



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

11. juuli 2018*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Sotsiaalkindlustus – Määrus (EÜ) nr 883/2004 – Artikkel 11, artikkel 12 ja artikli 76 lõige 6 – Määrus (EÜ) nr 987/2009 – Artikkel 5 – Töötaja lähetamine – Kindlustatus sotsiaalkindlustuskeemis – Pettustevastane võitlus – Tõend A1 – Töökohaliikmesriigi poolt tunnustamisest keeldumine pettuse või õiguste kuritarvitamise korral

Kohtuasjas C-356/15,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 13. juulil 2015 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindaja: D. Martin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab:

Iirimaa, esindajad: E. Creedon, M. Browne, G. Hodge ja A. Joyce, keda abistas C. Toland, *BL*,

menetlusse astuja,

versus

Belgia Kuningriik, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistas advokaat P. Paepe,

kostja,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça, kohtunikud E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (ettekandja) ja F. Biltgen,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada asi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hakis Euroopa Kohtul tuvastada, et võttes vastu 27. detsembri 2012. aasta programmseaduse (*Moniteur belge*, 31.12.2012, lk 88860, edaspidi „programmseadus“) artiklid 23 ja 24, on Belgia Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4) (edaspidi „määrus nr 883/2004“), artiklitest 11 ja 12 ning ja artikli 76 lõikest 6, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse nr 883/2004 rakendamise kord (ELT 2009, L 284, lk 1), artiklist 5 ning sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni 12. juuni 2009. aasta otsusest nr A1, mis käsitleb dialoogi- ja lepitusmenetluse kehtestamist seoses dokumentide kehtivusega, kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramisega ja hüvitiste maksmisega määruse nr 883/2004 alusel (ELT 2010, C 106, lk 1; edaspidi „otsus nr A1“).

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 883/2004

- 2 Määruse nr 883/2004 põhjendustes 5, 8, 15 ja 17 on märgitud:
 - „(5) Kõnealuse kooskõlastamise raames on vaja asjaomastele isikutele erinevate siseriiklike õigusaktide alusel tagada võrdne kohtlemine ühenduse piires.
[...]
 - (8) Võrdse kohtlemise üldpõhimõte on eriti tähtis nende töötajate jaoks, kes ei ela liikmesriigis, kus nad töötavad, sealhulgas piirialatöötajad.
[...]
 - (15) Ühenduse piires liikuvate isikute suhtes on vaja kohaldada üksnes ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemi, et vältida eri riikide õigusaktide üheaegset kohaldamist ning sellest tulenevat kattumist.
[...]
 - (17) Selleks et võimalikult tõhusalt tagada kõigi liikmesriigi territooriumil töötavate isikute võrdne kohtlemine, on asjakohane kindlaks määrata, et üldjuhul kuuluvad kohaldamisele selle liikmesriigi õigusaktid, kus asjaomane isik töötab või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseb.“
- 3 Määruse artikli 11 „Üldeeskirjad“ lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:
 - „1. Käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluvate isikute suhtes kohaldatakse üksnes ühe liikmesriigi õigusakte. Sellised õigusaktid määratakse kindlaks kooskõlas käesoleva jaotisega.
[...]

3. Arvestades artiklites 12–16 sätestatud:

- a) liikmesriigis töötava või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseva isiku suhtes kohaldatakse selle liikmesriigi õigusakte;

[...]“.

4 Määruse artikli 12 „Erieeskirjad“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Isiku suhtes, kes töötab liikmesriigis tööandja heaks, kes tavaliselt seal tegutseb, ning kelle tööandja lähetab teise liikmesriiki selle tööandja nimel tööd tegema, kohaldatakse jätkuvalt esimese liikmesriigi õigusakte, tingimusel et sellise töö eeldatav kestus ei ületa 24 kuud ning teda ei saadeta teist lähetatud isikut asendada.“

5 Määruse nr 883/2004 artikli 76 „Mõisted“ lõikes 6 on sätestatud:

„Raskuste korral käesoleva määruse tõlgendamisel või rakendamisel, mis võiks ohtu seada sellega hõlmatud isiku õigused, võtab pädeva liikmesriigi või isiku elukohajärgse liikmesriigi asutus ühendust asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide asutuse või asutustega. Kui lahendust ei leita mõistliku aja jooksul, võivad asjaomased asutused paluda halduskomisjonil sekkuda.“

Määrus nr 987/2009

6 Määruse nr 987/2009 põhjenduses 2 on märgitud:

„Tõhusam ja tihedam koostöö sotsiaalkindlustusasutuste vahel on oluline tegur, et võimaldada määrusega (EÜ) nr 883/2004 hõlmatud isikutel oma õigusi võimalikult kiiresti ja parimatel tingimustel kasutada.“

7 Määruse artiklis 5 „Teises liikmesriigis välja antud dokumentide ja tõendusmaterjalide õiguslik jõud“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigi asutuse väljastatud dokumente, mis näitavad isiku olukorda põhimääruse ja rakendusmääruse kohaldamise eesmärgil, ning tõendusmaterjale, mille alusel need dokumendid on välja antud, aktsepteeritakse teiste liikmesriikide asutustes niikaua, kuni need väljastanud liikmesriik ei ole neid tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud.

2. Kui esineb kahtlus dokumendi kehtivuses või selles esitatud asjaolude täpsuses, palub dokumendi saanud liikmesriigi asutus dokumendi väljastanud asutuselt vajalikke selgitusi ja vajaduse korral kõnealuse dokumendi tagasivõtmist. Dokumendi väljastanud asutus vaatab dokumendi väljastamise põhjused läbi ja vajaduse korral võtab dokumendi tagasi.

3. Kui lõike 2 kohaselt esineb kahtlus asjaomaste isikute esitatud teabe õigsuse, dokumendi või tõendite kehtivuse või seal esitatud asjaolude täpsuse suhtes, kontrollib viibimis- või elukohajärgne asutus pädeva asutuse taotlusel kõnealust teavet või dokumenti, tingimusel et sellist kontrolli on võimalik läbi viia.

4. Kui asjaomased asutused ei saavuta kokkulepet, võib pädevate võimuorganite vahendusel pöörduda halduskomisjoni poole mitte varem kui kuu aega pärast seda, kui dokumendi saanud asutus esitas taotluse. Halduskomisjon püüab erimeelsused lahendada kuue kuu jooksul alates tema poole pöördumisest.“

- 8 Määruse nr 987/2009 artikli 6 „Õigusaktide ajutine kohaldamine ja hüvitiste ajutine andmine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Kui rakendusmääruses ei sätestata teisiti, siis juhul, kui kahe või mitme liikmesriigi asutuste vahel esineb erimeelsusi kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramise suhtes, kohaldatakse asjaomase isiku suhtes ajutiselt ühe kõnealuse liikmesriigi õigusakte; prioriteetsusjärjekord määratakse järgmiselt:

- a) selle liikmesriigi õigusaktid, kus isik tegelikult töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, kui töötamine või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine toimub ainult ühes liikmesriigis;

[...]“.

- 9 Otsuses nr A1 kehtestatakse dialoogi- ja lepitusmenetlus, juhul kui on kahtlusi mõne dokumendi kehtivuses või mõne tõendusmaterjali õigsuses või kui liikmesriikidel on erimeelsusi küsimuses, kelle õigusakte tuleb kohaldada või milline asutus peab hüvitist maksma.

