



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

11. srpnja 2018. *

„Povreda obveze države članice – Socijalna sigurnost – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članci 11. i 12. i članak 76. stavak 6. – Uredba (EZ) br. 987/2009 – Članak 5. – Upućivanje radnika – Osiguranje u sustavu socijalne sigurnosti – Borba protiv prijevare – Potvrda A1 – Odbijanje države članice da prizna obavljanje zanimanja u slučaju prijevare ili zlouporabe”

U predmetu C-356/15,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 13. srpnja 2015. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupa D. Martin, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koju podupire:

Irska, koju zastupaju E. Creedon, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju C. Tolanda, *BL*,

intervenijent,

protiv

Kraljevine Belgije, koju zastupaju L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Paepea, *avocat*,

tuženika,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (izvjestiteljica) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je donošenjem članaka 23. i 24. Programskog zakona od 27. prosinca 2012. (*Moniteur belge* od 31. prosinca 2012., str. 88860., u daljnjem tekstu: Programski zakon) Kraljevina Belgija povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 11. i 12. i članka 76. stavka 6. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1. i ispravak SL 2004., L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), članka 5. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) i Odluke A1 Administrativne komisije za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti od 12. lipnja 2009. o utvrđivanju postupka dijaloga i mirenja u vezi s valjanošću dokumenata, određivanjem mjerodavnog zakonodavstva i davanjima na temelju Uredbe br. 883/2004 (SL 2010., C 106, str. 1., u daljnjem tekstu: Odluka A1).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

- 2 Uvodne izjave 5., 8., 15. i 17. Uredbe br. 883/2004 propisuju:
 - „(5) U okviru takve koordinacije potrebno je unutar Zajednice jamčiti jednakost postupanja na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava prema osobama na koje se odnose.

[...]
 - (8) Opće načelo jednakog postupanja od posebne je važnosti za radnike koji ne borave u državi članici u kojoj su zaposleni, uključujući pogranične radnike.

[...]
 - (15) Potrebno je da se na osobe koje se kreću unutar Zajednice primjenjuje sustav socijalne sigurnosti samo jedne države članice kako bi se izbjeglo preklapanje odredbi nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuju i teškoće koje bi iz toga mogle proizaći.

[...]
 - (17) Kako bi se zajamčilo pravo jednakog postupanja svim osobama zaposlenim na državnom području države članice što je učinkovitije moguće, primjereno je kao opće pravilo odrediti kao primjenljivo zakonodavstvo države članice u kojoj osoba na koju se to odnosi obavlja svoju djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba.”

- 3 Članak 11. navedene uredbe, naslovljen „Opća pravila”, u stavcima 1. i 3. određuje:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[...]”

- 4 Članak 12. iste uredbe, naslovljen „Posebna pravila”, u stavku 1. propisuje:

„Na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji redovno obavlja svoju djelatnost tamo i kojeg je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca, i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od dvadeset i četiri mjeseca i da nije poslan s ciljem da zamijeni drugu osobu.”

- 5 Članak 76. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Suradnja”, u stavku 6. određuje:

„U slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni ove Uredbe, koje bi moglo ugroziti prava osobe koja je njome obuhvaćena, ustanova nadležne države članice ili države članice boravišta dotične osobe stupa u kontakt s ustanovom ili ustanovama države ili država članica na koje se to odnosi. Ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, navedena tijela traže intervenciju Administrativne komisije.”

Uredba br. 987/2009

- 6 Uvodna izjava 2. Uredbe br. 987/2009 glasi:

„Bliža i djelotvornija suradnja između ustanova socijalne sigurnosti ključna je za omogućavanje osobama obuhvaćenim Uredbom (EZ) br. 883/2004 da ostvare svoja prava u što je moguće kraćem roku i pod najboljim mogućim uvjetima.”

- 7 Članak 5. navedene uredbe, naslovljen „Pravna valjanost dokumenata i popratnih dokaza izdanih u drugoj državi članici”, propisuje:

„1. Ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice, kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene osnovne uredbe i provedbene uredbe te popratne dokaze na temelju kojih su ti dokumenti izdani sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili proglasi nevažećima.

2. Ako postoji dvojba o valjanosti dokumenta ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njemu sadržani podaci, ustanova države članice koja zaprimi dokument zahtijeva potrebna razjašnjenja od ustanove koja ga je izdala, a, kad je primjereno, i stavljanje izvan snage tog dokumenta. Ustanova koja je izdala dokument ponovno ispituje razloge za izdavanje dokumenta te ga prema potrebi povlači.

3. U skladu s odredbama stavka 2., ako postoji dvojba o podacima koje je dostavila dotična osoba, valjanosti dokumenta ili popratnih dokaza ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani podaci, ustanova mjesta privremenog boravišta ili boravišta, ako je to moguće, pristupa potrebnoj provjeri tih informacija ili dokumenta na zahtjev nadležne ustanove.

4. Ako dotične ustanove ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu sa spornim pitanjem izaći pred Administrativnu komisiju najranije mjesec dana nakon datuma na koji je ustanova koja je primila dokument podnijela svoj zahtjev. Administrativna komisija nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.”

- 8 Stavak 1. članka 6. Uredbe br. 987/2009, naslovljenog „Privremena primjena zakonodavstva i privremeno priznavanje prava na davanja”, glasi:

„Ako provedbena uredba ne predviđa drukčije, u slučaju razlike u stavovima između ustanova ili tijela dviju ili više država članica u odnosu na određivanje mjerodavnog zakonodavstva, na dotičnu se osobu privremeno primjenjuje zakonodavstvo jedne od tih država članica, a red prvenstva određuje se kako slijedi:

- (a) zakonodavstvo države članice u kojoj osoba stvarno obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, ako tu djelatnost obavlja samo u jednoj državi članici;

[...]”

- 9 Odluka A1 uspostavlja postupak dijaloga i mirenja u slučaju dvojbe o valjanosti dokumenta ili točnosti popratnih dokaza ili ako države članice imaju različite stavove o određivanju mjerodavnog zakonodavstva ili o ustanovi koja bi trebala pružati davanja.

Belgijsko pravo

- 10 Programski zakon u poglavlju 1. glave 3., naslovljene „Socijalna prijevara i pravilna primjena zakona”, sadržava odredbe koje se odnose na borbu protiv prijevarenih upućivanja. Drugi odjeljak tog poglavlja, naslovljen „Zloupotreba prava”, obuhvaća članke 22. do 25. Programskog zakona.

