



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

3 december 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verrichten van diensten — Artikelen 56 VWEU en 57 VWEU — Richtlijn 96/71/EG — Artikel 3, leden 1 en 10 — Richtlijn 2006/123/EG — Artikel 19 — Nationale regeling volgens welke de persoon bij wie gedetacheerde werknemers of stagiairs zijn tewerkgesteld, verplicht is om melding te maken van degenen die niet in de mogelijkheid zijn het ontvangstbewijs over te leggen van de melding die hun in een andere lidstaat gevestigde werkgever in de lidstaat van ontvangst had moeten doen — Strafsanctie”

In zaak C-315/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen (België) bij vonnis van 28 november 2012, ingekomen bij het Hof op 7 juni 2013, in de strafzaak tegen

Edgard Jan De Clercq,

Emiel Amede Rosa De Clercq,

Nancy Genevieve Wilhelmina Rottiers,

Ermelinda Jozef Martha Tampère,

Thermotec NV,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Edgard De Clercq, Emiel De Clercq en N. Rottiers, vertegenwoordigd door S. Bouzoumita, advocaat,

* Procestaal: Nederlands.

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door S. Rodrigues en I. Majumdar, advocaten,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning en M. Wolff als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Coesme en D. Colas als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Wilman, J. Enegren en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU, van artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1) en van artikel 19 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen Edgard De Clercq, Emiel De Clercq, N. Rottiers en E. Tampère, Belgische staatsburgers, enerzijds, en Thermotec NV, een vennootschap naar Belgisch recht, anderzijds (hierna samen: „beklaagden”) wegens herhaaldelijke niet-nakoming tussen 1 april 2007 en 18 november 2008 van een bij de nationale wetgeving opgelegde meldingsplicht betreffende gedetacheerde werknemers.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 96/71

- 3 Artikel 1 van richtlijn 96/71, met het opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen, overeenkomstig lid 3, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een lidstaat.

[...]

3. Deze richtlijn is van toepassing voor zover de in lid 1 bedoelde ondernemingen een van de volgende transnationale maatregelen nemen:

a) een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze lidstaat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat,

of

b) een werknemer op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen van een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat,

[...]”

4 Artikel 3 van richtlijn 96/71, met het opschrift „Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden”, bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen – ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband – voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers wat de hierna genoemde aangelegenheden betreft, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd:

— in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

en/of

— in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechtelijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard in de zin van lid 8, voor zover deze betrekking hebben op de in de bijlage genoemde activiteiten[, te weten alle activiteiten in de bouwsector die betrekking hebben op het oprichten, het herstellen, het onderhouden, het verbouwen of het slopen van bouwwerken]:

a) maximale werk- en minimale rustperiodes;

b) minimumaantal betaalde vakantiedagen;

c) minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; [...]

d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;

e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;

f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;

g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

[...]

10. Deze richtlijn belet niet dat de lidstaten, met inachtneming van het Verdrag, op gelijke wijze aan de nationale ondernemingen en aan de ondernemingen van andere staten arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voorschrijven

- die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde,
- die zijn vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken als bedoeld in lid 8, met betrekking tot andere dan de in de bijlage genoemde activiteiten.”

5 Artikel 5 van deze richtlijn, met het opschrift „Maatregelen”, luidt:

„De lidstaten nemen adequate maatregelen ingeval niet aan de bepalingen van deze richtlijn wordt voldaan.

Zij dragen er met name zorg voor dat de werknemers en/of hun vertegenwoordigers over passende procedures beschikken om de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn af te dwingen.”

Richtlijn 2006/123

6 Artikel 16 van richtlijn 2006/123, met het opschrift „Vrij verrichten van diensten”, bepaalt in lid 2:

„De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen:

[...]

g) beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19.”

7 Artikel 19 van richtlijn 2006/123, dat valt onder hoofdstuk IV, afdeling 2, betreffende de rechten van de afnemers van diensten, bepaalt onder het opschrift „Verboden beperkingen”:

„De lidstaten leggen een afnemer geen eisen op die het gebruik van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperken, met name niet:

a) een verplichting bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of een verklaring af te leggen;

[...]”

8 Volgens artikel 44, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 28 december 2009 aan deze richtlijn te voldoen.

Belgisch recht

Wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering

- 9 De wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering (*Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1978, blz. 9106) bepaalde in artikel 69:

„§ 1 Elke persoon bij wie of voor wie werknemers van derden worden gebezigd, die onderworpen blijven aan een socialezekerheidsregeling van een andere lidstaat [...] dan België, moet tijdens de eerste dag van aanwezigheid van deze werknemers aan de dienst Sociale Inspectie van het Ministerie van Sociale Voorzorg schriftelijk de namen meedelen van degenen die het bewijs van deze onderwerping niet kunnen leveren door voorlegging van het bij artikel 11 van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, voorziene bewijs van detachering, evenals de naam of benaming en het adres van hun werkgevers.

[...]

§ 2 [...]

Op de personen die de voorschriften van § 1 niet naleven zijn de strafbepalingen van toepassing vermeld onder de artikelen 35 tot 39 van [de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders].”

- 10 Dat artikel 69 is opgeheven bij artikel 149 van de programmawet (I) van 27 december 2006 (*Belgisch Staatsblad* van 28 december 2006, blz. 75178; hierna: „programmawet”).

