identifikationsnummer i nationalregistret eller »Numéro de la Banque-Carrefour«, samt oplysninger til identifikation af den udstationerede arbejdstagers arbejdsgiver, der i givet fald også kan være et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer.

- 57 I henhold til den sociale straffelovbogs artikel 101 og 183 kan tjenesteydelsesmodtagerens manglende overholdelse af den omtvistede anmeldelsespligt straffes med enten en strafferetlig bøde på 100 til 1 000 EUR eller en administrativ bøde på 50 til 500 EUR, idet tillægstiendebøden finder anvendelse, og bøden multipliceres med antallet af de berørte arbejdstagere.
- 58 Den omtvistede nationale lovgivning pålægger således modtagerne af tjenesteydelser, der leveres af en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, ikke kun forud for påbegyndelsen af tjenesteydelsen at kontrollere, om disse arbejdstageres arbejdsgiver selv opfylder den anmeldelsespligt, som vedkommende er pålagt med rammelovens artikel 139, men i givet fald også fra disse arbejdstagere forud for leveringen af tjenesteydelsen at indsamle deres samt deres arbejdsgivers identifikationsoplysninger og at fremsende disse sammen med sine egne identifikationsoplysninger til de kompetente belgiske myndigheder.
- 59 Det må fastslås, at en lovgivning, der pålægger sådanne forpligtelser, hvis manglende overholdelse kan sanktioneres strafferetligt, kan gøre det mindre attraktivt for tjenesteydelsesmodtagere med hjemsted i Belgien at få leveret tjenesteydelser fra tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, og dermed afholde disse modtagere fra at gøre brug af tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater.
- 60 Denne lovgivning udgør dermed en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 57 TEUF, som principielt er forbudt i artikel 56 TEUF.
- 61 Den belgiske regerings argument i det væsentlige om, at virkningerne af den nævnte lovgivning er ubetydelige med den begrundelse, at der kun kræves et begrænset antal oplysninger, at den omtvistede anmeldelsespligt er af deklaratorisk karakter, og at den kun er subsidær, ændrer ikke ved denne konklusion. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at selv en restriktion af ringe rækkevidde eller af mindre betydning for en grundlæggende frihed under alle omstændigheder i princippet er forbudt i medfør af traktaten (domme Corsica Ferries (Frankrig), C-49/89, EU:C:1989:649, præmis 8, og Strojirny Prostějov og ACO Industries Tábor, EU:C:2014:2011, præmis 42).

Om en eventuel begrundelse af restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser

- 62 Ifølge Domstolens faste praksis kan en national lovgivning, der vedrører et område, som ikke er genstand for harmonisering på EU-plan, og som gælder uden forskel for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på den pågældende medlemsstats område, til trods for dens restriktive virkning på den frie udveksling af tjenesteydelser begrundes, for så vidt som den tilgodeser et tvingende alment hensyn, der ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor denne er etableret, forudsat at lovgivningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet (domme Arblade m.fl., C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 34 og 35, dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod Belgien, EU:C:2012:814, præmis 44).
- 63 Domstolen har således allerede anerkendt, at der med hensyn til muligheden for myndighederne i en medlemsstat, på hvis område en tjenesteydelse udføres, for at kontrollere overholdelsen af regler, der har til formål at sikre, at de rettigheder, som den nationale lovgivning i nævnte medlemsstat giver arbejdstagere på medlemsstatens område, overholdes, findes objektive forskelle mellem virksomheder med hjemsted i den medlemsstat, på hvis område tjenesteydelsen udføres, og virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat, som sender sine arbejdstagere til den første medlemsstats område med henblik på at levere en tjenesteydelse dér (jf. i denne retning domme Finalarte m.fl., C-49/98, C-50/98, C-52/98 – C-54/98 og C-68/98 – C-71/98, EU:C:2001:564, præmis 63, 64 og 73, og Kommissionen mod Belgien, EU:C:2012:814, præmis 48).