- 11 Njegov članak 22. propisuje:

„Za potrebe ovog poglavlja:

1. „Europske uredbe o koordinaciji” su:

- (a) Poglavlje II. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.);
- (b) Poglavlje III. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1972., L 74, str. 1.);
- (c) Uredba Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva (SL 2003., L 124, str. 1.);

- (d) Poglavlje II. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti;
 - (e) Poglavlje II. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti;
 - (f) Uredba (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (SL 2010., L 344, str. 1.);
2. „Praktični vodič”: praktični vodič za određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje na radnike na području Europske unije, Europskog gospodarskog prostora i Švicarske koji je izradila Administrativna komisija;
3. „Administrativna komisija”: Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti;
- [...]”

12 Članak 23. Programskog zakona određuje:

„Zloupotreba pravila za određivanje mjerodavnog zakonodavstva u europskim uredbama o koordinaciji postoji kada se na zaposlene ili samozaposlene osobe primjenjuju odredbe uredbi o koordinaciji na situaciju čiji su uvjeti utvrđeni u uredbama i koji su precizirani u Praktičnom vodiču ili u odlukama Administrativne komisije, a ne poštuju se kako bi se zaobišlo belgijsko zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti koje bi se trebalo primijeniti na tu situaciju da su prethodno navedene odredbe iz uredbi i administrativne odredbe bile primjereno poštovane.”

13 Članak 24. Programskog zakona glasi:

„1. Ako nacionalni sud, javna ustanova socijalne sigurnosti ili socijalni inspektor utvrdi zlouporabu iz prethodnog poglavlja, dotična zaposlena ili samozaposlena osoba bit će obveznik belgijskog zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti ako je to zakonodavstvo trebalo biti primijenjeno u skladu s odredbama iz uredbi i administrativnih odredbi navedenih u članku 22.

2. Belgijsko zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti primjenjivat će se od prvog dana na koji su ispunjene pretpostavke za njegovu primjenu, vodeći računa o rokovima zastare propisanim u članku 42. prvom podstavku drugoj rečenici Zakona od 27. lipnja 1969. o izmjeni dekreta-zakona od 28. prosinca 1944. o socijalnoj sigurnosti radnika i u članku 16. Kraljevskog dekreta br. 38 od 27. srpnja 1967. kojim se uređuje sustav socijalnog osiguranja samozaposlenih osoba.”

14 Članak 25. Programskog zakona određuje:

„Na ustanovi ili inspektoru koji ističe zlouporabu iz članka 23. jest da podnese dokaz te zlouporabe.”

Predsudski postupak

- 15 Dana 21. studenoga 2013. Komisija je Kraljevini Belgiji uputila pismo opomene u pogledu neusklađenosti članaka 23. i 24. Programskog zakona s člancima 11. i 12. i člankom 76. stavkom 6. Uredbe br. 883/2004, s člankom 5. Uredbe br. 987/2009 i s Odlukom A1.

- 16 U tom pismu Komisija je Kraljevini Belgiji prigovorila da je donijela navedene članke 23. i 24. kojima je ovlastila nadležna nacionalna tijela da jednostrano, bez provedbe postupka dijaloga i mirenja propisanog tim uredbama, nalože primjenu nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti na upućenog radnika koji je već obveznik socijalne sigurnosti u državi članici u kojoj njegov poslodavac redovno obavlja svoje djelatnosti jer je dostava tijela socijalne sigurnosti potonje države članice dokumenta kojim se potvrđuje njegovo svojstvo obveznika socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: potvrda A1) zlouporaba prava sukladno uredbama br. 883/2004 i 987/2009.
- 17 Dopisom od 20. siječnja 2014. Kraljevina Belgija odgovorila je na pismo opomene od 21. studenoga 2013. pozivajući se, među ostalim, na izreku *fraus omnia corrumpit* i zabranu zlouporabe prava kao opća načela prava koja dopuštaju državama članicama da donesu nacionalne odredbe kojima se odstupa od sekundarnog zakonodavstva Unije.
- 18 Belgijska vlada usto je tvrdila da uredbe br. 883/2004 i 987/2009 državama članicama dopuštaju donošenje jednostranih mjera, poput onih propisanih u člancima 23. i 24. Programskog zakona, kada te države članice smatraju da primjena tih uredbi dovodi do prijevara i zlouporaba prava.
- 19 Komisija je 25. rujna 2014. Kraljevini Belgiji dostavila obrazloženo mišljenje, a ona je na njega odgovorila dopisom od 24. studenoga 2014., kojim je Komisija, među ostalim, obaviještena o privremenoj suspenziji primjene mjera propisanih u člancima 23. i 24. Programskog zakona na temelju postupka zbog povrede obveze koji je bio u tijeku.
- 20 Budući da nije bila zadovoljna tim odgovorom, Komisija je podnijela ovu tužbu.
- 21 Odlukom predsjednika Suda od 10. studenoga 2015. dopuštena je intervencija Irske u potporu Komisijinu tužbenom zahtjevu.

O tužbi

Dopuštenost tužbe

Dopuštenost tužbe u cijelosti

– Argumentacija stranaka

- 22 Kao prvo, Kraljevina Belgija poziva se na nedopuštenost tužbe u cijelosti zbog toga što Komisija nije dostavila dokaz o postojanju navodne povrede obveze i osobito nemogućnosti tumačenja i primjene spornih odredaba Programskog zakona sukladno odredbama prava Unije, iako je u svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje uputila na takvu mogućnost.
- 23 Osim toga, prema mišljenju Kraljevine Belgije, nije osnovana Komisijina tvrdnja prema kojoj članak 24. Programskog zakona izričito proturječi člancima 11. i 12. i članku 76. stavku 6. Uredbe br. 883/2004 te članku 5. Uredbe br. 987/2009.
- 24 Komisija zahtijeva odbijanje prigovora nedopuštenosti.

– Ocjena Suda

- 25 Točno je da je prema ustaljenoj sudskoj praksi na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede. Naime, ona je obvezna utvrditi postojanje navodne povrede i dostaviti Sudu elemente koji su mu nužni za ispitivanje postojanja povrede a da se ne može pozvati ni na kakvu presumpciju (presuda od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska, C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 32.).
- 26 Međutim, pitanje je li Komisija utvrdila postojanje povrede obveze ne ulazi u ispitivanje dopuštenosti njezine tužbe, nego merituma (presuda od 4. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-678/13, neobjavljena, EU:C:2015:358, t. 18. i navedena sudska praksa).
- 27 Stoga je neosnovan prigovor nedopuštenosti tužbe u cijelosti koji je istaknula Kraljevina Belgija i treba ga odbiti.