Programmawet

- 11 Afdeling 1 van hoofdstuk VIII van titel IV van de programmawet, met de artikelen 137 en 138, omschrijft de werkingssfeer van dat hoofdstuk en bevat een aantal definities. Artikel 137 van de programmawet bepaalt:

„Voor de toepassing van dit hoofdstuk en zijn uitvoeringsbesluiten, wordt begrepen onder:

- 1° werknemers: de personen die tegen loon en onder het gezag van een andere persoon, arbeidsprestaties leveren;
- 2° gedetacheerde werknemers: de personen bedoeld in punt 1° die in België tijdelijk of gedeeltelijk een arbeidsprestatie leveren en die hetzij,
 - a) gewoonlijk werken op het grondgebied van een of meer andere landen dan België,
 - b) zijn aangeworven in een ander land dan België;
- 3° werkgevers: de natuurlijke of rechtspersonen die de in 2° bedoelde werknemers tewerkstellen;
- 4° stagiairs: personen die in het kader van een studieprogramma of een beroepsopleiding een verplichte of vrijwillige stage doorlopen om het diploma of getuigschrift te verwerven of om praktijkervaring op te doen;

5° gedetacheerde stagiairs: de personen geïdende in punt 4° die in het kader van een buitenlands studieprogramma of een buitenlandse beroepsopleiding op het Belgische grondgebied een stage of een deel van een stage verrichten;

6° instelling waar de stagiair zijn studie of zijn beroepsopleiding volgt: het bedrijf, de openbare of privé onderwijsinstelling of elke andere entiteit [waarvoor] de stage wordt uitgeoefend;

[...]”

12 Artikel 138 van de programmawet bepaalt:

„Dit hoofdstuk is van toepassing op:

— de gedetacheerde werknemers en op hun werkgevers;

— de gedetacheerde stagiairs en, in voorkomend geval, op de instellingen waar zij hun studies of hun beroepsopleiding volgen;

[...]”

13 Hoofdstuk VIII van titel IV van de programmawet heeft als opschrift „Voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen”. Dat hoofdstuk, dat op 1 april 2007 in werking is getreden, voert een regeling van voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen in, de zogenaamde „regeling van de Limosa-aangifte”, waarbij een voorafgaande meldingsplicht is opgelegd in het kader van een groter project, het „Limosa”-systeem of het „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie”.

14 Afdeling 2 van dat hoofdstuk VIII, met de artikelen 139 tot en met 152 van de programmawet, heeft als opschrift „De voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers”. Artikel 139 van de programmawet, zoals van toepassing ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, bepaalde:

„Voorafgaandelijk aan de tewerkstelling van een werknemer gedetacheerd op het Belgische grondgebied moet zijn werkgever of een aangestelde of zijn lasthebber bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid een elektronische melding doen, opgemaakt overeenkomstig artikel 140, volgens de modaliteiten bepaald door de Koning.

Voorafgaandelijk aan aanvang van zijn stage op het Belgische grondgebied, moet de gedetacheerde stagiair of de instelling waar hij zijn studies of beroepsopleiding volgt bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid een elektronische melding doen, opgemaakt overeenkomstig artikel 140, volgens de modaliteiten bepaald door de Koning.

[...]

Zodra de melding bedoeld in de vorige leden is uitgevoerd, ontvangt de aangever een ontvangstbewijs [...].

[...]”

15 Volgens artikel 140 van de programmawet „bepaalt [de Koning] de groepen gegevens die in de voorafgaande melding zoals bedoeld in artikel 139 moeten worden opgenomen” en „bepaalt [de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid] de inhoud van deze groepen gegevens”.

- 16 Artikel 141 van de programmawet, dat deel uitmaakt van onderafdeling 2 van afdeling 2 van hoofdstuk VIII van titel IV van de programmawet, betreffende de verplichtingen van de eindgebruikers of opdrachtgevers van gedetacheerde werknemers, bepaalt:

„Iedere persoon bij wie of voor wie door personen bedoeld in artikel 137, 2° en 5°, rechtstreeks of via onderaanneming werkzaamheden verricht worden, moet via elektronische weg, voorafgaand aan het begin van de tewerkstelling van deze personen, de identiteitsgegevens van deze personen die niet in de mogelijkheid zijn het ontvangstbewijs afgeleverd overeenkomstig artikel 139, vierde lid van dit hoofdstuk, voor te leggen, melden aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, volgens de modaliteiten bepaald door de Koning.

Zodra de melding bedoeld in het vorige lid is uitgevoerd, ontvangt de aangever een ontvangstbewijs [...].

[...]”

- 17 In afdeling 4 van dat hoofdstuk VIII, met het opschrift „Toezicht en sancties”, voorzag artikel 157 van de programmawet in een sanctie in geval van niet-nakoming van de bij artikel 139 ervan opgelegde meldingsplicht. Artikel 158 van de programmawet, dat in dezelfde afdeling thuishoorde, zag meer bepaald op de melding van artikel 141 ervan en luidde:

„Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, worden gestraft met een geldboete van 250 tot 2 500 EUR al wie zich niet schikt naar de bepalingen van [...] [artikel] 141 [...]; de geldboete wordt zoveel maal toegepast als er gedetacheerde werknemers of zelfstandigen zijn ten overstaan van [wie] een inbreuk is gepleegd, zonder dat het totaal bedrag van de geldboete evenwel hoger mag zijn dan 125 000 EUR.”

Sociaal Strafwetboek en Strafwetboek

- 18 Bij artikel 2 van de wet van 6 juni 2010 (*Belgisch Staatsblad* van 1 juli 2010, blz. 43712), die op 1 juli 2011 in werking is getreden, werd het Sociaal Strafwetboek ingevoerd. Bij artikel 109, punt 55°, van deze wet wordt met name artikel 158 van de programmawet opgeheven.