Belgia õigus

- 10 Programmseaduse 3. jaotise „Sotsiaalkindlustuspettus ja seaduse nõuetekohane kohaldamine“ 1. peatükk sisaldab sätteid lähetusega seotud pettuste vastase võitluse kohta. Selle peatüki 2. jagu „Õiguste kuritarvitamine“ hõlmab programmseaduse artikleid 22–25.

- 11 Programmseaduse artikkel 22 näeb ette:

„Käesolevas peatükis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. „Koordineerimist käsitlevad Euroopa määrused“ –

- a) nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes [EÜT 1971, L 149, lk 2] II jaotis;
- b) nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määruse (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks [määruse nr 1408/71 (EÜT 1972, L 74, lk 1)] rakendamise kord, III jaotis;
- c) nõukogu 14. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel [(EÜT 2003, L 124, lk 1)];
- d) [määruse nr 883/2004] II jaotis;
- e) [määruse nr 987/2009] II jaotis;
- f) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu [(ELT 2010, L 344, lk 1)];

2. „Praktiline juhend“ – halduskomisjoni välja töötatud praktiline juhend töötajatele Euroopa Liidus, Euroopa Majanduspiirkonnas ja Šveitsis kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramiseks;

3. „Halduskomisjon“ – sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjon;

[...]“.

12 Programmseaduse artiklis 23 on sätestatud:

„Koordineerimist käsitlevates Euroopa määrustes kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramiseks kehtestatud eeskirju kuritarvitatakse juhul, kui töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja suhtes kohaldatakse koordineerimist käsitlevate määruste sätteid olukorras, mille puhul ei peeta kinni kõnealustes määrustes kehtestatud ning praktilises juhendis või halduskomisjoni otsustes täpsustatud tingimustest, et vältida Belgia sotsiaalkindlustusõigusaktide kohaldamist, mida oleks tulnud sellises olukorras kohaldada, kui eespool osutatud õigus- ja haldusnormidest oleks nõuetekohaselt kinni peetud.“

13 Programmseaduse artiklis 24 on sätestatud:

„1. Kui Belgia kohus, riiklik sotsiaalkindlustusasutus või sotsiaalinspektor tuvastab käesolevas peatükis osutatud kuritarvituse, kohaldatakse töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja suhtes Belgia sotsiaalkindlustusõigusakte, juhul kui neid õigusakte oleks tulnud kohaldada vastavalt artiklis 22 viidatud õigus- ja haldusnormidele.

2. Belgia sotsiaalkindlustusõigusaktid on kohaldatavad esimesest päevast, mil nende kohaldamise tingimused on täidetud, arvestades aegumistähtaegu, mis on sätestatud 27. juuni 1969. aasta seaduse, millega muudetakse 28. detsembri 1944. aasta dekreetseadust töötajate sotsiaalkindlustuse kohta, artikli 42 esimese lõigu teises lauses ning 27. juuli 1967. aasta kuningliku dekreeedi nr 38, mis käsitleb sotsiaalkindlustuskeemi kohaldamist füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, artiklis 16.“

14 Programmseaduse artiklis 25 on sätestatud:

„Sotsiaalkindlustusasutus või sotsiaalinspektor, kes tugineb artiklis 23 viidatud kuritarvitamisele, peab seda tõendama.“

Kohtueelne menetlus

15 Komisjon saatis 21. novembril 2013 Belgia Kuningriigile märgukirja selle kohta, et programmseaduse artiklid 23 ja 24 ei ole määruse nr 883/2004 artiklitega 11, 12 ja artikli 76 lõikega 6, määruse nr 987/2009 artikliga 5 ega otsusega nr A1 kooskõlas.

16 Komisjon heitis märgukirjas Belgia Kuningriigile ette, et ta on võtnud vastu artiklid 23 ja 24, millega antakse pädevatele siseriiklikele asutustele õigus ühepoolset ilma dialoogi- ja lepitusmenetluseta, mis on nimetatud määrustes ette nähtud, teha siseriiklike sotsiaalkindlustusõigusaktide kohaldamine kohustuslikuks lähetatud töötaja suhtes, kes on juba hõlmatud sotsiaalkindlustusega liikmesriigis, kus tema tööandja tavaliselt tegutseb, põhjusel et nimetatud liikmesriigi sotsiaalkindlustusasutuse poolt määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 alusel dokumendi väljastamisel, mis tõendab selle töötaja kindlustamist asjaomase liikmesriigi sotsiaalkindlustuskeemis (edaspidi „tõend A1“), on õigusi kuritarvitatud.

17 Belgia Kuningriik tugines 20. jaanuari 2014. aasta kirjas vastuseks 21. novembri 2013. aasta märgukirjale eelkõige *fraus omnia corrumpit* põhimõttele ja õiguste kuritarvitamise keelule kui õiguse üldpõhimõtetele, mis lubavad liikmesriikidel võtta vastu siseriiklikud erandsätted liidu teisest õigusest.

18 Lisaks väitis Belgia valitsus, et määrused nr 883/2004 ja nr 987/2009 lubavad liikmesriikidel võtta ühepoolseid meetmeid, nagu on ette nähtud programmseaduse artiklites 23 ja 24, kui liikmesriigid leiavad, et nende määruste kohaldamine põhjustab pettust ja õiguste kuritarvitamist.

- 19 Komisjon saatis 25. septembril 2014 Belgia Kuningriigile põhjendatud arvamuse, millele viimane vastas 24. novembri 2014. aasta kirjaga, kus anti komisjonile muu hulgas teada, et programmseaduse artiklites 23 ja 24 sätestatud meetmete kohaldamine on liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse tõttu ajutiselt peatatud.
- 20 Kuna komisjon ei jäänud selle vastusega rahule, esitas ta käesoleva hagi.
- 21 Euroopa Kohtu president andis 10. novembri 2015. aasta otsusega Iirimaaale loa menetlusse astumiseks komisjoni nõuete toetuseks.

Hagi

Hagi vastuvõetavus

Hagi vastuvõetavus tervikuna

– Poolte argumendid

- 22 Esimese võimalusena väidab Belgia Kuningriik, et hagi on tervikuna vastuvõetamatu, kuna komisjon ei ole tõendanud väidetavat rikkumist ega konkreetselt seda, miks ei ole programmseaduse vaidlusaluseid sätteid võimalik tõlgendada ja kohaldada kooskõlas liidu õigusnormidega, kuigi Belgia Kuningriik märkis põhjendatud arvamusele antud vastuses, et see on võimalik.
- 23 Samuti ei saa Belgia Kuningriigi arvates nõustuda komisjoni väitega, et programmseaduse artikkel 24 on määruse nr 883/2004 artiklitega 11, 12 ja artikli 76 lõikega 6 ning määruse nr 987/2009 artikliga 5 selgelt vastuolus.
- 24 Komisjon palub vastuvõetamatuse väite tagasi lükata.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 25 On tõsi, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab komisjon väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist tõendama. Nimelt peab komisjon esitama Euroopa Kohtule kõik vajalikud tõendid, mis võimaldavad kohtul rikkumist tuvastada, ilma et komisjon võiks tugineda mis tahes oletusele (4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 32).
- 26 Küsimus, kas komisjon on liikmesriigi kohustuste rikkumise tõendanud, ei ole siiski seotud komisjoni hagi vastuvõetavuse hindamisega, vaid vaidluse sisuliste küsimustega (4. juuni 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-678/13, ei avaldata, EU:C:2015:358, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Seega ei ole Belgia Kuningriigi väide, et hagi on tervikuna vastuvõetamatu, põhjendatud ja tuleb tagasi lükata.