Dopuštenost prigovora koji se temelje na povredi članka 11. Uredbe br. 883/2004, članka 5. Uredbe br. 987/2009 i Odluke A1

– Argumentacija stranaka

- 28 Podredno, Kraljevina Belgija kao prvo ističe da je prigovor koji se temelji na povredi članka 11. Uredbe br. 883/2004 neprecizan jer tužba ne omogućava jasno određivanje odnosi li se prigovor na taj članak 11. u cijelosti ili isključivo na njegov prvi stavak. U svakom slučaju, tvrdi da Komisija nije podnijela nikakav poseban, precizan i dosljedan argument koji bi se odnosio na taj prvi stavak.
- 29 Kao drugo, Kraljevina Belgija ističe da se argumenti navedeni u tužbi za potkrepljivanje prigovora koji se temelji na povredi članka 5. Uredbe br. 987/2009 odnose jedino na stavak 1. tog članka. Komisija je nepravodobno, u svojoj replici, zaključila o povredi članka 5. stavaka 2. do 4. Uredbe br. 987/2009 i povredi članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004.
- 30 Kao treće, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi Odluke A1, Kraljevina Belgija tvrdi da Komisija u svojoj tužbi samo navodi tu odluku a da ne navodi razloge takve povrede.
- 31 Komisija zahtijeva odbijanje prigovora nedopuštenosti.

– Ocjena Suda

- 32 Treba utvrditi da iz članka 120. točke (c) Poslovnika Suda i ustaljene sudske prakse koja se odnosi na tu odredbu proizlazi da u svakom aktu kojim se pokreće postupak treba jasno i precizno naznačiti predmet spora i dati sažeti prikaz istaknutih razloga kako bi se omogućilo tuženiku da pripremi obranu, a Sudu da provede nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva takva tužba trebaju na dosljedan i razumljiv način biti vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora (vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2016., Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, t. 32. i 34. i navedenu sudsku praksu).
- 33 Sud je također presudio da u okviru tužbe podnesene na temelju članka 258. UFEU-a prigovore treba iznijeti na dosljedan i precizan način kako bi se državi članici i Sudu omogućilo da pravilno razumiju doseg povrede prava Unije koja se stavlja na teret, što je nužno da bi država članica mogla na koristan način istaknuti navode u svoju obranu i Sud provjeriti postojanje povrede obveze koja se stavlja na teret (presuda od 2. lipnja 2016., Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, t. 33. i navedena sudska praksa).

- 34 Komisijina tužba osobito treba sadržavati dosljedno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da zainteresirana država članica nije ispunila jednu od obveza koju ima na temelju Ugovorâ (presuda od 2. lipnja 2016., Komisija/Nizozemska, C-233/14, EU:C:2016:396, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 35 U ovom slučaju Komisijina tužba odgovara zahtjevima sudske prakse navedene u prethodnim točkama.
- 36 Kao prvo, što se tiče dopuštenosti prigovora koji se temelji na povredi članka 11. Uredbe br. 883/2004, iz tužbe i istaknutih razloga nedvojbeno proizlazi da je predmet Komisijine tužbe neusklađenost članka 23. i 24. Programskog zakona s nekoliko odredaba prava Unije o upućivanju radnika. Položaj upućenih zaposlenika predmet je članka 12. stavka 1. te uredbe, kojim se za tu kategoriju zaposlenika provodi načelo koje uređuje tu uredbu, a prema kojem osobe koje ulaze u njezino područje primjene podliježu zakonodavstvu samo jedne države članice. To je načelo utvrđeno u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 883/2004. Stavci 2. do 5. ne odnose se na položaj upućenih radnika.
- 37 Iako je točno da je Komisija u svojoj tužbi općenito obuhvatila članak 11. navedene uredbe, treba utvrditi da ta tužba sadržava jasan sažet prikaz pravnih i činjeničnih elemenata na kojima se zasniva. Iz predsudskog postupka, a osobito iz obrazloženog mišljenja koje je Komisija uputila Kraljevini Belgiji te sažetog prikaza pravnog okvira i tužbenih razloga, proizlazi da se povreda obveze kojoj ta institucija prigovara, u dijelu u kojem obrađuje taj članak, odnosi jedino na njegov stavak 1.
- 38 Usto, iz podnesaka koje je podnijela Kraljevina Belgija proizlazi da je ona odgovorila na prigovor koji se temelji na povredi obveze iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 883/2004. Slijedom toga, očito je da Kraljevina Belgija nije mogla razumno pogrešno razumjeti da se Komisijini prigovori odnose na stavak 1. tog članka i da je na njih mogla dati koristan odgovor.
- 39 Kao drugo, što se tiče dopuštenosti prigovora koji se temelji na povredi članka 5. Uredbe br. 987/2009, treba podsjetiti na to da članak 76. stavak 6. Uredbe br. 883/2004 države članice podvrgava općoj obvezi suradnje u slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni potonje uredbe, u što je uključena intervencija Administrativne komisije.
- 40 Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 glasi da ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene uredbi br. 883/2004 i 987/2009. Stavci 2. do 4. tog članka opisuju postupak dijaloga i mirenja između dotičnih ustanova koje treba poštovati država članica koja ima dvojbe o valjanosti tih dokumenata ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani podaci. Potonje odredbe, dakle, pojašnjavaju sadržaj opće obveze suradnje između nadležnih ustanova država članica propisane u članku 76. stavku 6. Uredbe br. 883/2004.
- 41 U tom pogledu treba utvrditi da je Komisija u točki 10. svoje tužbe navela sadržaj članka 5. stavka 1. Uredbe br. 987/2009 i članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004. Osim toga, iz sažetog prikaza pravnog okvira i tužbenih razloga nedvojbeno proizlazi da se Kraljevini Belgiji prigovara da je povrijedila svoju obvezu poštovanja načela uspostavljenih člankom 76. stavkom 6. Uredbe br. 883/2004, kako su pojašnjena u članku 5. Uredbe br. 987/2009. Naposljetku, iz dokumenata razmijenjenih tijekom predsudskog postupka, a osobito iz obrazloženog mišljenja koje je Komisija uputila Kraljevini Belgiji i Komisijine tužbe, proizlazi da ta institucija ističe povredu obveze te države članice iz članka 5. Uredbe br. 987/2009 u cijelosti.
- 42 Slijedom toga, očito je, s jedne strane, da je Kraljevina Belgija – koja razumno nije mogla pogrešno razumjeti predmet Komisijinih prigovora jer su se odnosili na članak 5. navedene uredbe u cijelosti – mogla na njih dati koristan odgovor i, s druge strane, da argument koji se temelji na vezi između te odredbe i članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 nije nepravodobno istaknut.