- 19 Artikel 183 van het Sociaal Strafwetboek, met het opschrift „Verplichtingen van de eindgebruikers of opdrachtgevers”, bepaalt:

„Met een sanctie van niveau 3 wordt bestraft:

1° iedere persoon, bij wie of voor wie door gedetacheerde werknemers en gedetacheerde stagiairs, rechtstreeks of via onderaanneming, werkzaamheden verricht worden, in strijd met hoofdstuk VIII van titel IV van de programmawet [...] en de uitvoeringsbesluiten ervan, die voorafgaand aan het begin van de tewerkstelling van deze personen, via elektronische weg en volgens de nadere regels bepaald door de Koning, geen melding heeft gedaan van de identiteitsgegevens van de personen die niet in de mogelijkheid zijn een ontvangstbewijs voor te leggen, aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid;

[...]

Voor de in het eerste lid bedoelde inbreuken wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers, stagiairs, zelfstandigen of zelfstandige stagiairs.”

- 20 Volgens artikel 101 van het Sociaal Strafwetboek bestaat „[d]e sanctie van niveau 3 [...] uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1 000 EUR, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 EUR”. Artikel 102 van dat wetboek bepaalt dat de opdecimen bedoeld in artikel 1, eerste alinea,

van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op strafrechtelijke geldboeten (*Belgisch Staatsblad* van 3 april 1952, blz. 2606), zoals gewijzigd bij de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie (II) (*Belgisch Staatsblad* van 30 december 2011, blz. 81669), zowel op deze strafrechtelijke geldboeten als op deze administratieve geldboeten van toepassing zijn. Door toepassing van deze opdecimen wordt het bedrag van deze geldboeten vermenigvuldigd met zes.

- 21 Artikel 2, tweede alinea, van het Strafwetboek bepaalt dat „[i]ndien de straf, ten tijde van het vonnis bepaald, verschilt van die welke ten tijde van het misdrijf was bepaald, [...] de minst zware straf [wordt] toegepast”.

Koninklijk besluit

- 22 Hoofdstuk VIII van titel IV van de programmawet is aangevuld door het koninklijk besluit van 20 maart 2007 tot uitvoering van dat hoofdstuk (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 2007, blz. 16975), zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 31 augustus 2007 (*Belgisch Staatsblad* van 13 september 2007, blz. 48537; hierna: „koninklijk besluit”).
- 23 Artikel 7 van het koninklijk besluit bepaalt:

„De melding bedoeld in [artikel] 141 [...] van [de] programmawet [...] bevat de volgende gegevens:

- 1° Identificatiegegevens van de aangever. In het geval dat deze reeds beschikt over een ondernemingsnummer of identificatienummer bij de sociale zekerheid, indien het gaat om een natuurlijke persoon die niet de hoedanigheid heeft van onderneming in de zin van de voormelde wet van 16 januari 2003, volstaat dit nummer.
- 2° Identificatiegegevens van de gedetacheerde werknemer [...] of stagiair. In het geval dat deze reeds beschikt over een identificatienummer van het Rijksregister of identificatienummer van de Kruispuntbank bedoeld in artikel 8 van voornoemde wet van 15 januari 1990, volstaat dit nummer.
- 3° Identificatiegegevens met betrekking tot de werkgever van de gedetacheerde werknemer of de instelling [waarbij] de stagiair zijn stage of beroepsopleiding volgt. In het geval dat dezen reeds beschikken over een ondernemingsnummer of identificatienummer bij de sociale zekerheid, indien het gaat om een natuurlijke persoon die niet de hoedanigheid heeft van onderneming in de zin van de voormelde wet van 16 januari 2003, volstaat dit nummer.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 24 Blijkens de verwijzingsbeslissing produceert Thermotec NV, een vennootschap naar Belgisch recht, industriële koelssystemen. De vier in het hoofdgeding vervolgde natuurlijke personen zijn of waren de bestuurders van deze vennootschap. In Polen werd een zustervenootschap opgericht, Thermotec sp. z o.o., die dezelfde activiteit als Thermotec NV uitoefent.
- 25 Bij een controle op 5 mei 2008 op de zetel van Thermotec NV hebben de sociale inspectiediensten vastgesteld dat daar vier Poolse werknemers werkzaam waren, van wie drie in dienst waren genomen door Thermotec sp. z o.o. Voor deze werknemers kon geen E 101-formulier worden overgelegd. Thermotec sp. z o.o. kon evenmin het in artikel 139 van de programmawet bedoelde ontvangstbewijs overleggen dat wordt afgegeven na de aan detachering voorafgaande melding (hierna: „ontvangstbewijs”) en Thermotec NV, de eindgebruiker van de diensten, had nagelaten om de bevoegde Belgische instantie de identificatiegegevens mee te delen van de gedetacheerde werknemers die niet in de mogelijkheid waren om het ontvangstbewijs over te leggen.