- 64 I den foreliggende sag er den forelæggende ret af den opfattelse, at den omtvistede nationale lovgivning kunne være begrundet i hensynet til beskyttelse af de udstationerede arbejdstagere, i nødvendigheden af at have oplysninger til rådighed, der gør det muligt at foretage en effektiv kontrol med, at den belgiske lovgivning, der finder anvendes på disse sidstnævnte, overholdes, i hensynet til forebyggelsen af illoyal konkurrence, herunder bekæmpelsen af social dumping, i opretholdelsen af den økonomiske balance i den sociale sikringsordning samt i nødvendigheden af at forebygge svig og bekæmpe misbrug. Den belgiske regering har desuden gjort gældende, at den omtvistede nationale lovgivning er begrundet i formålene om beskyttelse af arbejdstagerne, forebyggelse af illoyal konkurrence og bekæmpelse af svig.
- 65 I denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at blandt de tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, er bl.a. beskyttelsen af arbejdstagere (dom dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), forebyggelsen af illoyal konkurrence fra virksomheder, der betaler deres arbejdstagere en lavere løn end mindstelønnen, for så vidt som dette formål omfatter et formål om beskyttelse af arbejdstagerne gennem bekæmpelsen af social dumping (jf. i denne retning dom Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, præmis 35, 36 og 41), samt bekæmpelsen af svig, herunder social svig, og forebyggelsen af misbrug, navnlig bekæmpelsen af sort arbejde, for så vidt som dette formål bl.a. kan knytte sig til formålet om beskyttelse af de sociale sikringsordningers økonomiske ligevægt (jf. i denne retning dom Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Domstolen har ligeledes anerkendt, at medlemsstaterne kan kontrollere overholdelsen af de nationale og EU-retlige bestemmelser om levering af tjenesteydelser, og at de tvingende almene hensyn, der begrunder de materielle bestemmelser i en lovgivning, også kan begrunde de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige med henblik på at sikre opfyldelse heraf (jf. i denne retning domme Arblade m.fl., EU:C:1999:575, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 48).
- 67 På denne baggrund bemærkes, at Domstolen vedrørende den pligt til forudgående anmeldelse, der i det væsentlige i henhold til rammelovens artikel 153 er pålagt selvstændige tjenesteydere, der har lovligt hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, og som ønsker midlertidigt at levere tjenesteydelser i Belgien, har fastslået, at Kongeriget Belgien kunne påberåbe sig formålet om at bekæmpe svig, herunder social svig, at forebygge misbrug og at beskytte arbejdstagerne som begrundelse for den hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som forårsages af denne bestemmelse (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Belgien, EU:C:2012:814, præmis 45).
- 68 I den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at den omtvistede anmeldelsespligt er pålagt tjenesteydelsesmodtagerne, og at den supplerer den pligt til forudgående anmeldelse, som allerede er pålagt de udstationerede arbejdsarbejders arbejdsgever. Det bemærkes desuden, at navnlig på det arbejdsretlige område nyder de arbejdstagere, der er udstationeret på belgisk område af deres arbejdsgever, som er etableret i en anden medlemsstat, principielt bl.a. i henhold til direktiv 96/71 visse sociale rettigheder, som den omtvistede nationale lovgivning har til formål at sikre overholdelsen af.
- 69 Det følger heraf, at de af den belgiske regering påberåbte formål om at beskytte udstationerede arbejdstagere og at bekæmpe svig også kan begrunde den omtvistede nationale lovgivning, og at denne, såfremt den udgør en kontrolforanstaltning, der er nødvendig for at sikre overholdelsen af de nævnte tvingende almene hensyn, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 65 og 66, a priori er egnet til at sikre opfyldelsen af disse formål.
- 70 På denne baggrund påhviler det den forelæggende ret under hensyntagen til samtlige relevante forhold at vurdere, om denne lovgivning er forholdsmæssig i relation til opfyldelsen af de fastlagte formål (jf. i denne retning domme Finalarte m.fl., EU:C:2001:564, præmis 49, og International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 84).

- 71 For at foretage denne vurdering bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at en forpligtelse for en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat til forud for udstationeringen at give myndighederne i værtsmedlemsstaten meddelelse om tilstedeværelsen af en eller flere udstationerede arbejdstagere, der skal udstationeres, den påtænkte periode for denne tilstedeværelse og den eller de tjenesteydelser, der begrundes udstationeringen, er en effektiv og forholdsmæssig foranstaltning, der gør det muligt for disse myndigheder dels at kontrollere overholdelsen af værtsmedlemsstatens social- og ansættelseslovgivning i udstationeringsperioden under hensyntagen til de forpligtelser, som denne arbejdsgiver allerede er pålagt i medfør af socialretten i oprindelsesmedlemsstaten, dels at bekæmpe svig (jf. i denne retning dom dos Santos Palhota m.fl., EU:C:2010:589, præmis 51, 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Som den belgiske regering imidlertid har anført, kan den omtvistede nationale lovgivning, for så vidt som den indebærer en kontrol af den anmeldelsesforpligtelse, som påhviler den arbejdsgiver, som midlertidigt har udstationeret arbejdstagere på belgisk område, anses for en nødvendig følge af en sådan forpligtelse, der er nødvendig for at opfylde de formål, der forfølges med Limosa-ordningen.
- 73 Det skal også bemærkes, at pålæggelsen af sanktioner, herunder strafferetlige, kan anses for nødvendige for at sikre en effektiv overholdelse af en national lovgivning, dog afhængig af, at arten og størrelsen af den pålagte sanktion i hvert enkelt tilfælde står i rimeligt forhold til grovheden af den lovovertrædelse, som den har til formål at sanktionere (jf. i denne retning domme Louloudakis, C-262/99, EU:C:2001:407, præmis 69 og 70, og Kommissionen mod Grækenland, C-156/04, EU:C:2007:316, præmis 72).
- 74 Henset til disse forhold forekommer det, at den omtvistede nationale lovgivning kan stå i rimeligt forhold til de af den forelæggende ret og den belgiske regering anførte formål, hvilket det imidlertid tilkommer den nationale ret at undersøge.
- 75 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter modtagere af tjenester udført af arbejdstagere, der er udstationeret af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, er forpligtet til, forud for beskæftigelsen af disse arbejdstagere, til de kompetente myndigheder at fremsende oplysninger til identifikation af arbejdstagerne, når disse ikke er i stand til at fremlægge et bevis for den anmeldelse, som deres arbejdsgiver burde have foretaget i denne værtsmedlemsstat inden påbegyndelsen af nævnte ydelse, da en sådan lovgivning kan være begrundet i beskyttelsen af et tvingende alment hensyn, såsom beskyttelsen af arbejdstagere eller bekæmpelsen af social svig, forudsat at det fastslås, at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af de formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.

Sagens omkostninger

- 76 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter modtagere af tjenester udført af arbejdstagere, der er udstationeret af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, er forpligtet til, forud for beskæftigelsen af disse arbejdstagere, til de kompetente myndigheder at fremsende oplysninger til identifikation af arbejdstagerne, når disse ikke er i stand til at

fremlægge et bevis for den anmeldelse, som deres arbejdsgiver burde have foretaget i denne værtsmedlemsstat inden påbegyndelsen af nævnte ydelse, da en sådan lovgivning kan være begrundet i beskyttelsen af et tvingende alment hensyn, såsom beskyttelsen af arbejdstagere eller bekæmpelsen af social svig, forudsat at det fastslås, at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af de formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.

Underskrifter