- 43 Kao treće, što se tiče dopuštenosti prigovora koji se temelji na povredi Odluke A1, treba utvrditi da je u točki 11. svoje tužbe Komisija, navodeći sudsku praksu Suda koja se odnosi na potvrdu A1, opisala njezin cilj i doseg. Osim toga, iz ispitivanja svih argumenata istaknutih u toj tužbi, a osobito iz njezinih točaka 10. do 12., proizlazi da je Komisija iznijela razloge zbog kojih toj državi članici prigovara da je povrijedila postupke propisane Odlukom A1.
- 44 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je prigovor nedopuštenosti prigovora koji se temelje na povredi članka 11. Uredbe br. 883/2004, članka 5. Uredbe br. 987/2009 i Odluke A1 neosnovan i da ga treba odbiti.
- 45 Slijedom toga, tužba je dopuštena.

Meritum

Argumentacija stranaka

- 46 U svojoj tužbi Komisija kao prvo navodi da članak 11. Uredbe br. 883/2004 uspostavlja osnovno načelo prema kojem se na dotične osobe načelno primjenjuje zakonodavstvo samo jedne države članice. Što se tiče upućenih radnika, Komisija naglašava da se na njih, sukladno pravilu iz članka 12. Uredbe br. 883/2004, i dalje primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj redovno obavljaju svoju djelatnost te da potonja navedenim radnicima izdaje potvrdu A1 koja potvrđuje njihov status osiguranika u toj državi članici.
- 47 U tom pogledu Komisija ističe da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 propisuje da ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdalo nadležno tijelo države članice sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili ne proglasi nevažećima.
- 48 Dodaje da u slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni Uredbe br. 883/2004 koje bi mogle ugroziti prava osobe koja je njome obuhvaćena članak 76. te uredbe propisuje da nadležna ustanova države članice upućivanja stupa u kontakt s ustanovom države članice podrijetla i, ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, traži intervenciju Administrativne komisije.
- 49 Osim toga, Sud je u presudi od 26. siječnja 2006., *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, t. 24. i 25.) potvrdio da nadležna ustanova države članice u koju su ti radnici upućeni prihvaća potvrdu A1 jer ona stvara pretpostavku da su upućeni radnici osigurani u sustavu socijalne sigurnosti države članice u kojoj sjedište ima poduzeće koje je uputilo te radnike, a to nužno znači da se ne može primjenjivati sustav potonje države članice.
- 50 Prema Komisijinu mišljenju, iz te sudske prakse proizlazi da je donošenje članaka 23. i 24. Programskog zakona protivno člancima 11., 12. i 76. Uredbe br. 883/2004 i članku 5. stavku 1. Uredbe br. 987/2009, kako ih tumači Sud.
- 51 Što se tiče argumenta koji je Kraljevina Belgija istaknula tijekom predsudskog postupka, a prema kojem je ta država članica bila dužna donijeti navedene nacionalne odredbe zbog zahtjeva koji proizlaze iz izreke *fraus omnia corrumpit* i općeg načela zabrane zlorabne prava, Komisija tvrdi da, sukladno sudskoj praksi Suda, u slučaju sumnje u zlorabno ili prijevorno ponašanje, države članice podliježu važnim ograničenjima. Kako bi građanima Unije uskratili pogodnosti odredaba prava Unije, sudovi države članice tako moraju voditi računa ne samo o zlorabnim ili prijevnim ponašanjima od slučaja do slučaja, nego se i temeljiti na objektivnim elementima i ocjenjivati takva ponašanja vodeći računa o ciljevima koji se nastoje postići dotičnim odredbama prava Unije.

- 52 Međutim, Komisija ističe da odredbe navedene u točki 50. ove presude općenito i detaljno uređuju načine suradnje u slučaju sumnje u prijevaru ili zlouporabu na način da prema načelu *fraus omnia corrumpit* ne treba odstupiti od tih pravila.
- 53 Usto, prema mišljenju te institucije, opće načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su ustanove socijalne sigurnosti i sudovi države članice u kojoj se nalaze upućeni radnici vezani potvrdom A1 sve dok je tijela države članice koja su je izdala ne ukinu ili ne proglase nevažećom jer ona potvrđuje da su ti radnici osigurani u sustavu socijalne sigurnosti države članice u kojoj njihovo poduzeće ima sjedište. Jednostrano donošenje članaka 23. i 24. Programskog zakona povređuje to načelo i načelo lojalne suradnje između država članica, utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a.
- 54 Zbog istih razloga, Komisija odbija argument koji je istaknula Kraljevina Belgija, a prema kojem sama činjenica da su uredbe br. 883/2004 i 987/2009 uspostavile posebne postupke dijaloga i mirenja u slučaju prijevare ili zlouporabe ne mogu lišiti države članice mogućnosti da se bore protiv tih prijevara ili tih zlouporaba drugim sredstvima.
- 55 Irska, koja je intervenirala u potporu Komisiji, među ostalim naglašava da navedene uredbe uspostavljaju sustav označavanja zakonodavstva koje se primjenjuje i koje poštuje načelo pravne sigurnosti, a koje se zasniva na pravilu primjene zakonodavstva jedne države članice i na priznavanju potvrde A1. Usto je propisan sustav rješavanja sporova.
- 56 Što se tiče načela *fraus omnia corrumpit*, Irska ističe da bez povrede načela pravne sigurnosti takvo opće načelo prava Unije ne dopušta isključivanje izričitih nedvojbenih odredbi a da njihova valjanost ne bude dovedena u pitanje.
- 57 Kraljevina Belgija u svojem odgovoru na tužbu kao prvo je pojasnila da pojam „zlouporaba pravila za određivanje mjerodavnog zakonodavstva u europskim [u]redbama o koordinaciji”, definiran u članku 23. Programskog zakona, sadržava činjenični element i element namjere.
- 58 Kao „prijevare” kvalificiraju se, među ostalim, krivotvorene potvrde A1, upućivanje belgijskih rezidenata na kraju razdoblja u kojem su obveznici belgijske socijalne sigurnosti, prekinuta upućivanja čije trajanje prelazi maksimalno trajanje od 24 mjeseca ili pak potpuno nepostojanje izravne veze između upućenog radnika i njegova poslodavca te situacije opisane u Praktičnom vodiču iz članka 22. Programskog zakona.
- 59 Za takve situacije morala bi se, u skladu s člankom 23. Programskog zakona, dokazati volja „kako bi se zaobišlo belgijsko zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti koje bi se trebalo primijeniti na tu situaciju da su [...] navedene odredbe iz uredbi i administrativne odredbe bile primjereno poštovane”. Nasuprot tomu, u taj članak ne ulaze slučajevi socijalnog optimiranja ni slučajevi u kojima potvrde A1 sadržavaju samo jednostavne činjenične pogreške.
- 60 Kraljevina Belgija osim toga pojašnjava da se dokaz zlouporabe, u smislu članka 24. stavka 1. Programskog zakona, može donijeti samo nakon ispitivanja objektivnih elemenata od slučaja do slučaja.
- 61 Kraljevina Belgija tako tvrdi da se članci 23. i 24. Programskog zakona primjenjuju samo u rijetkim slučajevima u kojima nadležna belgijska tijela ili sudovi uspiju dokazati slučaj prijevare koji je doveo do izdavanja potvrde A1 a da nisu poštovane odredbe uredbi br. 883/2004 i 987/2009, s namjerom zaobilaženja primjene mjerodavnog zakonodavstva na temelju tih odredaba, to jest belgijskog zakonodavstva. Stoga je netočna Komisijina tvrdnja prema kojoj se inkriminiranim odredbama nastoji poništiti potvrda A1.