- 26 Uit nazicht is gebleken dat zelfs voor vroegere periodes van tewerkstelling van Poolse werknemers of stagiairs geen E 101-formulier was aangevraagd door Thermotec sp. z o.o. Bovendien hadden de beklaagden voor de periode vóór 1 april 2007 op de eerste dag van tewerkstelling geen melding bij de sociale inspectie gedaan van de naam van deze werknemers en van de naam, of de naam en het adres, van hun werkgevers. Voor de periode na 1 april 2007 werd geen melding gedaan van de identificatiegegevens van de personen die het ontvangstbewijs niet hadden kunnen overleggen.
- 27 Op 3 oktober 2008 heeft de arbeidsauditeur een gerechtelijk onderzoek ingesteld. Tijdens dat onderzoek is op 18 november 2008 een huiszoeking verricht. Op 21 november 2008 zijn door de Poolse sociale inspectiedienst E 101-formulieren afgeleverd die geldig waren met terugwerkende kracht.
- 28 Er werd een proces-verbaal voor inbreuken opgesteld lastens Thermotec sp. z o.o. Voorts zijn Thermotec NV en de vier in het hoofdgeding vervolgde natuurlijke personen wegens twee inbreuken verwezen naar de verwijzende rechter. De eerste inbreuk betreft feiten die zijn gepleegd tussen 27 juni 2004 en 31 maart 2007, waarbij artikel 69, § 1, eerste alinea, en § 2, tweede alinea, van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering niet is nagekomen. De tweede inbreuk betreft feiten die zijn gepleegd tussen 1 april 2007 en 18 november 2008, waarbij artikel 141 van de programmawet niet is nagekomen. Beide inbreuken kunnen worden bestraft met strafrechtelijke geldboeten.
- 29 De verwijzende rechter preciseert dat de beklaagden niet worden vervolgd omdat zij als werkgever van de gedetacheerde werknemers niet de aan detachering voorafgaande melding hebben gedaan, maar omdat zij als eindgebruiker of opdrachtgever niet de identificatiegegevens hebben meegedeeld van de personen die het ontvangstbewijs niet hebben kunnen overleggen.
- 30 Voor de verwijzende rechter voeren Edgard De Clercq, Emiel De Clercq en Rottiers aan dat de bij artikel 141 van de programmawet opgelegde meldingsplicht (hierna: „betrokken meldingsplicht”) een onevenredige belemmering van de vrijheid van dienstverrichting oplevert. Zij benadrukken dat rekening moet worden gehouden met het feit dat deze plicht geldt boven op de bij artikel 139 van de programmawet opgelegde meldingsplicht van de buitenlandse dienstverrichter en zij beroepen zich tevens op artikel 19, sub a, van richtlijn 2006/123.
- 31 De verwijzende rechter merkt op dat volgens de conclusie die advocaat-generaal Cruz Villalón heeft genomen in de zaak Commissie/België (C-577/10, EU:C:2012:477, punt 54), richtlijn 2006/123 in casu niet relevant kan zijn omdat de ten laste gelegde feiten vóór 2 oktober 2009 zijn gepleegd. Naar zijn oordeel moet evenwel met richtlijn 96/71 rekening worden gehouden.
- 32 Deze rechter merkt op dat de verplichting voor de gebruikers en opdrachtgevers om de identificatiegegevens mee te delen van gedetacheerde werknemers die door hun werkgever niet bij de Belgische instanties zijn aangemeld, voor de gebruikers van diensten van in een andere lidstaat dan het Koninkrijk België gevestigde dienstverrichters als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan worden beschouwd. Hij wijst er echter op dat in casu verschillende rechtvaardigingsgronden denkbaar zijn, zoals de bescherming van gedetacheerde werknemers en de noodzaak om over informatie te beschikken om een effectieve controle op de naleving van de op deze werknemers toepasselijke Belgische wetgeving mogelijk te maken, de voorkoming van oneerlijke concurrentie, waarvan de bestrijding van sociale dumping een deelaspect vormt, de vrijwaring van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid en de noodzaak om fraude te voorkomen en misbruik te bestrijden. Hij vraagt zich evenwel af of de betrokken meldingsplicht en de sanctie die op niet-naleving van deze plicht staat (hierna samen: „de betrokken nationale regeling”), al dan niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken.
- 33 De verwijzende rechter brengt bovendien onder de aandacht dat op de datum waarop de verwijzingsbeslissing is genomen, het Hof nog geen uitspraak had gedaan in de zaak Commissie/België (C-577/10), die eveneens op de programmawet betrekking heeft. Hij benadrukt evenwel dat die zaak

ziet op zelfstandigen, terwijl het in casu gaat om de verplichtingen van de eindgebruiker bij de detachering van werknemers en stagiairs, zodat in de onderhavige zaak dus andere bepalingen van de programmawet in het geding zijn dan in de zaak Commissie/België.