Nende väidete vastuvõetavus, mille kohaselt on rikutud määruse nr 883/2004 artiklit 11, määruse nr 987/2009 artiklit 5 ja otsust nr A1

– Poolte argumendid

- 28 Teise võimalusena väidab Belgia Kuningriik esiteks, et määruse nr 883/2004 artikli 11 rikkumise kohta esitatud väide on ebaselge, kuna hagiavalduse alusel ei ole võimalik selgelt kindlaks teha, kas väide puudutab artiklit 11 tervikuna või ainult lõiget 1. Igal juhul ei ole komisjon esitanud ühtegi konkreetset, selget ja ühtset argumenti, mis löikega 1 haakuks.
- 29 Teiseks väidab Belgia Kuningriik, et hagiavalduses toodud argumendid, millega põhjendatakse määruse nr 987/2009 artikli 5 rikkumise kohta esitatud väidet, haakuvad ainult selle artikli lõikega 1. Komisjon järeldas hilinenult alles repliigis, et määruse nr 987/2009 artikli 5 lõigete 2–4 rikkumine tuleneb määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 rikkumisest.
- 30 Kolmandaks väidab Belgia Kuningriik otsuse nr A1 rikkumise kohta esitatud väitega seoses, et komisjon on otsust hagiavalduses üksnes maininud, kuid ei ole otsuse rikkumist põhjendanud.
- 31 Komisjon palub vastuvõetamatuse väite tagasi lükata.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 32 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punktist c ja seda sätet käsitlevast väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et hagiavalduses peab olema selgelt ja täpselt märgitud hagi ese ja see peab sisaldama lühiülevaadet väidetest, et võimaldada kostjal enda kaitseks valmistuda ning Euroopa Kohtul oma kontrolli teostada. Sellest tuleneb, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis on hagi aluseks, peavad ühtselt ja arusaadavalt järelduma hagiavalduse tekstist endast ning haginõuded peavad olema esitatud üheselt mõistetavalt, et vältida seda, et Euroopa Kohus teeb otsuse *ultra petita* või jätab mõne väite kohta seisukoha võtmata (vt selle kohta 2. juuni 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, C-233/14, EU:C:2016:396, punktid 32 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Euroopa Kohus on ka otsustanud, et ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi tuleb väited esitada ühtselt ja täpselt, et liikmesriik ja Euroopa Kohus saaksid täpselt aru liidu õiguse väidetava rikkumise ulatusest, mis on vajalik tingimus selleks, et nimetatud riik saaks tulemuslikult esitada oma vastuväited ja Euroopa Kohus saaks väidetud rikkumise esinemist kontrollida (2. juuni 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, C-233/14, EU:C:2016:396, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Konkreetsemalt peab komisjoni hagi sisaldama selget ja üksikasjalikku kirjeldust põhjustest, mis on viinud komisjoni veendumuseni, et liikmesriik on rikkunud mõnda aluslepingutest tulenevat kohustust (2. juuni 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, C-233/14, EU:C:2016:396, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Käesoleval juhul vastab komisjoni hagiavaldus eelnevates punktides meenutatud kohtupraktikast tulenevatele nõuetele.
- 36 Esiteks tuleneb määruse nr 883/2004 artikli 11 rikkumise kohta esitatud väite vastuvõetavusega seoses nii haginõuetest kui ka hagiavalduses esitatud väidetest üheselt mõistetavalt, et komisjoni hagi esemeks on programmeaduse artiklite 23 ja 24 vastuolu liidu mitme õigusnormiga, mis käsitlevad töötajate lähetamist. Lähetatud töötajate olukorda reguleerib kõnealuse määruse artikli 12 lõige 1, millega kohaldatakse selle töötajate kategooria suhtes kõnealuses määruses kehtivat põhimõtet, mille kohaselt

kohaldatakse määruse reguleerimisalasse kuuluvate isikute suhtes üksnes ühe liikmesriigi õigusakte. See põhimõte on kehtestatud määruse nr 883/2004 artikli 11 lõikes 1. Selle artikli lõiked 2–5 ei puuduta lähetatud töötajate olukorda.

- 37 Ehkki on tõsi, et komisjon viitab oma hakis nimetatud määruse artiklile 11 üldiselt, tuleb tõdeda, et hakis on selgelt kirjeldatud selle aluseks olevaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Nii kohtueelsest menetlusest, eelkõige komisjoni poolt Belgia Kuningriigile saadetud põhjendatud arvamusest, kui ka õigusliku regulatsiooni kirjeldusest ja hagiavalduse põhjendustest ilmneb, et kõnealuse institutsiooni poolt etteheidetav liikmesriigi kohustuste rikkumine puudutab kõnealuse artikli osas üksnes selle lõiget 1.
- 38 Lisaks tuleneb Belgia Kuningriigi esitatud menetluskohustustest, et ta on määruse nr 883/2004 artikli 11 lõike 1 rikkumise kohta esitatud väitele vastanud. Seega on selge, et Belgia Kuningriik ei saanud mõistlikult eksida asjaolu suhtes, et komisjoni väited puudutavad selle artikli lõiget 1 ja et tal oli võimalus nendele väidetele tulemuslikult vastata.
- 39 Teiseks tuleb määruse nr 987/2009 artikli 5 rikkumise kohta esitatud väite vastuvõetavusega seoses meenutada, et määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 kohaselt on liikmesriikidel raskuste korral selle määruse tõlgendamisel või rakendamisel üldine koostöökohustus, mis hõlmab ka halduskomisjoni poole pöördumist.
- 40 Määruse nr 987/2009 artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigi asutuse väljastatud dokumente, mis näitavad isiku olukorda määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 kohaldamise eesmärgil, ning tõendusmaterjale, mille alusel need dokumendid on välja antud, aktsepteeritakse teiste liikmesriikide asutustes. Määruse nr 987/2009 artikli 5 lõigetes 2–4 kirjeldatakse asjassepuutuvate asutuste vahelist dialoogi- ja lepitusmenetlust, mida on kohustatud järgima liikmesriik, kellel on kahtlusi dokumentide kehtivuse ja seal esitatud andmete aluseks olevate asjaolude õigsuse suhtes. Viimati nimetatud sätetes täpsustatakse seega, milline sisu on liikmesriikide pädevate asutuste vahelisel üldisel koostöökohustusel, mis on sätestatud määruse nr 883/2004 artikli 76 lõikes 6.
- 41 Sellega seoses tuleb märkida, et komisjon meenutas oma hagiavalduse punktis 10 määruse nr 987/2009 artikli 5 lõike 1 ja määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 sisu. Lisaks ilmneb õigusliku regulatsiooni kirjeldusest ja hagiavalduse põhjendustest üheselt mõistetavalt, et Belgia Kuningriigile heidetakse ette, et ta on rikkunud kohustust järgida määruse nr 883/2004 artikli 76 lõikes 6 kehtestatud põhimõtteid, mida on täpsustatud määruse nr 987/2009 artiklis 5. Viimaks tuleneb nii kohtueelses menetluses edastatud dokumentidest, eelkõige komisjoni poolt Belgia Kuningriigile saadetud põhjendatud arvamusest, kui ka komisjoni hagiavaldusest, et asjaomane institutsioon heidab liikmesriigile ette määruse nr 987/2009 artikli 5 rikkumist tervikuna.
- 42 Seetõttu on esiteks selge, et Belgia Kuningriigil, kes ei saanud mõistlikult eksida komisjoni väidete eseme suhtes osas, milles need puudutasid nimetatud määruse artiklit 5 tervikuna, oli võimalik nendele tulemuslikult vastata, ning teiseks, et nimetatud sätte ja määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 seose kohta esitatud argumenti ei tõstatatud hilinenult.
- 43 Kolmandaks tuleb otsuse nr A1 rikkumise kohta esitatud väite vastuvõetavusega seoses märkida, et komisjon kirjeldab oma hagiavalduse punktis 11 tõendit A1 käsitlevale Euroopa Kohtu praktikale viidates selle tõendi eesmärki ja sisu. Lisaks tuleneb hagiavalduses, eelkõige selle punktides 10–12 esitatud argumentide analüüsist tervikuna, et komisjon tõi esile põhjendused, miks ta süüdistab seda liikmesriiki otsuses nr A1 sätestatud menetluste rikkumises.
- 44 Eeltoodust järeldub, et Belgia Kuningriigi esitatud väide, mille kohaselt ei ole määruse nr 883/2004 artikli 11, määruse nr 987/2009 artikli 5 ja otsuse nr A1 rikkumise kohta esitatud väited vastuvõetavad, ei ole põhjendatud ja tuleb tagasi lükata.