- 62 Kraljevina Belgija također ističe da ona mora raspolagati učinkovitim sredstvima za borbu protiv prijevare jer dijalog između država članica o povlačenju potvrda A1 ne funkcionira na zadovoljavajući način zbog vrlo rudimentarnog i nepotpunog postojećeg okvira.
- 63 Navodeći potom važnost načela uspostavljenog u članku 11. stavku 3. točki (a) Uredbe br. 883/2004, prema kojem je zakonodavstvo koje se primjenjuje ono države članice zaposlenja i da je iznimka od tog načela propisana za upućene radnike, Kraljevina Belgija tvrdi da se prema radniku koji se prijevarno koristi tom iznimkom postupa povoljnije nego prema drugim osobama zaposlenima na državnom području države članice zaposlenja.
- 64 Kraljevina Belgija nadalje ističe da primjena sustava sukoba zakona uspostavljena Uredbom br. 1408/71 i preuzeta Uredbom br. 883/2004 ovisi jedino o objektivnoj situaciji u kojoj se nalazi dotični radnik. Međutim, prijevarena primjena članka 12. Uredbe br. 883/2004 dovela bi do dodjele prava izbora socijalnim osiguranicima povredom kogentne naravi pravila o sukobu.
- 65 Što se tiče općeg načela *fraus omnia corrumpit*, Kraljevina Belgija, oslanjajući se na sudsku praksu Suda i na doktrinu, ističe da država članica ne može poduzeti provedbene mjere uredbi br. 883/2004 i 987/2009 koje povređuju takvo opće načelo prava Unije. Stoga bi nacionalna tijela i sudovi, kada su suočeni s prijevarnim situacijama, morali biti ovlašteni poduzeti trenutačne korektivne mjere.
- 66 Točnije, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi Odluke A1, Kraljevina Belgija, upućujući na presudu od 8. srpnja 1992., Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), ističe da ta odluka nije akt normativne naravi i da slijedom toga njezino nepoštovanje ne može biti predmet tužbe zbog povrede obveze.
- 67 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi članaka 11. i 12. Uredbe br. 883/2004, Kraljevina Belgija tvrdi da su belgijska tijela i sudovi, u okviru pravilne primjene uredbi br. 883/2004 i 987/2009, člankom 12. Uredbe br. 883/2004 ovlašteni odbiti „pogodnost dodijeljene povlastice” ako se na tu pogodnost prijevarno poziva. U tom pogledu, Kraljevina Belgija ne prihvaća argument koji je istaknula Komisija, a prema kojem postojanje postupaka dijaloga i mirenja i obvezujuća snaga potvrda A1 sprečavaju primjenu načela *fraus omnia corrumpit*.
- 68 Što se tiče moguće povrede načela prema kojem se na korisnike Uredbe br. 883/2004 primjenjuje zakonodavstvo samo jedne države članice, Kraljevina Belgija tvrdi da je moguće da, u slučaju prijave, navodno nadležna ustanova nikada nije izdala navedenu potvrdu A1, da se na radnika ne primjenjuje zakonodavstvo te države i da on u stvarnosti ne koristi nikakvu zaštitu u području socijalne sigurnosti. U takvom slučaju ne postoji teška povreda tog načela. Osim toga, prijevarne konstrukcije dovele bi do situacija nelojalne konkurencije i socijalnog dampinga. Dakle, primjena članaka 23. i 24. Programskog zakona jamči „prava iz socijalne sigurnosti i socijalne povlastice” u smislu članka 34. stavka 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 69 Čak i u slučajevima u kojima se na dotičnu osobu već primjenjuje socijalna sigurnost države članice ustanove izdateljice, svojstvo obveznika belgijske socijalne sigurnosti ne dovodi do dvostrukog svojstva osiguranika jer članak 6. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 987/2009 izričito propisuje da se, u slučaju neslaganja između dviju država članica u odnosu na određivanje mjerodavnog zakonodavstva, na dotičnu osobu privremeno primjenjuje zakonodavstvo jedne od tih država članica. U tom slučaju ponajprije se primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj osoba stvarno obavlja gospodarsku djelatnost, pod uvjetom da je obavlja samo u jednoj državi članici.
- 70 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi članka 5. stavka 1. Uredbe br. 987/2009, Kraljevina Belgija smatra da, s obzirom na to da primjena sustava sukoba zakona uspostavljenog Uredbom br. 883/2004 ovisi o objektivnoj situaciji u kojoj se nalazi dotični radnik, u slučajevima u kojima belgijska nadležna tijela i sudovi utvrde da je potvrda A1 krivotvorena ili da su prijevarna ponašanja dovela do izdavanja takvog dokumenta pretpostavka pravilnosti osiguranja upućenih radnika treba se smatrati oborenom.