- 34 Om deze redenen heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de bepalingen van de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU (voorheen de artikelen 49 EG en 50 EG) en artikel 3, leden 1 en 10, van [richtlijn 96/71], al dan niet in samenhang gelezen met artikel 19 van [richtlijn 2006/123], zo worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen artikel 141 van de [programmawet,] krachtens welke aan de persoon bij wie of voor wie door gedetacheerde werknemers of gedetacheerde stagiairs, rechtstreeks of via onderaanneming werkzaamheden verricht worden, de verplichting wordt opgelegd om via elektronische weg (of bij onmogelijkheid per fax of per brief) voorafgaand aan het begin van de tewerkstelling van deze personen, de identiteitsgegevens van deze personen die niet in de mogelijkheid zijn het ontvangstbewijs afgeleverd aan hun werkgever van zijn voorafgaande melding voor te leggen, te melden aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid junctis artikel 157 van de [programmawet] en artikel 183, eerste lid, 1°, Sociaal Strafwetboek, die de niet-naleving hiervan bestraft met correctionele strafsancties?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 35 Vooraf zij opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn vraag refereert aan artikel 157 van de programmawet. Dat artikel bepaalde met name welke sanctie van toepassing is op de werkgever van gedetacheerde werknemers wanneer hij de krachtens artikel 139 van de programmawet op hem rustende meldingsplicht niet nakomt. Blijkens de verwijzingsbeslissing gaat het in het hoofdgeding evenwel om de sanctie die van toepassing is op de afnemer van diensten wanneer hij tekortkomt aan zijn verplichting tot melding van de werknemers die door hun werkgever niet vooraf zijn aangemeld. Deze sanctie was vastgesteld in artikel 158 van de programmawet. Dat artikel is op 1 juli 2011 vervangen door artikel 183 van het Sociaal Strafwetboek, waarbij laatstgenoemd artikel, zoals de verwijzende rechter aangeeft, overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, van het Strafwetboek van toepassing is in het hoofdgeding. Voorts zij opgemerkt dat hoewel blijkens de verwijzingsbeslissing de beklagden wegens twee inbreuken zijn verwezen naar de nationale rechter, enkel over de vermeende inbreuk op artikel 141 van de programmawet het Hof een vraag wordt gesteld.
- 36 Daarenboven dient van meet af aan te worden gepreciseerd dat ook al verwijst de verwijzende rechter in zijn vraag naar zowel werknemers als stagiairs die op het Belgische grondgebied zijn gedetacheerd, de nationale bepalingen die op hen van toepassing zijn, mutatis mutandis identiek zijn. De hiernavolgende overwegingen betreffende gedetacheerde werknemers gelden dus ook voor gedetacheerde stagiairs, wanneer zij stage lopen onder de voorwaarden die voor reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst gelden (zie in die zin arresten Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punt 22, en Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, punten 14 en 15).
- 37 Gelet daarop moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU alsmede artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 19 van richtlijn 2006/123, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat volgens welke de afnemer van diensten die worden verricht door de gedetacheerde werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, verplicht is om vóór de aanvang van de tewerkstelling van deze werknemers bij de bevoegde instanties melding te doen van hun identificatiegegevens wanneer zij niet in de mogelijkheid zijn het bewijs over te leggen van de melding die hun werkgever vóór de aanvang van deze dienstverrichting bij de bevoegde instanties van deze lidstaat van ontvangst had moeten doen.

- 38 De Belgische, de Deense en de Franse regering stellen, kort samengevat, dat de betrokken nationale regeling niet als een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan worden beschouwd en deze regeling in elk geval wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang die met name verband houden met de bescherming van de werknemers, de voorkoming van oneerlijke concurrentie en de bestrijding van fraude, en bovendien noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken. Deze regeringen zijn overigens van mening dat in casu richtlijn 96/71 noch richtlijn 2006/123 uitlegging behoeft.
- 39 De Oostenrijkse regering is, zakelijk weergegeven, van mening dat de betrokken nationale regeling beantwoordt aan het bepaalde in artikel 5 van richtlijn 96/71, dat voorschrijft dat de lidstaten adequate maatregelen nemen ingeval niet aan deze richtlijn wordt voldaan.
- 40 Edgard De Clercq, Emiel De Clercq en Rottiers stellen daarentegen dat deze regeling een met de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU strijdige onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormt. Zij voegen daaraan toe dat richtlijn 2006/123 de lidstaten uitdrukkelijk verbiedt een meldingsplicht op te leggen aan wie gebruik wil maken van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter.
- 41 De Europese Commissie voert aan dat gelet op de rechtspraak van het Hof, in casu artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71 geen uitlegging behoeft, en zij merkt op dat richtlijn 2006/123 *ratione temporis* niet van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding. Bovendien is de Commissie van mening dat de betrokken nationale regeling een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting oplevert. Deze regeling kan worden gerechtvaardigd, maar het is de taak van de verwijzende rechter om de met deze nationale regeling nagestreefde doelstelling concreet en nauwkeurig te bepalen en te beoordelen, en om na te gaan of deze regeling evenredig is.

Toepasselijkheid van artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71

- 42 Artikel 3 van richtlijn 96/71 ziet blijkens het opschrift ervan op de „[a]rbeidsvoorwaarden en -omstandigheden” van gedetacheerde werknemers.
- 43 Zo bepaalt lid 1 van dat artikel 3 dat de lidstaten erop toezien dat in een lidstaat gevestigde ondernemingen die, in het kader van transnationale dienstverrichtingen, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat, laatstbedoelde werknemers – ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband – de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechtelijke uitspraken voor zover deze betrekking hebben op een aantal in de bijlage bij deze richtlijn opgesomde activiteiten in de bouwsector, en die onder meer zien op de maximale werk- en minimale rustperiodes, het minimumaantal betaalde vakantiedagen, de minimumlonen en de gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk.
- 44 Op dezelfde wijze preciseert lid 10 van dat artikel 3 dat de lidstaten, met eerbiediging van het VWEU, op gelijke wijze aan de nationale ondernemingen en aan de ondernemingen van andere lidstaten ook arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden mogen voorschrijven die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, van datzelfde artikel, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde, alsmede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zijn vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechtelijke uitspraken met betrekking tot andere dan de in de bijlage bij richtlijn 96/71 genoemde activiteiten.
- 45 De leden 1 en 10 van artikel 3 van richtlijn 96/71 beogen derhalve aan de gedetacheerde werknemers te waarborgen dat de regels voor minimale bescherming van de lidstaat van ontvangst inzake de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden betreffende de in dat lid 1 opgesomde aangelegenheden en,

in voorkomend geval, de door de lidstaten krachtens dat lid 10 gepreciseerde aangelegenheden zullen worden toegepast terwijl zij op het grondgebied van die lidstaat tijdelijk werkzaamheden verrichten (zie in die zin arrest *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809, punt 76).

- 46 In casu blijkt uit de aanwijzingen van de verwijzende rechter dat de betrokken nationale regeling niet rechtstreeks ziet op de in deze bepalingen bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, maar ertoe strekt de doeltreffendheid te waarborgen van controles die de Belgische instanties kunnen uitvoeren om naleving van deze arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verzekeren.
- 47 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat dergelijke controlemaatregelen evenwel niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/71 vallen en niet op het niveau van de Europese Unie zijn geharmoniseerd, aangezien richtlijn 96/71 de coördinatie van de nationale regelingen van materieel recht betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers beoogt, los van de ondergeschikte bestuurlijke regels voor de controle van de naleving van die voorwaarden en omstandigheden. Deze maatregelen kunnen dus door de lidstaten vrij worden gedefinieerd met eerbiediging van het Verdrag en de algemene beginselen van het Unierecht (zie in die zin arrest *dos Santos Palhota e.a.*, C-515/08, EU:C:2010:589, punten 25-27).
- 48 Derhalve valt een situatie als die in het hoofdgeding niet onder artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71.

Toepasselijkheid van artikel 19 van richtlijn 2006/123

- 49 Artikel 16, lid 2, sub g, van richtlijn 2006/123 verbiedt de lidstaten jegens een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperkingen aan het vrij verrichten van diensten te stellen middels beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19 van diezelfde richtlijn. Zoals *Edgard De Clercq*, *Emiel De Clercq* en *Rottiers* opmerken, blijkt uit de gezamenlijke lezing van dat artikel 16, lid 2, sub g, en artikel 19, sub a, van richtlijn 2006/123 dat het de lidstaten verboden is aan de afnemer van diensten eisen te stellen die het gebruik van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperken, waaronder de verplichting om bij hun bevoegde instanties een verklaring af te leggen.
- 50 Evenwel zij opgemerkt dat blijkens de verwijzingsbeslissing de beklaagden worden vervolgd voor feiten die tussen 1 april 2007 en 18 november 2008 zijn gepleegd, dit is vóór afloop van de termijn voor omzetting van richtlijn 2006/123 zoals gesteld in artikel 44, lid 1, ervan, te weten 28 december 2009. Deze richtlijn is dus *ratione temporis* niet van toepassing op het hoofdgeding.
- 51 Derhalve behoeft bij het onderzoek van de prejudiciële vraag geen rekening te worden gehouden met het bepaalde in artikel 19 van richtlijn 2006/123.

De artikelen 56 VWEU en 57 VWEU

- 52 Vooraf is het van belang op te merken dat het hoofdgeding blijkens de verwijzingsbeslissing ziet op de afnemers van diensten die zijn verricht door een in een lidstaat gevestigde onderneming die haar eigen werknemers voor een bepaalde tijd ter beschikking van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming van dezelfde groep heeft gesteld opdat zij aldaar werkzaamheden verrichten. Aangezien artikel 56 VWEU niet alleen aan de dienstverrichter zelf maar evenzeer aan de afnemer van deze diensten rechten toekent, valt een dergelijke feitelijke situatie onder de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU (zie in die zin arresten *dos Santos Palhota e.a.*, EU:C:2010:589, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en *Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor*, C-53/13 en C-80/13, EU:C:2014:2011, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Bestaan van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting

- 53 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing van elke discriminatie van de dienstverrichter op grond van diens nationaliteit of de omstandigheid dat hij in een andere lidstaat is gevestigd dan die van de dienstverrichting, maar tevens de opheffing van elke beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, kan verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie met name arresten dos Santos Palhota e.a., EU:C:2010:589, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak; Commissie/België, C-577/10, EU:C:2012:814, punt 38, en Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Zoals in punt 52 van dit arrest in herinnering is gebracht, kent artikel 56 VWEU bovendien niet alleen rechten toe aan de dienstverrichter zelf maar evenzeer aan de afnemer van deze diensten.
- 55 In casu blijkt uit artikel 141 van de programmawet dat de betrokken meldingsplicht voor de eindgebruikers of de opdrachtgevers bij of voor wie door gedetacheerde werknemers, rechtstreeks of via onderaanneming, werkzaamheden worden verricht, de verplichting inhoudt om voor het begin van de dienstverrichtingen na te gaan of deze gedetacheerde werknemers in de mogelijkheid zijn het ontvangstbewijs over te leggen. Is dat niet het geval, dan moeten deze eindgebruikers of opdrachtgevers via elektronische weg bij de bevoegde Belgische instanties een melding doen.
- 56 Overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit moet deze melding de identificatiegegevens van de aangever bevatten, die eventueel beperkt kunnen blijven tot een ondernemingsnummer of een identificatienummer bij de sociale zekerheid, de identificatiegegevens van de gedetacheerde werknemer die het ontvangstbewijs niet heeft kunnen overleggen, die eventueel beperkt kunnen blijven tot een identificatienummer van het Rijksregister of de Kruispuntbank, alsmede de identificatiegegevens van de werkgever van de gedetacheerde werknemer, die eventueel ook beperkt kunnen blijven tot een ondernemingsnummer of een identificatienummer bij de sociale zekerheid.
- 57 Ingevolge de artikelen 101 en 183 van het Sociaal Strafwetboek wordt niet-nakoming van de betrokken meldingsplicht door de afnemer van de diensten bestraft met hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1 000 EUR, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 EUR, waarbij de opdecimen van toepassing zijn en de geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers.
- 58 De betrokken nationale regeling houdt voor de afnemers van diensten die worden verricht door werknemers die gedetacheerd zijn door een in een andere lidstaat dan het Koninkrijk België gevestigde werkgever, dus de verplichting in om niet alleen vóór de aanvang van de dienstverrichting te controleren of de werkgever van deze werknemers zelf de hem bij artikel 139 van de programmawet opgelegde meldingsplicht is nagekomen, maar ook, in voorkomend geval en eveneens vóór de aanvang van de dienstverrichting, bij deze werknemers hun eigen identificatiegegevens en die van hun werkgever op te vragen en die gegevens, samen met hun gegevens, door te sturen naar de bevoegde Belgische instanties.
- 59 Derhalve dient te worden vastgesteld dat een regeling die dergelijke verplichtingen inhoudt, waarvan niet-nakoming strafrechtelijk strafbaar is, het voor in België gevestigde afnemers van diensten minder aantrekkelijk kan maken om gebruik te maken van de diensten van in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters en hen dus kan ontmoedigen om een beroep te doen op in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters.
- 60 Bijgevolg vormt deze regeling een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 57 VWEU, die door artikel 56 VWEU in beginsel verboden wordt.