45 Seega on hagi vastuvõetav.

Sisulised küsimused

Poolte argumendid

- 46 Esmalt meenutab komisjon meenutab hagiavalduses, et määruse nr 883/2004 artiklis 11 on kehtestatud aluspõhimõte, mille kohaselt kohaldatakse selle määruse kohaldamisalasse kuuluvate isikute suhtes üldjuhul ainult ühe liikmesriigi õigusakte. Lähetatud töötajate kohta rõhutab komisjon, et nende suhtes kohaldatakse määruse nr 883/2004 artiklis 12 sätestatud reegli kohaselt jätkuvalt selle liikmesriigi õigusakte, kus nad tavaliselt tegutsevad, ja asjaomane liikmesriik väljastab neile tõendi A1, mis tõendab, et nad on selles liikmesriigis kindlustatud.
- 47 Komisjon märgib sellega seoses, et määruse nr 987/2009 artikli 5 lõige 1 näeb ette, et liikmesriigi pädeva asutuse väljastatud dokumente aktsepteeritakse teiste liikmesriikide asutustes niikaua, kuni need väljastanud liikmesriik ei ole neid tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud.
- 48 Ta lisab, et raskuste korral määruse nr 883/2004 tõlgendamisel või rakendamisel, mis võiks ohtu seada sellega hõlmatud isikute õigused, on selle määruse artiklis 76 sätestatud, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab ühendust lähetava liikmesriigi pädeva asutusega, ning kui mõistliku aja jooksul lahendust ei leita, võib asjaomane asutus pöörduda halduskomisjoni poole.
- 49 Lisaks on Euroopa Kohus 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsuses Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69, punktid 24 ja 25) kinnitanud, et kuna tõend A1 loob eelduse, et lähetatud töötajad on nõuetekohaselt kindlustatud neid lähetanud ettevõtja asukohaliikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemis, on see tõend kohustuslik selle liikmesriigi pädevale asutusele, kuhu töötajad lähetatakse, ja viib paratamatult järelduseni, et viimati nimetatud liikmesriigi skeem ei ole kohaldatav.
- 50 Komisjoni hinnangul järeldub sellest kohtupraktikast, et programmseaduse artiklite 23 ja 24 vastuvõtmine on määruse nr 883/2004 artiklitega 11 ja 12 ning artikliga 76 ning määruse nr 987/2009 artikli 5 lõikega 1 – nagu Euroopa Kohus on neid tõlgendanud – vastuolus.
- 51 Belgia Kuningriigi poolt kohtueelses menetluses esitatud argumendi kohta, et see liikmesriik oli kohustatud need siseriiklikud sätted vastu võtma *fraus omnia corrumpit* põhimõttest ja õiguste kuritarvitamise keelu üldpõhimõttest tulenevalt, väidab komisjon, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on kuritarvituse või pettuse kahtluse korral liikmesriikide tegevus oluliselt piiratud. Liidu kodanike suhtes liidu õigusnormide kohaldamisest keeldumiseks peavad liikmesriigi kohtud seega mitte ainult võtma õiguste kuritarvitamist või pettust arvesse üksikjuhtumite kaupa, vaid tuginema ka objektiivsetele asjaoludele ja hindama niisugust tegevust asjassepuutuvates liidu õigusnormides taotletud eesmärges silmas pidades.
- 52 Komisjon väidab aga, et käesoleva kohtuotsuse punktis 50 osutatud sätted näevad pettuse või õiguste kuritarvitamise kahtluse korral ette täpse ja üksikasjaliku koostöökorra, mistõttu ei ole vaja liidu õigusnormidest *fraus omnia corrumpit* põhimõtte alusel kõrvale kalduda.
- 53 Asjaomane institutsioon leiab veel, et õiguskindluse üldpõhimõtte kohaselt on tõend A1 seni, kuni selle väljastanud liikmesriigi ametiasutused ei ole tõendit tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud, selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusasutustele ja kohtutele siduv, kuhu asjassepuutuvad töötajad on lähetatud, kuna see tõendab, et need töötajad on oma tööandja asukohaliikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemis kindlustatud. Programmseaduse artiklite 23 ja 24 ühepoolne kehtestamine rikuks nii seda põhimõtet kui ka liikmesriikide lojaalse koostöö põhimõtet, mis on sätestatud ELL artikli 4 lõikes 3.