- 71 Osim toga, prema mišljenju Kraljevine Belgije, Sud još nije odlučio o pitanju jesu li ustanove socijalne sigurnosti i sudovi države članice u koju su radnici upućeni apsolutno vezani takvim dokumentima, čak i ako su oni krivotvoreni ili su prijevorno pribavljeni. Zato smatra da se, kada je dokazano da su potvrde A1 stečene prijevorno ili je riječ o krivotvorinama, na njih ne može primjenjivati pretpostavka pravilnosti osiguranja upućenih radnika i, slijedom toga, one ne mogu obvezivati ustanove socijalne sigurnosti i sudove države članice u koju su dotične osobe upućene.
- 72 Naposljetku, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi postupaka dijaloga i mirenja, propisanih u članku 76. stavku 6. Uredbe br. 883/2004 i u članku 5. Uredbe br. 987/2009, Kraljevina Belgija osporava argument koji je istaknula Komisija, a prema kojem je primjena tih postupaka – zbog nepostojanja drugih – jedini instrument za suočavanje sa slučajevima prijevare i da paralelna primjena postupaka dijaloga i mirenja nije isključena.
- 73 Komisija u svojoj replici ponavlja prigovore istaknute u svojoj tužbi i ostaje pri tvrdnji prema kojoj članci 23. i 24. Programskog zakona omogućavaju poništenje potvrde A1 u slučaju prijevare jer bi njihova primjena dovela do promjene mjerodavnog zakonodavstva.
- 74 Što se tiče općeg načela *fraus omnia corrumpit*, Komisija potvrđuje da je Sud u presudi od 10. veljače 2000., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, t. 53.) izričito presudio da države članice nemaju ovlast jednostrano odlučiti da je dokument koji je izdala država članica podrijetla upućenog radnika zahvaćen prijevaram.
- 75 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi članka 11. stavka 1. i članka 12. Uredbe br. 883/2004, Komisija ističe da se članak 6. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 987/2009, protivno onomu što ističe Kraljevina Belgija, primjenjuje u slučajevima u kojima još nije utvrđeno nijedno mjerodavno zakonodavstvo. Cilj je te odredbe jamčenje prijelaznog osiguranja za dotične osobe, a ne nalažanje drugog obveznog osiguranja povredom članka 11. stavka 1. i članka 12. Uredbe br. 883/2004.
- 76 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 i članka 5. Uredbe br. 987/2009, Komisija pojašnjava da se njezinom tužbom ne nastoji spriječiti Kraljevina Belgija da se bori protiv zlorabe ili prijevornih manevara, nego zajamčiti poštovanje postupaka koji su uspostavljeni uredbama br. 883/2004 i 987/2009. Međutim, prisvajajući si, donošenjem članka 23. i 24. Programskog zakona, pravo da jednostrano donosi odluke o podlijevanju belgijskom zakonodavstvu upućenih radnika jer su njezini inspektori i ustanove socijalne sigurnosti „potvrdili” ili „dokazali” slučaj prijevare, Kraljevina Belgija povrijedila je te uredbe, uključujući načelo lojalne suradnje, koje se, kao opće načelo, i dalje primjenjuje u slučaju sumnje u prijevaru ili zlorabu.
- 77 Naposljetku, što se tiče Odluke A1, Komisija ponavlja da ona detaljnije uređuje načine i postupke dijaloga i mirenja uspostavljene člankom 76. Uredbe br. 883/2004 i člankom 5. Uredbe br. 987/2009. Članak 23. Programskog zakona usto ponavlja nužnost poštovanja navedenog postupka. Ipak, prema Komisijinu mišljenju, jednostrano pravo koje ta odredba, zajedno s člankom 24. toga zakona, dodjeljuje belgijskim ustanovama upravo dopušta Kraljevini Belgiji da ne poštuje detaljna pravila tog postupka, kako su pojašnjena u Odluci A1.
- 78 Kraljevina Belgija u svojem odgovoru na repliku osporava, među ostalim, Komisijino tumačenje članka 6. stavka 1. Uredbe br. 987/2009. Prema mišljenju te države članice, iz teksta te odredbe ne proizlazi da se ona može primijeniti jedino u slučajevima u kojima nije određeno nijedno mjerodavno zakonodavstvo. Stoga se ta odredba primjenjuje kada se pojavi nesuglasnost između ustanova ili tijela dviju ili više država članica o određivanju mjerodavnog zakonodavstva. Međutim, kada nadležna tijela ili sudovi žele primijeniti članke 23. i 24. Programskog zakona, to jest u rijetkim slučajevima kada je dokazana prijevara, trebalo bi pretpostaviti postojanje nesuglasnosti o mjerodavnom zakonodavstvu.

Ocjena Suda

- 79 Što se tiče prigovora koji se temelje na povredi članaka 11. i 12. i članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 te članka 5. Uredbe br. 987/2009, kao prvo treba istaknuti da odredbe Uredbe br. 883/2004 određuju mjerodavno zakonodavstvo kojim se osobito nastoji postići to da se na dotične osobe primjenjuje sustav socijalne sigurnosti samo jedne države članice, tako da se izbjegne preklapanje mjerodavnih nacionalnih zakonodavstava i komplikacije koje iz toga mogu proizići. To načelo dolazi do izražaja, među ostalim, u članku 11. stavku 1. te uredbe (vidjeti po analogiji presude od 12. lipnja 2012., Hudzinski i Wawrzyniak, C-611/10 i C-612/10, EU:C:2012:339, t. 41. i od 12. veljače 2015., Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, t. 33.).
- 80 Članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 propisuje da je mjerodavno zakonodavstvo za upućenog radnika, pod uvjetima navedenima u toj odredbi, ono države članice u kojoj poslodavac tog radnika redovno obavlja svoju djelatnost, a ne one države članice u koju je ta osoba upućena.
- 81 Nadležna tijela države članice u kojoj poslodavac redovno obavlja svoje djelatnosti upućenom radniku dostavlja potvrdu A1 kojom se potvrđuje svojstvo osiguranika tog radnika u toj državi članici.
- 82 Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 – u dijelu koji se odnosi na pravnu snagu dokumenata koje je izdala ustanova države članice i koji potvrđuju položaj osobe za potrebe primjene uredbi br. 883/2004 i 987/2009 te popratnih dokaza na temelju kojih su ti dokumenti izdani – navodi da ustanove drugih država članica prihvaćaju navedene dokumente sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili ne proglasi nevažećima.
- 83 Na temelju članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004, u slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni te uredbe koje bi mogle ugroziti prava osoba koje su njome obuhvaćena, ustanova nadležne države članice ili države članice boravišta dotične osobe stupa u kontakt s ustanovom države članice na koju se to odnosi. Ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, navedena tijela traže intervenciju Administrativne komisije.
- 84 Treba istaknuti da članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 u bitnome reproducira sadržaj članka 14. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 1408/71. Međutim, budući da Uredba br. 883/2004 zadržava pravilo primjene na upućenog radnika zakonodavstva države članice u kojoj njegov poslodavac redovno obavlja svoju djelatnost i da su ciljevi koji se nastoje postići navedenim uredbama istovjetni, treba se po analogiji pozvati na sudsku praksu Suda u vezi s Uredbom br. 1408/71.
- 85 Prema toj sudskoj praksi, nadležna ustanova države članice u kojoj poslodavac redovno obavlja svoju djelatnost u potvrdi A1 izjavljuje da se tijekom razdoblja upućivanja na upućene radnike i nadalje primjenjuje njezin sustav socijalne sigurnosti. Tako, zbog načela prema kojem radnici trebaju biti osigurani samo u jednom sustavu socijalne sigurnosti, potvrda A1 nužno znači da se ne može primjenjivati sustav socijalne sigurnosti države članice u koju je radnik upućen (vidjeti u tom smislu presude od 10. veljače 2000., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, t. 49. i od 26. siječnja 2006., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 21.).
- 86 Načelo lojalne suradnje propisano u članku 4. stavku 3. UEU-a i ciljevi koji se nastoje postići člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004 i člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 987/2009 bili bi izigrani ako bi država članica u koju su radnici upućeni donijela zakonodavstvo koje bi ovlastilo njezine ustanove da jednostrano smatraju da nisu vezane navodima te potvrde i ako bi na te radnike primjenjivale svoj sustav socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presude od 10. veljače 2000., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, t. 52.; od 26. siječnja 2006., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 23., i od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 38.).