61 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het betoog van de Belgische regering dat de gevolgen van deze regeling in feite verwaarloosbaar zijn doordat slechts de mededeling van een beperkt aantal gegevens is vereist, en de betrokken meldingsplicht zuiver declaratoir en slechts subsidiair is. Dienaangaande behoeft enkel eraan te worden herinnerd dat het Verdrag zelfs een geringe of minder belangrijke beperking van een fundamentele vrijheid in beginsel verbiedt [arresten *Corsica Ferries (France)*, C-49/89, EU:C:1989:649, punt 8, en *Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor*, EU:C:2014:2011, punt 42].

Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van dienstverrichting

- 62 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een nationale regeling op een gebied dat op het niveau van de Unie niet is geharmoniseerd, die zonder onderscheid geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, ondanks het feit dat zij tot een beperking van het vrij verrichten van diensten leidt, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar deze is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijk is (arresten *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, EU:C:1999:575, punten 34 en 35; *dos Santos Palhota e.a.*, EU:C:2010:589, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en *Commissie/België*, EU:C:2012:814, punt 44).
- 63 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat er gelet op de mogelijkheid voor de overheid van de lidstaat op het grondgebied waarvan een dienst wordt verricht, om toezicht te houden op de naleving van de regels waarmee wordt beoogd de eerbiediging te waarborgen van de rechten die de nationale wetgeving van deze lidstaat aan werknemers op zijn grondgebied verleent, objectieve verschillen bestaan tussen de ondernemingen die zijn gevestigd in de lidstaat op het grondgebied waarvan de dienst wordt verricht, en de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die werknemers op het grondgebied van eerstbedoelde lidstaat detacheren om aldaar een dienst te verrichten (zie in die zin arresten *Finalarte e.a.*, C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 en C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564, punten 63, 64 en 73, en *Commissie/België*, EU:C:2012:814, punt 48).
- 64 In casu is de verwijzende rechter van oordeel dat de betrokken nationale regeling kan worden gerechtvaardigd door de bescherming van de gedetacheerde werknemers, de noodzaak om een effectieve controle op de naleving van de op deze werknemers toepasselijke Belgische wetgeving mogelijk te maken, de voorkoming van oneerlijke concurrentie, waarvan de bestrijding van sociale dumping een deelaspect vormt, de vrijwaring van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid en ook de noodzaak om fraude te voorkomen en misbruik te bestrijden. Ook de Belgische regering voert aan dat de betrokken nationale regeling een rechtvaardiging vindt in de doelstelling om de werknemers te beschermen, oneerlijke concurrentie te voorkomen en fraude te bestrijden.
- 65 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen, met name kunnen worden aangevoerd de bescherming van de werknemers (arrest *dos Santos Palhota e.a.*, EU:C:2010:589, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak), de voorkoming van oneerlijke mededinging door ondernemingen die hun gedetacheerde werknemers minder dan het minimumloon betalen, voor zover deze doelstelling samenhangt met de doelstelling om de werknemers te beschermen door sociale dumping te bestrijden (zie in die zin arrest *Wolff & Müller*, C-60/03, EU:C:2004:610, punten 35, 36 en 41), alsmede de bestrijding van fraude, met name sociale fraude, en de voorkoming van misbruik, inzonderheid de bestrijding van zwartwerk, voor zover deze doelstelling kan samenhangen met, met name, de doelstelling om het financieel evenwicht van de socialezekerheidsstelsels te beschermen (zie in die zin arrest *Rüffert*, C-346/06, EU:C:2008:189, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 66 Ook heeft het Hof erkend dat de lidstaten bevoegd zijn om na te gaan of de nationale bepalingen en de bepalingen van het Unierecht op het gebied van dienstverrichtingen zijn nageleefd, en dat de dwingende redenen van algemeen belang die de materieelrechtelijke bepalingen van een regeling rechtvaardigen, ook de controlemaatregelen kunnen rechtvaardigen die nodig zijn om de naleving ervan te verifiëren (zie in die zin arresten *Arblade e.a.*, EU:C:1999:575, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en *dos Santos Palhota e.a.*, EU:C:2010:589, punt 48).
- 67 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof met betrekking tot de voorafgaande meldingsplicht die, in wezen, krachtens artikel 153 van de programmawet rust op zelfstandige dienstverrichters die wettig in een andere lidstaat dan het Koninkrijk België zijn gevestigd en in België tijdelijk diensten wensen te verrichten, heeft geoordeeld dat het Koninkrijk België zich ter rechtvaardiging van de door deze bepalingen in het leven geroepen belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan beroepen op de doelstelling om fraude, met name bepaalde sociale fraude, te bestrijden, misbruik te voorkomen en de werkenden te beschermen (zie in die zin arrest *Commissie/België*, EU:C:2012:814, punt 45).
- 68 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, dat de betrokken meldingsplicht op de afnemer van de diensten berust en een aanvulling vormt op de voorafgaande meldingsplicht die reeds op de werkgever van de gedetacheerde werknemers rust. Bovendien zij opgemerkt dat, inzonderheid op het gebied van het arbeidsrecht, werknemers die door hun in een andere lidstaat gevestigde werkgever op het Belgische grondgebied worden gedetacheerd, met name krachtens richtlijn 96/71 in beginsel een aantal sociale rechten genieten waarvan de betrokken nationale regeling de eerbiediging beoogt te verzekeren.
- 69 Hieruit volgt dat de doelstellingen van bescherming van de gedetacheerde werknemers en van bestrijding van fraude, waarop de Belgische regering zich in casu beroept, ook de betrokken nationale regeling kunnen rechtvaardigen en dat deze regeling, voor zover zij een controlemaatregel vormt die noodzakelijk is om de eerbiediging van deze dwingende redenen van algemeen belang te verzekeren, in de zin van de in de punten 65 en 66 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, a priori geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen.
- 70 Gelet daarop is het de taak van de verwijzende rechter om te beoordelen of deze regeling, rekening houdend met alle relevante elementen, evenredig is ten opzichte van de verwezenlijking van de doelstellingen (zie in die zin arresten *Finalarte e.a.*, EU:C:2001:564, punt 49, en *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 84).
- 71 Met het oog op die beoordeling is het van belang eraan te herinneren dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een aan een in een andere lidstaat gevestigde werkgever opgelegde verplichting om voorafgaand aan een detachering de instanties van de lidstaat van ontvangst in kennis te stellen van de aanwezigheid van een of meer gedetacheerde werknemers, de vermoedelijke duur van hun aanwezigheid en de dienst of diensten die de detachering rechtvaardigt of rechtvaardigen, een doeltreffende en evenredige maatregel is die deze instanties in staat stelt om, enerzijds, de naleving van de sociale bepalingen en de loonregeling van de lidstaat van ontvangst gedurende de detachering te controleren en daarbij rekening te houden met de verplichtingen waaraan deze werkgever reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst, en anderzijds, fraude te bestrijden (zie in die zin arrest *dos Santos Palhota e.a.*, EU:C:2010:589, punten 51, 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 Zoals de Belgische regering aangeeft, kan de betrokken nationale regeling, doordat zij toezicht impliceert op de meldingsplicht die rust op de werkgever van de tijdelijk in België gedetacheerde werknemers, juist worden beschouwd als het noodzakelijke uitvloeisel van deze plicht en derhalve als van essentieel belang ter verwezenlijking van de met het Limosa-systeem nagestreefde doelstellingen.