- 54 Samadel põhjustel lükkab komisjon tagasi Belgia Kuningriigi esitatud argumendi selle kohta, et üksnes asjaolu, et määrused nr 883/2004 ja nr 987/2009 näevad pettuse või õiguste kuritarvitamise kahtluse korral ette konkreetse dialoogi- ja lepitusmenetluse, ei saa võtta liikmesriikidelt võimalust võidelda pettuste või õiguste kuritarvitamise vastu muude vahenditega.
- 55 Komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astunud Iirimaa rõhutab eelkõige, et kõnealustes määrustes kehtestatakse õiguskindluse põhimõtet järgides kohaldatava õiguse kindlaksmääramise süsteem, mis tugineb kohaldatava õiguse ühtsuse reeglile ja tõendi A1 tunnustamisele. Lisaks nähakse ette vaidluste lahendamise süsteem.
- 56 *Fraus omnia corrumpit* põhimõtte kohta väidab Iirimaa, et kui ei ole tegemist õiguskindluse põhimõtte rikkumisega, ei luba selline liidu õiguse üldpõhimõtte kõrvale heita sõnaselgeid ja üheselt mõistetavaid sätteid ilma nende kehtivust vaidlustamata.
- 57 Belgia Kuningriik täpsustab kostja vastuses sissejuhatuses, et programmseaduse artiklis 23 määratletud mõiste „koordineerimist käsitlevates Euroopa määrustes kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramiseks kehtestatud eeskirjade kuritarvitamine“ sisaldab materiaalselt ja tahtluse elementi.
- 58 Pettuseks võib pidada näiteks võltsitud tõendit A1, Belgia residentide lähetamist pärast seda, kui Belgia sotsiaalkindlustus on lõppenud, maksimaalset 24-kuulist ajavahemikku ületavat katkematut lähetust, igasuguse otsese seose puudumist lähetatud töötaja ja tema tööandja vahel ning programmseaduse artiklis 22 osutatud praktilises juhendis kirjeldatud olukordi.
- 59 Sellistel juhtudel peab olema programmseaduse artikli 23 kohaselt tõendatud tahe „vältida Belgia sotsiaalkindlustusõigusaktide kohaldamist, mida oleks tulnud sellises olukorras kohaldada, kui [...] õigus- ja haldusnormidest oleks nõuetekohaselt kinni peetud“. See artikkel ei hõlma aga sotsiaalsete kulude optimeerimist või siis juhtumeid, mil tõend A1 sisaldab üksnes lihtlabaseid tehnilisi vigu.
- 60 Belgia Kuningriik täpsustab lisaks, et õiguste kuritarvitamise kohta võib esitada tõendeid programmseaduse artikli 24 lõike 1 tähenduses alles pärast üksikjuhtumite kaupa objektiivsete asjaolude hindamist.
- 61 Niisiis väidab Belgia Kuningriik, et programmseaduse artikleid 23 ja 24 kohaldatakse vaid harvadel juhtudel, kui Belgia pädevad asutused või kohtud on tuvastanud pettuse, mille tagajärjel on määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 sätteid järgimata väljastatud tõend A1 eesmärgiga vältida nende sätete alusel kohaldatavate siseriiklike õigusaktide ehk Belgia õigusaktide kohaldamist. Seetõttu ei ole õige komisjoni väide, et vaidlusaluste sätete eesmärk on tõendi A1 tühistamine.
- 62 Lisaks väidab Belgia Kuningriik, et kuna liikmesriikide vaheline dialoog tõendi A1 kehtetuks tunnistamise kohta ei ole praegu kehtiva väga algelise ja laialivalguva regulatsiooni tõttu toimiv, on pettuste vastu võitlemiseks vaja kehtestada tõhusamad meetmed.
- 63 Meenutades seejärel, kui tähtis on määruse nr 883/2004 artikli 11 lõike 3 punktis a kehtestatud põhimõtte, mille kohaselt kohaldatakse töökohariigi õigusakte, ja meenutades lähetatud töötajatele sellest põhimõttest tehtud erandit, väidab Belgia Kuningriik, et töötajaid, kes kasutavad seda erandit pettuse teel, koheldakse soodsamalt kui teisi töötajaid, kes töötavad töökohaliikmesriigi territooriumil.
- 64 Veel märgib Belgia Kuningriik, et määruses nr 1408/71 kehtestatud ja määruses nr 883/2004 korratud kollisiooninormide süsteemi kohaldamine sõltub üksnes asjaomase töötaja objektiivsest olukorrast. Määruse nr 883/2004 artikli 12 pettuse teel kohaldamine annab kindlustatud isikutele valikuõiguse, mis ei ole kollisiooninormide kohustuslikkusega kooskõlas.

- 65 *Fraus omnia corrumpit* üldpõhimõtte kohta väidab Belgia Kuningriik Euroopa Kohtu praktikale ja doktriinile tuginedes, et liikmesriik ei või võtta määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 rakendamiseks meetmeid, mis on selle liidu õiguse üldpõhimõttega vastuolus. Seega peaks siseriiklikel ametiasutustel ja kohtutel olema pettuse korral õigus võtta viivitamata parandusmeetmeid.
- 66 Konkreetsemalt otsuse nr A1 rikkumist puudutava väite kohta väidab Belgia Kuningriik 8. juuli 1992. aasta kohtuotsusele Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303) viidates, et selle otsuse näol ei ole tegemist õigustloova aktiga ja seega ei saa selle järgimata jätmine olla liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esemeks.
- 67 Määruse nr 883/2004 artiklite 11 ja 12 rikkumist puudutava väite kohta väidab Belgia Kuningriik, et Belgia ametiasutustel ja kohtutel on määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 nõuetekohaseks kohaldamiseks õigus keelduda määruse nr 883/2004 artikliga 12 „antud eelise kohaldamisest“, kui eelise saamiseks kasutati pettust. Sellega seoses lükkab Belgia Kuningriik ümber komisjoni esitatud argumendi, mille kohaselt takistab dialoogi- ja lepitusmenetluse olemasolu ja tõendi A1 õiguslik siduvus *fraus omnia corrumpit* põhimõtte kohaldamist.
- 68 Selle põhimõtte võimaliku rikkumise kohta, mille kohaselt kohaldatakse määruse nr 883/2004 reguleerimisalasse kuuluvate isikute suhtes üksnes ühe liikmesriigi õigusakte, väidab Belgia Kuningriik, et on võimalik, et pettuse korral ei ole väidetavalt pädev asutus tõendit A1 kunagi väljastanud, töötaja suhtes ei ole selle liikmesriigi õigusaktid kohaldatavad ja töötajal puudub tegelikult sotsiaalkindlustuskaitse üldse. Niisugusel juhul ei ole tegemist kõnealuse põhimõtte selge rikkumisega. Peale selle on pettusliku tegevuse tagajärjeks ebaausa konkurentsi ja sotsiaalse dumpingu tekkimine. Programmseaduse artiklite 23 ja 24 kohaldamine tagab seega „õiguse sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalsetele soodustustele“ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 lõike 2 tähenduses.
- 69 Samamoodi juhul, kui asjaomase isiku suhtes juba kehtib tõendi väljastanud asutuse asukohajärgse liikmesriigi sotsiaalkindlustus, ei too Belgia sotsiaalkindluskasutamise kindlustamine kaasa topeltkindlustust, kuna määruse nr 987/2009 artikli 6 lõike 1 punktis a on sõnaselgelt öeldud, et kui liikmesriikide vahel on kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramise suhtes erimeelsusi, kohaldatakse asjaomase isiku suhtes ajutiselt ühe kõnealuse liikmesriigi õigusakte. Sellisel juhul kohaldatakse esmajärjekorras selle liikmesriigi õigusakte, kus isik tegelikult majandustegevusega tegeleb, tingimusel et ta tegutseb ainult ühes liikmesriigis.
- 70 Määruse nr 987/2009 artikli 5 lõike 1 rikkumist puudutava väite kohta leiab Belgia Kuningriik, et kuna määruses nr 883/2004 kehtestatud kollisiooninormide süsteemi kohaldamine sõltub asjaomase töötaja objektiivselt olukorrast, siis juhul, kui Belgia ametiasutused ja kohtud on tuvastanud, et tõend A1 on võltsitud või sellise dokumendi väljastamiseks on kasutatud pettust, on lähetatud töötajate kindlustatuse nõuetekohasuse eeldus ümber lükatud.
- 71 Lisaks ei ole Belgia Kuningriigi hinnangul Euroopa Kohus veel võtnud seisukohta küsimuses, kas niisugused dokumendid on selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusasutustele ja kohtutele, kuhu töötajad on lähetatud, absoluutselt siduvad, isegi kui need dokumendid on võltsitud või nende saamiseks on kasutatud pettust. Ta on seega arvamisel, et kui on tõendatud, et tõend A1 on saadud pettusega või kui tegemist on võltsitud tõendiga, ei saa selle dokumendi suhtes kehtida lähetatud töötajate kindlustatuse nõuetekohasuse eeldus ja seetõttu ei saa see dokument olla siduv selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusasutustele ja kohtutele, kuhu asjaomane töötaja on lähetatud.
- 72 Lõpuks vaidleb Belgia Kuningriik seoses väitega, mis puudutab määruse nr 883/2004 artikli 76 lõikes 6 ja määruse nr 987/2009 artiklis 5 sätestatud dialoogi- ja lepitusmenetluse rikkumist, vastu komisjoni esitatud argumendile, mille kohaselt on nende menetluste kasutamine ainus abinõu pettuste vastu võitlemiseks ja muud abinõud on välistatud, samas kui dialoogi- ja lepitusmenetluse samaaegne kohaldamine ei ole välistatud.