- 87 Slijedom toga, nadležna institucija države članice u koju su ti radnici upućeni načelno prihvaća potvrdu A1 jer ona stvara pretpostavku pravilnosti tvrdnje da su upućeni radnici osigurani u sustavu socijalne sigurnosti države članice u kojoj sjedište ima poduzeće koje je uputilo te radnike (vidjeti u tom smislu presude od 10. veljače 2000., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, t. 53.; od 26. siječnja 2006., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 24., i od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 41.).
- 88 Suprotno rješenje moglo bi naštetiti načelu osiguranja zaposlenih osoba samo u jednom sustavu socijalnog osiguranja, predvidljivosti mjerodavnog sustava i, slijedom toga, pravnoj sigurnosti. Naime, u slučajevima u kojima je teško odrediti mjerodavni sustav, svaka od nadležnih ustanova u dvjema dotičnim državama članicama mogla bi smatrati da se na štetu dotičnih radnika primjenjuje samo njihov sustav socijalnog osiguranja (presude od 26. siječnja 2006., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 25., i od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 42.).
- 89 Međutim, načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a nalaže nadležnoj ustanovi države članice koja je izdala potvrdu A1 da provede točnu ocjenu činjenica relevantnih za primjenu pravila koja se odnose na određivanje mjerodavnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti i, slijedom toga, da jamči točnost navoda koji se nalaze u toj potvrdi (od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 39., i od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 37.).
- 90 Povrh toga, na navedenoj je ustanovi da razmotri osnovanost tog izdavanja i prema potrebi povuče tu potvrdu A1 ako nadležna ustanova države članice u koju su radnici upućeni izrazi dvojbe o točnosti činjenica na kojima se temelji taj dokument i, slijedom toga, o navodima koji se u njoj nalaze, a osobito jer oni ne odgovaraju zahtjevima članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 91 U slučaju kada se dotične ustanove ne uspiju usuglasiti, osobito o ocjeni činjenica u specifičnoj situaciji, one se za to mogu obratiti Administrativnoj komisiji (vidjeti u tom smislu presudu od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 92 Ako potonja ne uspije pomiriti stajališta nadležnih ustanova o mjerodavnom zakonodavstvu u konkretnom slučaju, država članica u koju su dotični radnici upućeni – i to bez obzira na moguća pravna sredstva sudske naravi koja postoje u državi članici kojoj pripada ustanova izdavateljica – može barem pokrenuti postupak zbog povrede obveze u skladu s člankom 259. UFEU-a, kako bi omogućila Sudu da prilikom takve tužbe ispita pitanje mjerodavnog zakonodavstva za navedene radnike i, slijedom toga, točnost navoda koji se nalaze u potvrdi (vidjeti u tom smislu presudu od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 45.).
- 93 Stoga, u slučaju pogreške, čak i očite, u ocjeni uvjeta primjene Uredbe br. 883/2004 i premda je utvrđeno da uvjeti radnog odnosa dotičnih radnika očito ne ulaze u materijalno područje primjene odredbe na temelju koje je izdana potvrda A1, treba poštovati postupak koji valja slijediti za rješavanje eventualnih sporova između ustanova dotičnih država članica oko valjanosti ili točnosti potvrde A1 (presuda od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 94 Ako bi bilo dopušteno da država članica u koju je radnik upućen može donijeti zakonodavstvo kojim ovlašćuje svoje ustanove da potvrdu A1 jednostrano proglase nevažećom pokretanjem postupka pred sudom te države članice, sustav koji se zasniva na lojalnoj suradnji između nadležnih ustanova država članica mogao bi biti ugrožen. Stoga se, dok god nije povučena ili proglašena nevažećom, potvrda A1 načelno priznaje u unutarnjem pravnom poretku države članice u koju su dotični radnici upućeni i, slijedom toga, obvezuje njezine ustanove (vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2006., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 30. i 31.).

- 95 Posljedično, načelu osiguranja zaposlenih osoba samo u jednom sustavu socijalnog osiguranja, uspostavljenom u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, kao i načelu pravne sigurnosti – koje, među ostalim, zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljivih učinaka, osobito kada na pojedince i poduzeća mogu imati negativne posljedice – protivi se zakonodavstvo poput članka 23. i 24. Programskog zakona, koje nadležnim tijelima Kraljevine Belgije dopušta da na radnika jednostrano primjenjuju belgijsko zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 12. prosinca 2013., *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 96 Osim toga, zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ nije usklađeno s odredbama uredbi br. 883/2004 i 987/2009 koje uređuju postupak koji treba provesti u slučaju poteškoća prilikom njihova tumačenja ili primjene, osobito kada država članica u koju su radnici upućeni smatra da nisu ispunjene pretpostavke za primjenu iz članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004.
- 97 To utvrđenje ne može se dovesti u pitanje argumentom na koji se poziva Kraljevina Belgija, prema kojem su nacionalne ustanove te države članice, u slučaju postojanja utvrđene prijevare, ovlaštene odbiti primjenu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004.
- 98 Kao prvo, treba utvrditi da nijedna odredba te uredbe ili Uredbe br. 987/2009 ne sadržava dopuštenje da države članice jednostrano zakonodavno propišu neprimjenjivost članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 u slučaju prijevare ili zloporabe, tako da se načelo lojalne suradnje, koje pobliže određuju članak 76. stavak 6. Uredbe br. 883/2004 i članak 5. Uredbe br. 987/2009, primjenjuje čak i u takvim slučajevima.
- 99 Točno je da se sukladno sudskoj praksi Suda pojedinci ne mogu s namjerom prijevare ili zloporabe pozivati na odredbe prava Unije jer je načelo zabrane prijevare i zloporabe prava opće načelo prava Unije čije se poštovanje zahtijeva od pojedinaca. Naime, primjena propisa Unije ne može se proširiti do te mjere da bi se njima pokrile radnje izvršene s ciljem prijevare ili zloporabe prednosti predviđenih zakonodavstvom Unije (presuda od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 48. i 49. i navedena sudska praksa).
- 100 U tom kontekstu Sud je utvrdio da, kada, u okviru dijaloga predviđenog člankom 76. stavkom 6. Uredbe br. 883/2004, ustanova države članice u koju su radnici upućeni podnese ustanovi izdavateljici potvrde A 1 konkretne dokaze koji upućuju da su te potvrde dobivene prijevarno, na potonjoj ustanovi je da, na temelju načela lojalne suradnje, s obzirom na te dokaze ponovno ispita osnovanost izdavanja navedenih potvrda i da ih po potrebi povuče (presuda od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 54.).
- 101 Ako ta potonja institucija ne provede takvo ponovno ispitivanje u razumnom roku, navedeni se dokazi moraju moći podnijeti u okviru sudskog postupka s ciljem da sud države članice u koju su radnici upućeni odbije uzeti u obzir odnosne potvrde (presuda od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 55.).
- 102 U takvom slučaju, nacionalni sud može odbiti uzeti u obzir odnosne potvrde A 1 te je na njemu da utvrdi mogu li osobe za koje se sumnja da su koristile radnike upućene na temelju prijevarno dobivenih potvrda odgovarati na temelju primjenjivog nacionalnog prava (presuda od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 60.).
- 103 Međutim, osobe kojima se u okviru takvog postupka stavlja na teret da su koristile radnike upućene na temelju potvrda koje su prijevarno dobili, trebaju imati mogućnost pobijanja dokaza na kojima se temelji taj postupak, uz poštovanje jamstava koja se odnose na pravo na pravično suđenje, prije nego što nacionalni sud odluči, kada je to potrebno, odbiti uzeti u obzir te potvrde i donijeti odluku o odgovornosti navedenih osoba na temelju primjenjivog nacionalnog prava (presuda od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 56.).