- 73 Tevens is het nuttig eraan te herinneren dat het opleggen van sancties, daaronder begrepen strafsancties, kan worden beschouwd als noodzakelijk om de daadwerkelijke naleving van een nationale regeling te waarborgen, op voorwaarde evenwel dat de aard en het bedrag van de opgelegde sanctie in elk concreet geval evenredig zijn aan de ernst van de inbreuk die de sanctie beoogt te bestraffen (zie in die zin arresten *Louloudakis*, C-262/99, EU:C:2001:407, punten 69 en 70, en *Commissie/Griekenland*, C-156/04, EU:C:2007:316, punt 72).
- 74 Gelet op deze elementen blijkt dat de betrokken nationale regeling evenredig kan zijn aan de door de verwijzende rechter en de Belgische regering aangegeven doelstellingen, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.
- 75 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke de afnemer van diensten die worden verricht door gedetacheerde werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, ertoe verplicht is, vóór de aanvang van de tewerkstelling van deze werknemers bij de bevoegde instanties melding te doen van hun identificatiegegevens wanneer zij niet in de mogelijkheid zijn het bewijs over te leggen van de melding die hun werkgever vóór de aanvang van deze dienstverrichting bij de bevoegde instanties van deze lidstaat van ontvangst had moeten doen, voor zover deze regeling kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van de werknemers of de bestrijding van sociale fraude, op voorwaarde dat vaststaat dat zij geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstelling(en) te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling(en) te bereiken, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Kosten

- 76 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 56 VWEU en 57 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke de afnemer van diensten die worden verricht door gedetacheerde werknemers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, verplicht is om vóór de aanvang van de tewerkstelling van deze werknemers bij de bevoegde instanties melding te doen van hun identificatiegegevens wanneer zij niet in de mogelijkheid zijn het bewijs over te leggen van de melding die hun werkgever vóór de aanvang van deze dienstverrichting bij de bevoegde instanties van deze lidstaat van ontvangst had moeten doen, voor zover deze regeling kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van de werknemers of de bestrijding van sociale fraude, op voorwaarde dat vaststaat dat zij geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstelling(en) te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling(en) te bereiken, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

ondertekeningen