- 73 Komisjon kordab repliigis hagiavalduses esitatud väiteid ja väidab jätkuvalt, et programmseaduse artiklid 23 ja 24 annavad võimaluse tühistada pettuse korral tõendi A1, kuna nende artiklite kohaldamise tagajärjel muudetakse kohaldatavaid õigusakte.
- 74 *Fraus omnia corrumpit* üldpõhimõtte kohta kinnitab komisjon, et Euroopa Kohus otsustas 10. veebruari 2000. aasta kohtuotsuses FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 53) sõnaselgelt, et liikmesriikidel ei ole õigust ühepoolselt otsustada, et töötaja lähetanud liikmesriigi väljastatud dokumendi puhul on tegemist pettusega.
- 75 Määruse nr 883/2004 artikli 11 lõike 1 ja artikli 12 rikkumist puudutava väite kohta leiab komisjon, et vastupidi Belgia Kuningriigi väidetele kohaldatakse määruse nr 987/2009 artikli 6 lõike 1 punkti a olukordades, kus kohaldatavaid õigusakte ei ole veel kindlaks määratud. Selle sätte eesmärk on tagada asjaomastele isikutele ajutine kindlustuskaitse ja mitte kohaldada teist kohustuslikku kindlustust, mis läheks määruse nr 883/2004 artikli 11 lõikega 1 ja artikliga 12 vastuollu.
- 76 Määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 ja määruse nr 987/2009 artikli 5 rikkumist puudutava väite kohta selgitab komisjon, et tema hagi eesmärk ei ole teha Belgia Kuningriigile õiguste kuritarvitamise või pettuste vastu võitlemiseks takistusi, vaid tagada, et määrustes nr 883/2004 ja nr 987/2009 kehtestatud menetlustest peetakse kinni. Jättes endale programmseaduse artiklite 23 ja 24 vastuvõtmisega õiguse ühepoolselt otsustada Belgia õigusaktide kohaldamise üle lähetatud töötajate suhtes olukorras, kus Belgia inspektorid ja asutused on näidanud ja tõendanud pettuse toimumist, on Belgia Kuningriik rikkunud kõnealuseid määruseid, sealhulgas lojaalse koostöö põhimõtet, mis on üldpõhimõttena kohaldatav ka pettuse või õiguste kuritarvitamise kahtluse korral.
- 77 Lõpuks meenutab komisjon otsuse nr A1 kohta, et selles täpsustatakse dialoogi- ja lepitusmenetlust, mis on kehtestatud määruse nr 883/2004 artiklis 76 ja määruse nr 987/2009 artiklis 5. Programmseaduse artiklis 23 tuletatakse muu hulgas meelde vajadust nimetatud menetlust järgida. Komisjon on siiski seisukohal, et selle sättega koostoimes sama seaduse artikliga 24 Belgia asutustele antud ühepoolne õigus just võimaldab Belgia Kuningriigil mitte järgida selle menetluse üksikasjalikke eeskirju, mida on täpsustatud otsuses nr A1.
- 78 Belgia Kuningriik vaidleb oma vasturepliigis muu hulgas vastu komisjoni poolt määruse nr 987/2009 artikli 6 lõikele 1 antud tõlgendusele. See liikmesriik leiab, et antud sätte tekstist ei järeldu, et seda sätet võib kohaldada ainult olukordades, kus kohaldatavaid õigusakte ei ole veel kindlaks määratud. Asjaomane säte on kohaldatav juhul, kui kahe liikmesriigi sotsiaalkindlustusasutustel või ametiasutustel on kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramise suhtes erimeelsusi. Olukorras, kus pädevad ametiasutused või kohtud soovivad kohaldada programmseaduse artikleid 23 ja 24, ehk nendel harvadel juhtudel, kus pettus on tõendatud, on teoreetiliselt tegemist erimeelsustega kohaldatavate õigusaktide suhtes.

Euroopa Kohtu hinnang

- 79 Määruse nr 883/2004 artiklite 11, 12 ja artikli 76 lõike 6 ning määruse nr 987/2009 artikli 5 rikkumist puudutavate väidete kohta tuleb alustuseks märkida, et määruse nr 883/2004 sätetega, millega määratakse kindlaks kohaldatavad õigusaktid, soovitakse eelkõige tagada, et asjassepuutuvate isikute suhtes kehtiks ainult ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustusskeem, vältimaks eri liikmesriikide õigusaktide üheaegset kohaldamist ja sellega kaasneda võivaid probleeme. Seda põhimõtet väljendab eelkõige viimati nimetatud määruse artikli 11 lõige 1 (vt analoogia alusel 12. juuni 2012. aasta kohtuotsus Hudzinski ja Wawrzyniak, C-611/10 ja C-612/10, EU:C:2012:339, punkt 41, ja 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 33).

- 80 Määruse nr 883/2004 artikli 12 lõikes 1 on sätestatud, et lähetatud töötaja suhtes kohaldatakse selles sättes ette nähtud tingimuste kohaselt selle liikmesriigi õigusakte, kus lähetatud töötaja tööandja tavaliselt tegutseb, mitte aga selle liikmesriigi õigusakte, kuhu asjaomane isik on lähetatud.
- 81 Selle liikmesriigi pädevad ametiasutused, kus tööandja tavaliselt tegutseb, väljastavad lähetatud töötajale tõendi A1, mis tõendab, et asjaomane töötaja on selles liikmesriigis kindlustatud.
- 82 Määruse nr 987/2009 artikli 5 lõikes 1 on liikmesriigi asutuse väljastatud dokumentide, mis näitavad isiku olukorda määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 kohaldamise eesmärgil, ning tõendusmaterjalide, mille alusel need dokumendid on välja antud, õigusliku siduvuse kohta sätestatud, et need dokumendid on kohustuslikud teiste liikmesriikide asutustele niikaua, kuni need väljastanud liikmesriik ei ole neid tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud.
- 83 Määruse nr 883/2004 artikli 76 lõike 6 kohaselt võtab pädeva liikmesriigi või isiku elukohajärgse liikmesriigi asutus raskuste korral selle määruse tõlgendamisel või rakendamisel, mis võiks ohtu seada sellega hõlmatud isiku õigused, ühendust asjaomase liikmesriigi asutusega. Kui lahendust ei leita mõistliku aja jooksul, võivad asjaomased asutused pöörduda halduskomisjoni poole.
- 84 Olgu märgitud, et määruse nr 883/2004 artikli 12 lõikes 1 korratakse sisuliselt määruse nr 1408/71 artikli 14 lõike 1 punkti a sõnastust. Kuna määruses nr 883/2004 on säilitatud põhimõte, mille kohaselt kohaldatakse lähetatud töötaja suhtes selle liikmesriigi õigusakte, kus tööandja tavaliselt tegutseb, ja kuna nimetatud määrustega taotletavad eesmärgid on identsed, tuleb viidata analoogia alusel määrust nr 1408/71 käsitlevale Euroopa Kohtu praktikale.
- 85 Asjaomase kohtupraktika kohaselt kinnitab selle liikmesriigi pädev asutus, kus tööandja tavaliselt tegutseb, tõendis A1, et lähetatud töötaja suhtes kohaldatakse lähetuse ajal jätkuvalt tema sotsiaalkindlustuskeemi. Seega, tulenevalt põhimõttest, et töötajad peavad olema kindlustatud ainult ühes sotsiaalkindlustuskeemis, tähendab tõend A1 paratamatult, et selle liikmesriigi sotsiaalkindlustuskeem, kuhu töötaja on lähetatud, ei ole kohaldatav (vt selle kohta 10. veebruari 2000. aasta kohtuotsus FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 49, ja 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 21).
- 86 Kui selles liikmesriigis, kuhu töötajad on lähetatud, oleks kehtestatud õigusnormid, mille kohaselt on selle riigi asutustel õigus asuda ühepoolsetel seisukohale, et tõendis toodud andmed ei ole neile siduvad, ja kohaldada nende töötajate suhtes oma riigi sotsiaalkindlustuskeemi, eirataks sellega ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet ning määruse nr 883/2004 artikli 12 lõikes 1 ja määruse nr 987/2009 artikli 5 lõikes 1 taotletavaid eesmärke (vt selle kohta 10. veebruari 2000. aasta kohtuotsus FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 52; 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 23, ja 6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 38).
- 87 Järelikult on tõend A1 üldjuhul kohustuslik pädeva asutuse liikmesriigile, kuhu töötajad on lähetatud, kuna see loob eelduse, et lähetatud töötajad on neid lähetanud ettevõtja asukohaliikmesriigi sotsiaalkindlustuskeemis nõuetekohaselt kindlustatud (vt selle kohta 10. veebruari 2000. aasta kohtuotsus FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punkt 53; 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 24, ja 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 41).
- 88 Igasugune vastupidine lahendus rikuks põhimõtet, mille kohaselt kohaldatakse töötaja suhtes ainult ühte sotsiaalkindlustuskeemi, ning kahjustaks kohaldatava skeemi prognoositavust ja seega õiguskindlust. Nimelt juhtudel, kus kohaldatavat skeemi on raske kindlaks määrata, võivad mõlema asjaomase liikmesriigi pädevad asutused asuda töötaja jaoks kahjulikule seisukohale, et viimase suhtes

kohaldatakse nende sotsiaalkindlustusskeemi (vt 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 25, ja 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 42).

- 89 ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest tuleneb siiski, et tõendi A1 väljastanud liikmesriigi pädev asutus peab sotsiaalkindlustuse valdkonnas kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramist käsitlevate eeskirjade kohaldamisel asjakohaseid faktilisi asjaolusid nõuetekohaselt hindama ja seega tagama, et tõendis esitatud andmed on õiged (27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 39, ja 6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Altun jt*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 37).
- 90 Lisaks on nimetatud asutus kohustatud tõendi A1 väljastamist uuesti kaaluma ja vajaduse korral tõendi tagasi võtma, kui selle liikmesriigi pädev asutus, kuhu töötajad on lähetatud, kahtleb dokumendi aluseks olevate faktiliste asjaolude ja seega seal sisalduvate andmete õigsuses, eelkõige juhul, kui need ei vasta määruse nr 883/2004 artikli 12 lõike 1 nõuetele (vt selle kohta 6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Altun jt*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 91 Juhul kui asjaomased asutused ei jõua eelkõige konkreetse juhtumiga seotud asjaolude hindamisel kokkuleppele, võivad nad pöörduda halduskomisjoni poole (vt selle kohta 6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Altun jt*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 92 Kui halduskomisjon ei suuda lahendada pädevate asutuste erimeelsusi konkreetsetes asjas kohaldatavate õigusaktide suhtes, on liikmesriigil, kuhu asjaomased töötajad on lähetatud, ja ilma et see piiraks tõendi väljastanud asutuse asukohajärgses liikmesriigis olemasolevate kohtulike õiguskaitsevahendite kasutamist, vähemalt lubatud algatada ELTL artikli 259 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus, et Euroopa Kohus saaks niisuguse hagi puhul hinnata, millised õigusaktid nende töötajate suhtes kehtivad, ja seega kontrollida tõendis A1 esitatud andmete õigsust (vt selle kohta 6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Altun jt*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 45).
- 93 Seega, kui esineb viga või lausa ilmselge viga määruse nr 883/2004 kohaldamistingimuste hindamisel ja isegi kui ilmneb, et asjassepuutuvate töötajate tegevuse tingimused ei kuulu ilmselgelt selle sätte esemelisse kohaldamisalasse, mille alusel tõend A1 välja anti, tuleb järgida menetlust, mis on ette nähtud eri liikmesriikide asutuste vahel tõendi A1 kehtivust või õigsust puudutavate võimalike erimeelsuste lahendamiseks (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Altun jt*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 94 Kui nõustuda sellega, et liikmesriik, kuhu töötaja on lähetatud, võiks kehtestada õigusnormid, mis annavad selle riigi asutustele õiguse tunnistada tõendi A1 asjaomase liikmesriigi kohtu kaudu ühepoolset kehtetuks, võib see kahjustada liikmesriikide pädevate asutuste vahelisele lojaalsele koostööle tuginevat süsteemi. Seega niikaua, kuni tõendit A1 ei ole tagasi võetud või kehtetuks tunnistatud, on see selle liikmesriigi õiguskorras, kuhu asjaomased töötajad on lähetatud, üldjuhul kohustuslik ja järelikult liikmesriigi asutustele siduv (vt selle kohta 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punktid 30 ja 31).
- 95 Järelikult ei ole sellised õigusnormid nagu programmseaduse artiklid 23 ja 24, mis lubavad Belgia Kuningriigi pädevatel asutustel kohaldada ühepoolset töötaja suhtes Belgia sotsiaalkindlustusõigusakte, kooskõlas määruse nr 883/2004 artikli 11 lõikes 1 kehtestatud põhimõttega, et töötajate suhtes kohaldatakse ainult ühte sotsiaalkindlustusskeemi, ning õiguskindluse põhimõttega, mis nõuab muu hulgas, et õigusnormid oleksid selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega, eelkõige siis, kui need normid võivad üksikisikute ja ettevõtjate jaoks kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi (vt selle kohta eelkõige 12. detsembri 2013. aasta kohtuotsus *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 96 Lisaks ei ole sellised õigusnormid nagu käesolevas asjas kooskõlas ka määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 sätetega, millega on reguleeritud menetlus, mida järgitakse raskuste korral kõnealuste määruste tõlgendamisel ja kohaldamisel, eelkõige juhul, kui liikmesriik, kuhu töötaja on lähetatud, leiab, et määruse nr 883/2004 artikli 12 lõike 1 kohaldamise tingimused ei ole täidetud.
- 97 Seda järeldust ei sea kahtluse alla Belgia Kuningriigi argument, et selle liikmesriigi ametiasutustel on juhul, kui on tuvastatud pettus, õigus keelduda määruse nr 883/2004 artikli 12 lõike 1 kohaldamisest.
- 98 Esiteks tuleb tõdeda, et ükski säte nimetatud määruses ega määruses nr 987/2009 ei anna liikmesriikidele õigust õigusaktide abil ühepoolselt sätestada, et määruse nr 883/2004 artikli 12 lõiget 1 pettuse või õiguste kuritarvitamise korral ei kohaldata, mistõttu on lojaalse koostöö põhimõte, mida on täpsustatud määruse nr 883/2004 artikli 76 lõikes 6 ja määruse nr 987/2009 artiklis 5, ka niisugustel juhtudel kohaldatav.
- 99 On tõsi, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa isikud tugineda liidu normidele pettuse või kuritarvituse eesmärgil, kuna pettuse ja kuritarvitamise keelu põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mida isikud peavad järgima. Nimelt ei saa liidu õigusnorme kohaldada nii laialt, et need hõlmaksid tehinguid, mida tehakse pettuse või kuritarvituse teel liidu õigusega ette nähtud eelistest kasu saamise eesmärgil (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punktid 48 ja 49 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 100 Euroopa Kohus on sedastanud, et seda konteksti arvestades olukorras, kus selle liikmesriigi asutus, kuhu töötajad on lähetatud, esitab tõendid A1 välja andnud asutusele määruse nr 883/2004 artikli 76 lõikes 6 ette nähtud dialoogi raames konkreetseid asjaolusid, mis lubavad arvata, et need tõendid on saadud pettuse teel, sel teisenä viimane nimetatud asutusel lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt nende asjaolude alusel uuesti hinnata, kas tõendid anti välja põhjendatult, ning võtta vajaduse korral tõendid tagasi (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 54).
- 101 Kui viimati nimetatud asutus mõistliku aja jooksul sellist uut hindamist läbi ei vii, peab saama nendele asjaoludele tugineda kohtumenetluses, mis algatatakse selleks, et selle liikmesriigi kohus, kuhu töötaja lähetati, asjassepuutuvad tõendid tühistaks (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 55).
- 102 Niisuguses olukorras võib liikmesriigi kohus jätta asjassepuutuvad tõendid A1 arvesse võtmata ja tal tuleb kindlaks teha, kas isikuid, keda süüdistatakse niisuguste lähetatud töötajate kasutamises, kellele on tõendid välja antud pettuse teel, saab kohaldatava riigisisese õiguse alusel süüdi mõista (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 60).
- 103 Isikutel, keda viidatud menetluses süüdistatakse selles, et nad on kasutanud lähetatud töötajaid, kes on tõendid saanud pettuse teel, peab siiski tagatiste alusel, mis tulenevad õigusest õiglasele kohtumenetlusele, jääma võimalus lükata ümber asjaolud, millele selles menetluses tuginetakse, enne kui liikmesriigi kohus otsustab, kas tõendid tühistada ja milline on nende isikute vastutus kohaldatava riigisisese õiguse alusel (6. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Altun jt, C-359/16, EU:C:2018:63, punkt 56).
- 104 Käesoleval juhul tuleb aga tõdeda, et vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid ei vasta käesoleva kohtuotsuse punktides 100 ja 101 kirjeldatud tingimustele.
- 105 Esiteks ei näe vaidlusalused õigusnormid ette mingit kohustust alustada määrustes nr 883/2004 ja nr 987/2009 sätestatud dialoogi- ja lepitusmenetlust. Teiseks ei piirdu asjaomased õigusnormid sellega, et pädevus tuvastada pettuse toimepanemine ja jätta sellest tulenevalt tõend A1 arvesse võtmata, on antud üksnes liikmesriigi kohtule, vaid lisaks on ette nähtud, et Belgia sotsiaalkindlustusasutused ja Belgia sotsiaalinspektorid otsustavad väljaspool kohtumenetlust kohaldada lähetatud töötajate suhtes Belgia sotsiaalkindlustusõigusakte.

- 106 Teiseks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriik ei saa põhjendada aluslepingust tulenevate kohustuste täitmata jätmist sellega, et ka teised liikmesriigid ei täida oma kohustusi. Nimelt ei tohi liidu õiguse rakendamine liikmesriikide poolt sõltuda EL toimimise lepinguga kehtestatud liidu õiguskorras vastastikkuse tingimusest. ELTL artiklites 258 ja 259 on juhuks, kui liikmesriigid rikuvad EL toimimise lepingust tulenevaid kohustusi, ette nähtud sobivad õiguskaitsevahendid (19. novembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome, C-118/07, EU:C:2009:715, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 107 Kolmandaks, mis puudutab argumenti, et tõendi A1 tagasivõtmise õiguslik regulatsioon on väga algeline ja laialivalgud, nii et liikmesriikidel tekivad raskused, samas kui nad peavad pettuse eest karistamiseks võtma viivitamata meetmeid, siis tuleb tõdeda, et kuigi ei ole välistatud, et koostöö- ja lepitusmenetlus ei toimi praktikas alati rahuldaval moel ja ilma tõrgeteta, ei saa liikmesriigid siiski tugineda vajaliku teabe kogumisel tekkida võivatele raskustele või nende pädevate haldusasutuste vahelises koostöös tekkinud võimalikele puudustele, et põhjendada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist (vt selle kohta 6. juuni 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-383/10, EU:C:2013:364, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 108 Neljandaks, mis puudutab Belgia Kuningriigi esitatud argumenti, et isegi kui asjaomane isik on tõendi väljastanud asutuse asukohajärgse liikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemis juba kindlustatud, ei too Belgia sotsiaalkindlustusskeemi kohaldamine kaasa topeltkindlustust, kuna määruse nr 987/2009 artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt kohaldatakse asjaomase isiku suhtes ajutiselt selle liikmesriigi õigusakte, kus ta tegelikult töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, siis tuleb tõdeda, et selline tõlgendus muudaks nimetatud määruse artikli 5 lõiked 2–4 sisutühjaks. Nimelt, kui on tegemist sama määruse artikli 5 lõike 1 kohaselt väljastatud dokumendiga, tuleb selle dokumendi suhtes eri liikmesriikide pädevate asutuste vahel tekkinud erimeelsuste puhul kohaldada määruse artikli 5 lõigetes 2–4 sätestatud menetlust, kuna sama määruse nr 987/2009 artikli 6 kohaldamine on sellisel juhul välistatud.
- 109 Neil asjaoludel tuleb nõustuda komisjoni esitatud väidetega, et Belgia Kuningriik on määruse nr 883/2004 artikli 11 lõikest 1, artikli 12 lõikest 1 ja artikli 76 lõikest 6 ning määruse nr 987/2009 artiklist 5 tulenevaid kohustusi rikkunud.
- 110 Halduskomisjoni otsuse nr A1 rikkumist puudutava väite kohta tuleb tõdeda, et väljakujunenud kohtupraktika järgi ei saa see otsus hoolimata asjaolust, et see võib liidu õiguse rakendamiseks kohustatud sotsiaalkindlustusasutusi abistada, kohustada neid asutusi liidu õigusnormide rakendamisel järgima teatud meetodeid või andma teatud tõlgendusi (8. juuli 1992. aasta kohtuotsus Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, punkt 52, ja 1. oktoobri 1992. aasta kohtuotsus Grisvard ja Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, punkt 25).
- 111 Seega, kuna otsus nr A1 ei ole õigustloov akt, ei saa Belgia Kuningriigile ette heita, et ta on programmseaduse artiklite 23 ja 24 vastuvõtmisega seda otsust rikkunud.
- 112 Neil asjaoludel tuleb otsuse nr A1 rikkumise kohta esitatud väide põhjendamatusena tõttu tagasi lükata.
- 113 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb sedastada, et võttes vastu programmseaduse artiklid 23 ja 24, on Belgia Kuningriik rikkunud määruse nr 883/2004 artikli 11 lõikest 1, artikli 12 lõikest 1 ja artikli 76 lõikest 6 ning määruse nr 987/2009 artiklist 5 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

¹¹⁴ Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on Belgia Kuningriigilt kohtukulude hüvitamist nõudnud ja liikmesriigi kohustuste rikkumine on põhiosas tuvastatud, tuleb kohtukulud välja mõista Belgia Kuningriigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

- 1. Võttes vastu 27. detsembri 2012. aasta programmseaduse artiklid 23 ja 24, on Belgia Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012) artikli 11 lõikest 1, artikli 12 lõikest 1 ja artikli 76 lõikest 6 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse nr 883/2004 rakendamise kord, artiklist 5.**
- 2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**
- 3. Mõista kohtukulud välja Belgia Kuningriigilt.**

Allkirjad