- 104 Ipak, u ovom slučaju treba istaknuti da sporno nacionalno zakonodavstvo ne ispunjava uvjete opisane u točkama 100. i 101. ove presude.
- 105 Naime, s jedne strane, tim zakonodavstvom ne propisuje se nikakva obveza poticanja postupka dijaloga i mirenja predviđenog uredbama br. 883/2004 i 987/2009. S druge strane, navedeno zakonodavstvo ne ograničava se na to da samo nacionalnom sudu dodijeli ovlast utvrđivanja postojanja povrede i da zbog toga odbije uzeti u obzir potvrdu A 1 nego se njime propisuje da izvan sudskog postupka belgijske ustanove za socijalnu sigurnosti i belgijski socijalni inspektori odlučuju o primjeni belgijskog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti na upućene radnike.
- 106 Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država članica ne može opravdati neizvršavanje svojih obveza koje ima prema Ugovoru okolnošću da druge države članice također povređuju svoje obveze. Naime, u pravnom poretku Unije uspostavljenom Ugovorom provedba država članica prava Unije ne može biti uvjetovana reciprocitetom. Članci 258. i 259. UFEU-a propisuju odgovarajuća pravna sredstva za suočavanje s povredama obveza država članica koje proizlaze iz Ugovora (presuda od 19. studenoga 2009., Komisija/Finska, C-118/07, EU:C:2009:715, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 107 Kao treće, što se tiče argumenta prema kojem je pravni okvir povlačenja potvrda A1 vrlo rudimentaran i nepotpun, tako da države članice zbog toga nailaze na poteškoće kada moraju poduzeti trenutačne mjere kako bi sankcionirale prijevaru, treba utvrditi da – iako nije isključeno da postupak suradnje i mirenja ne funkcionira uvijek na odgovarajući način i bez poteškoća u praksi – države članice ipak ne mogu iz mogućih poteškoća s kojima se suočavaju prilikom pribave potrebnih informacija ili deficita koji mogu nastupiti prilikom suradnje između njihovih nadležnih uprava izvesti opravdanje za nepoštovanje svojih obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. lipnja 2013., Komisija/Belgija, C-383/10, EU:C:2013:364, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 108 Kao četvrto, što se tiče argumenta na koji se poziva Kraljevina Belgija – prema kojem, čak i u slučaju u kojem je dotična osoba već obveznik socijalne sigurnosti države članice ustanove izdateljice, svojstvo osiguranika belgijske socijalne sigurnosti ne dovodi do dvostrukog svojstva osiguranika jer će se, sukladno članku 6. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 987/2009, na dotičnu osobu privremeno primjenjivati zakonodavstvo države članice u kojoj ona stvarno obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe – treba utvrditi da bi takvo tumačenje učinilo bespredmetnim članak 5. stavke 2. do 4. te uredbe. Naime, u slučaju postojanja dokumenta koji je izdan sukladno članku 5. stavku 1. navedene uredbe, postupak propisan u članku 5. te uredbe stavcima 2. do 4. mora se primjenjivati u slučaju neslaganja o tom dokumentu između nadležnih tijela različitih država članica jer je primjena članka 6. uredbe 987/2009 isključena u takvom slučaju.
- 109 U tim okolnostima treba prihvatiti Komisijine prigovore koji se temelje na povredi obveza Kraljevine Belgije koje ima na temelju članka 11. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 te članka 5. Uredbe br. 987/2009.
- 110 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi Odluke A1, treba utvrditi da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da takva odluka, iako može pružiti pomoć ustanovama socijalne sigurnosti zaduženima za primjenu prava Unije u tom području, ne obvezuje te ustanove da provode određene metode ili usvoje određena tumačenja prilikom primjene pravila Unije (presude od 8. srpnja 1992., Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, t. 52. i od 1. listopada 1992., Grisvard i Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, t. 25.).
- 111 Slijedom toga, budući da Odluka A1 nije normativnog karaktera, Kraljevini Belgiji ne može se prigovoriti da ju je povrijedila donošenjem članaka 23. i 24. Programskog zakona.
- 112 U tim okolnostima, treba kao neosnovan odbiti prigovor koji se temelji na povredi Odluke A1.

- ¹¹³ S obzirom na prethodna razmatranja, treba utvrditi da je, donošenjem članaka 23. i 24. Programskog zakona, Kraljevina Belgija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 te članka 5. Uredbe br. 987/2009.

Troškovi

- ¹¹⁴ U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Kraljevini Belgiji naloži snošenje troškova i da je u bitnome utvrđena povreda obveze, potonjoj treba naložiti snošenje troškova.

Slijedom toga, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1) Donošenjem članaka 23. i 24. Programskog zakona od 27. prosinca 2012. Kraljevina Belgija povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 11. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 76. stavka 6. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012., te članka 5. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe br. 883/2004.**
- 2) U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3) Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi