Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

19. december 2012*

»Traktatbrud — artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — national lovgivning, som pålægger selvstændige tjenesteydere med hjemsted i andre medlemsstater en forpligtelse til at afgive en forhåndserklæring — strafferetlige sanktioner — hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser — sondring objektivt begrundet — tvingende almene hensyn — forebyggelse af bedrageri — bekæmpelse af illoyal konkurrence — beskyttelse af selvstændige erhvervsdrivende — proportionalitet«

I sag C-577/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 10. december 2010,

Europa-Kommissionen ved E. Traversa, C. Vrignon og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af avocat S. Rodrigues,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved C. Vang, S. Juul Jørgensen og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af dommerne L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. marts 2012,

* Processprog: fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. juli 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 56 TEUF, idet det har vedtaget artikel 137, nr. 8, artikel 138, tredje led, artikel 153 og artikel 157, nr. 3, i rammelov (I) af 27. december 2006 (*Moniteur belge* af 28.12.2006, s. 75178) i den affattelse, der har fundet anvendelse siden den 1. april 2007 (herefter henholdsvis »de omhandlede bestemmelser« og »rammeloven«), og herved pålægger selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien at afgive en erklæring forud for udøvelse af deres virksomhed i Belgien (herefter »Limosaerklæringen«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11. april 2011 har Kongeriget Danmark fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Belgiens påstande.

Nationale bestemmelser

3 Kapitel VIII i rammelovens afsnit IV om sociale anliggender vedrører »forhåndserklæring for udstationerede lønmodtagere og selvstændige«. Det er blevet suppleret ved kongelig anordning af 20. marts 2007, vedtaget til gennemførelse af kapitlet (*Moniteur Belge* af 28.3.2007, s. 16975), som ændret ved kongelig anordning af 31. august 2007 (*Moniteur Belge* af 13.9.2007, s. 48537, herefter »den kongelige anordning«).

4 Den omhandlede erklæringspligt er blevet indført inden for rammerne af et mere omfattende projekt, kaldet »Limosa«, som er en forkortelse for »Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie« (grænseoverskridende informationssystem med henblik på undersøgelse af indvandring i forhold til socialforvaltningen, herefter »Limosasystemet«). Projektet har til formål at indføre en elektronisk kvikskranke for samtlige de skridt, der er forbundet med arbejde i Belgien. De oplysninger, der indsamles inden for rammerne af Limosaerklæringen, er således beregnet til brug for en central tingbog og stilles med henblik på statistik- og kontrolformål til rådighed for bl.a. de belgiske tilsynstjenester på både forbunds- og regionalt plan ved hjælp af en fælles it-platform.

Rammeloven

5 Rammelovens artikel 137 bestemmer:

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

[...]

7° selvstændige erhvervsdrivende: alle fysiske personer, som udøver erhvervsvirksomhed uden at være bundet af et ansættelsesforhold eller en vedtægt

8° udstationerede selvstændige erhvervsdrivende:

a) de i nr. 7 omhandlede personer, som midlertidigt eller på deltid udøver en eller flere selvstændige former for virksomhed i Belgien uden at have fast bopæl dér, og som sædvanligvis arbejder i et eller flere andre lande end Belgien

b) udenlandske personer, som flytter til Belgien med henblik på dér midlertidigt at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller etablere sig midlertidigt som selvstændig

[...]«

6 Rammelovens artikel 138 bestemmer:

»Dette kapitel finder anvendelse på:

[...]

— udstationerede selvstændige erhvervsdrivende

[...]

Kongen kan […], i givet fald og på betingelser, som han fastsætter, udelukke kategorier af udstationerede selvstændige erhvervsdrivende fra anvendelsen af dette kapitel, henset til varigheden af deres ydelser i Belgien eller til arten af deres virksomhed […]«

7 Kapitlets afdeling 3 har overskriften »Forhåndserklæring for udstationerede selvstændige«. Rammelovens artikel 153 om den forhåndserklæring bestemmer:

»Forud for en udstationeret selvstændig erhvervsdrivendes udøvelse af erhvervsvirksomhed på belgisk område skal vedkommende eller hans befuldmægtigede til Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants elektronisk afgive en erklæring udfærdiget i overensstemmelse med artikel 154 i henhold til de af Kongen fastsatte regler.

[...]

Såfremt den udstationerede selvstændige eller hans befuldmægtigede […] ikke kan afgive denne erklæring elektronisk, kan de ved fax eller post sende den til Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants i henhold til de af dette institut fastsatte regler.

Når den i de foregående afsnit omhandlede erklæring er afgivet, modtager anmelderen en kvittering for modtagelsen […]. Hvis erklæringen er indsendt ved fax eller post, udsteder Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants en kvittering for modtagelsen ved fax eller post efter en model, som instituttet udfærdiger.

Kongen bestemmer, inden for hvilken frist en forhåndserklæring kan annulleres.

Hvis udstationeringen forlænges ud over den oprindeligt fastsatte varighed, skal anmelderen afgive en ny forhåndserklæring ved udløbet af den oprindeligt forventede udstationering.«

8 Rammelovens artikel 154 bestemmer, at »Kongen fastsætter de datagrupper, der skal angives i den i artikel 153 omhandlede forhåndserklæring«.

9 Rammelovens artikel 157, som er indeholdt i kapitel VIII, afdeling 4, med overskriften »Kontrol og sanktioner« bestemmer:

»Med forbehold for straffelovens artikel 269-274 straffes med fængsel i en periode fra otte dage til et år og en bøde på 500-2 500 EUR eller kun én af disse straffe:

[...]

3° den udstationerede selvstændige erhvervsdrivende, som ikke har efterlevet bestemmelserne i dette kapitel og dets gennemførelsesanordninger

[...]«

10 Rammelovens artikel 167 fastsætter, at lovens kapitel VIII træder i kraft den 1. april 2007.

Den kongelige anordning

11 Den kongelige anordnings artikel 2 bestemmer:

»Følgende kategorier af udstationerede selvstændige erhvervsdrivende er ikke omfattet af anvendelsesområdet for kapitel 8, afsnit IV [i rammeloven]:

1° Selvstændige, der er udstationeret i Belgien med henblik på den første samling og/eller installation af en vare, når denne ydelse udgør en væsentlig bestanddel af en aftale om levering af varer, er nødvendig med henblik på den leverede vares igangsætning og udføres af den selvstændige, der har leveret varen, og når varigheden af det omhandlede arbejde ikke overstiger otte dage. Denne undtagelse gælder dog ikke for virksomhed inden for byggesektoren […]

2° Selvstændige erhvervsdrivende, der kommer til Belgien med henblik på at udføre uopsætteligt vedligeholdelsesarbejde eller uopsættelige reparationer på maskiner eller apparater, som den pågældende har leveret til en virksomhed, der er etableret i Belgien, hvor vedligeholdelsen eller reparationen foretages, forudsat at den opholdsperiode, der er nødvendig for at udføre denne virksomhed, ikke overstiger fem dage pr. kalendermåned.

3° Selvstændige erhvervsdrivende, som ikke har deres faste bopæl i Belgien, og som afholder konferencer eller deltager i konferencer i Belgien.

4° Selvstændige erhvervsdrivende, som ikke har deres faste bopæl i Belgien, og som deltager i møder inden for en lukket kreds, såfremt deres tilstedeværelse ved disse møder ikke overstiger maksimalt 60 dage pr. kalenderår og maksimalt 20 på hinanden følgende kalenderdage pr. møde.

5° Selvstændige sportsudøvere samt i givet fald deres selvstændige ledsagere, som ikke har deres faste bopæl i Belgien, og som dér udfører ydelser inden for rammerne af deres respektive erhverv, såfremt den opholdsperiode, der er nødvendig for at udføre denne virksomhed, ikke overstiger tre måneder pr. kalenderår.

6° Selvstændige kunstnere samt i givet fald deres selvstændige ledsagere, som ikke har deres faste bopæl i Belgien, og som kommer til Belgien for at udføre ydelser inden for rammerne af deres respektive erhverv, såfremt den opholdsperiode, der er nødvendig for at udføre denne virksomhed, ikke overstiger 21 dage pr. kvartal.

7° Selvstændige erhvervsdrivende, der er beskæftiget inden for sektoren for international transport af personer eller varer, medmindre disse selvstændige erhvervsdrivende udfører cabotagekørsel på det belgiske område.

8° Handelsattachéer, som kommer til Belgien, såfremt den opholdsperiode, der er nødvendig for at udføre deres virksomhed, ikke overstiger fem dage pr. kalendermåned.

9° Selskabers direktører og befuldmægtigede, som kommer til Belgien med henblik på at deltage i selskabers bestyrelsesmøder og generalforsamlinger, såfremt den opholdsperiode, der er nødvendig for at udføre denne virksomhed, ikke overstiger fem dage pr. kalendermåned.«

12 Den kongelige anordnings artikel 4, stk. 2, opregner de oplysninger, der skal angives i den såkaldte »almindelige« erklæring. Bestemmelsen fastsætter:

»For udstationerede selvstændige erhvervsdrivende omfatter den erklæring, der er omhandlet i [rammelovens] artikel 154, følgende datakategorier:

1° Data til identifikation af den selvstændige erhvervsdrivende. Såfremt denne allerede har et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, hvis der er tale om en fysisk person, der ikke kvalificeres som en virksomhed i henhold til [lov af 16. januar 2003 om oprettelse af Banque-Carrefour des Entreprises, modernisering af handelsregisteret, oprettelse af godkendte virksomhedskvikskranker og om forskellige bestemmelser], er dette nummer tilstrækkeligt.

2° Nationalt identifikationsnummer i oprindelseslandet, hvis et sådant nummer findes.

3° Startdato for udstationeringen i Belgien.

4° Den forventede varighed af udstationeringen i Belgien.

5° Angivelse af det sted i Belgien, hvor arbejdsydelserne udføres.

6° Angivelse af den type tjenesteydelser, der udføres under udstationeringen.

7° Momsregistreringsnummer i oprindelseslandet eller virksomhedsnummer, hvis sådanne findes.

8° Data til identifikation af den befuldmægtigede, som afgiver forhåndserklæringen. Såfremt denne allerede har et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, hvis der er tale om en fysisk person, der ikke kvalificeres som en virksomhed i henhold til førnævnte lov af 16. januar 2003, er dette nummer tilstrækkeligt.

9° Data til identifikation af den belgiske bruger. Såfremt denne allerede har et virksomhedsnummer eller et socialsikringsnummer, hvis der er tale om en fysisk person, der ikke kvalificeres som en virksomhed i henhold til førnævnte lov af 16. januar 2003, er dette nummer tilstrækkeligt.«

13 Den kongelige anordnings artikel 5 opregner de oplysninger, der skal angives i den såkaldte »forenklede« erklæring. Bestemmelsen fastsætter:

»For udstationerede arbejdstagere eller udstationerede selvstændige erhvervsdrivende, som regelmæssigt udøver virksomhed på Belgiens område og i et eller flere andre lande, skal den erklæring, der er omhandlet i [rammelovens] artikel 140 og 154, indeholde følgende data:

1° data til identifikation af arbejdstageren eller den selvstændige

2° nationalt identifikationsnummer i oprindelseslandet, hvis et sådant nummer findes

3° identifikationsnummer i det nationale register eller i Banque Carrefour som omhandlet i artikel 8 i ovennævnte lov af 15. januar 1990, hvis et sådant nummer findes

4° startdato for udstationeringen på det belgiske område

5° varighed af udstationeringen i Belgien

6° angivelse af den type tjenesteydelser, der udføres

7° angivelse af den ugentlige arbejdstid for arbejdstagere.

Denne erklæring er gyldig for en periode på maksimalt 12 måneder og kan ved hver periodes udløb forlænges med en efterfølgende periode på maksimalt 12 måneder.

Bestemmelserne i denne artikel finder dog ikke anvendelse på virksomhed inden for bygge- eller vikarsektoren.

I medfør af denne anordning forstås ved regelmæssig udøvelse af virksomhed på Belgiens område og i et eller flere andre lande: en virksomhed, der strukturelt udøves i forskellige lande, heraf en væsentlig del i Belgien, som medfører, at den omhandlede person i erhvervsmæssigt øjemed ofte har korte ophold i Belgien.«

Den administrative procedure

14 I en åbningsskrivelse fremsendt til Kongeriget Belgien den 2. februar 2009 gjorde Kommissionen denne medlemsstat opmærksom på, at den omstændighed, at selvstændige tjenesteydere er pålagt en forpligtelse til at afgive en forhåndserklæring af en så generel rækkevidde som Limosaerklæringen, således som det er fastsat i rammelovens artikel 137-167, forekom Kommissionen at være uforenelig med den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved artikel 49 EF.

15 Ved skrivelse af 26. marts 2009 anfægtede Kongeriget Belgien Kommissionens analyse. Kongeriget Belgien gjorde bl.a. gældende, at systemet navnlig gør det muligt at bekæmpe misbrug af en status som selvstændig for så vidt angår arbejdstagere, som i realiteten har status af lønmodtagere (herefter »falske selvstændige«), med det formål at omgå de minimumsstandarder, der finder anvendelse på området for social beskyttelse af arbejdstagere.

16 Den 9. oktober 2009 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Kongeriget Belgien og præciserede herved, at den bestred, at rammelovens artikel 137, nr. 8, artikel 138, tredje led, artikel 153 og artikel 157, nr. 3, som vedrører selvstændige tjenesteydere, der er etableret eller har hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, er forenelig med artikel 49 EF.

17 Da den argumentation, som Kongeriget Belgien fremførte som svar på nævnte begrundede udtalelse i skrivelse af 11. december 2009, ikke ændrede Kommissionens opfattelse, besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

18 Kommissionen har for det første gjort gældende, at de omhandlede bestemmelser udgør en diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet forpligtelsen til at afgive den omhandlede erklæring kun påhviler selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien.

19 Kongeriget Belgien kan dermed alene påberåbe sig de begrundelser, der er opregnet i artikel 52 TEUF, hvilket det ikke har gjort. Traktatbruddet er følgelig godtgjort.

20 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at de omhandlede bestemmelser i alle tilfælde hverken er begrundede eller forholdsmæssige i forhold til de almene hensyn, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig.

21 Selv hvis hensynet til at forebygge illoyal konkurrence – for så vidt som dette hensyn har en social dimension – kunne udgøre et alment hensyn, har Kongeriget Belgien for det første ikke fremført noget konkret argument for at underbygge sin påstand om, at den omhandlede erklæringspligt bidrager til bekæmpelsen af social dumping.

22 For det andet har medlemsstaten ikke henvist til noget forhold, der gør det muligt at bevise, at der findes en reel risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt, idet den blotte påstand om eksistensen af socialt bedrageri ikke er tilstrækkelig i denne henseende. Dette hensyn kan således ikke tages til følge.

23 Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at selv om hensynet til at bekæmpe bedrageri og beskytte arbejdstagere faktisk kan påberåbes i det foreliggende tilfælde, må de foranstaltninger, som har til formål at sikre overholdelsen af krav, der er begrundede i almene hensyn, ikke gøre den frie udveksling af tjenesteydelser illusorisk. Det forholder sig imidlertid således i det foreliggende tilfælde.

24 I denne forbindelse har Kommissionen bl.a. anfægtet den generelle og tværgående rækkevidde af Limosaerklæringen. Denne erklæringspligt hviler på en generel formodning om bedrageri, som ikke kan begrunde en foranstaltning som den omhandlede erklæringspligt.

25 Kommissionen har ligeledes anført, at der allerede findes flere ordninger på EU-plan, som har til formål at forbedre det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at bekæmpe sort arbejde og misbrug af den frie udveksling af tjenesteydelser.

26 Kongeriget Belgien har principalt gjort gældende, at nærværende sag skal afvises som åbenbart ugrundet. Sagen hviler på adskillige formodninger, antagelser eller spekulationer, og den støtter sig ikke på objektive oplysninger med tilknytning til den konkrete situation, som de belgiske myndigheder står over for under udøvelsen af deres kompetence på området for kontrol af overholdelse af sociallovgivningen. Kommissionen kan imidlertid ikke godtgøre, at der foreligger et traktatbrud på grundlag af formodninger og antagelser. Kommissionen har derfor heller ikke overholdt artikel 38, stk. 1, litra e), i Domstolens procesreglement, hvorefter stævningen skal indeholde en angivelse af de beviser, der påberåbes.

27 Kongeriget Belgien har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen ikke har påvist, at den omhandlede erklæringspligt er unødvendig eller under alle omstændigheder uforholdsmæssig, henset til de påberåbte hensyn.

28 Hvad for det første angår den påståede eksistens af en diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser har Kommissionen ikke godtgjort, at Limosasystemet har en afskrækkende virkning, idet en selvstændig tjenesteyder ifølge Kongeriget Belgien kun bruger i gennemsnit 20-30 minutter årligt på de formaliteter, der er knyttet til systemet. Nævnte system er desuden gratis og gør det muligt straks at få udstedt et officielt dokument uden nogen hindringer, der kan sidestilles med en forudgående tilladelse. De undtagelser, der findes for visse sektorer, påviser endvidere de belgiske myndigheders vilje til fleksibilitet.

29 Selv hvis det antages, at Limosaerklæringen udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, er denne hindring ikke udtryk for forskelsbehandling. Den kontrol, som udøves i forhold til selvstændige tjenesteydere, der ikke har hjemsted i Belgien, kan ikke sidestilles med den kontrol, som udøves i forhold til dem, der har hjemsted i denne medlemsstat, idet der findes objektive forskelle mellem disse to kategorier af selvstændige tjenesteydere.

30 Hvad for det andet angår begrundelsen for den omhandlede erklæringspligt og dennes forholdsmæssighed har Kongeriget Belgien for det første gjort gældende, at Limosasystemet delvis er begrundet i hensynet til at forebygge illoyal konkurrence, som omfatter en social dimension i

forbindelse med beskyttelse af arbejdstagere og forbrugere samt i forbindelse med forebyggelse af social dumping. Systemet medvirker til at beskytte de tjenesteydere, som overholder lovgivningen, mod dem, som ikke overholder den og herved opnår en uberettiget konkurrencefordel.

31 Det følger for det andet af retspraksis, at et system med en forhåndserklæring, som har til formål at indsamle de oplysninger, der er nødvendige med henblik på at kontrollere for og opdage bedrageritilfælde – i det foreliggende tilfælde bedrageri i forbindelse med sociallovgivningen, navnlig sort arbejde og eksistensen af falske selvstændige – i princippet ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at forebygge det misbrug, som gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser kan give anledning til. Som svar på påstanden vedrørende den generelle formodning for bedrageri har Kongeriget Belgien fremhævet, at for at opdage og i givet fald straffe bedrageri i forbindelse med sociallovgivningen skal nævnte system finde anvendelse a priori på enhver tjenesteyder.

32 Der skal for det tredje sondres mellem hensynet til beskyttelse af arbejdstagere, herunder såvel bekæmpelse af menneskehandel og særligt udnyttende arbejdsforhold som nødvendigheden af at sørge for de selvstændige erhvervsdrivendes velfærd, og hensynet til bekæmpelse af bedrageri. I denne forbindelse har Kongeriget Belgien navnlig fremhævet, at den nye sammenhæng, der fremgår af Lissabontraktaten, skal tages i betragtning og forstås således, at den styrker lovligheden af dette hensyn.

33 Kongeriget Danmark har anført, at det intervenerer til støtte for Kongeriget Belgiens påstande, eftersom den danske lovgivning også indeholder bestemmelser, som pålægger udenlandske tjenesteydere en pligt til at indsende en forhåndserklæring, og som gælder for selvstændige uden ansatte. Denne medlemsstat har i det væsentlige fremført argumenter, der svarer til Kongeriget Belgiens. Den har bl.a. tilføjet, at kontrollen af overholdelsen af arbejdsvilkår og sociallovgivningen har til formål at forebygge risici for arbejdsulykker og erhvervssygdomme, at vurderingen af, om et krav om en forhåndserklæring er diskriminerende eller ej, ikke kan variere i forhold til, om den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, har ansatte eller ej, og at der ikke ses at være eksisterende ordninger vedrørende udveksling af information mellem medlemsstaterne, som giver tilsvarende muligheder for at opnå de tilstræbte formål, og har herved understreget vigtigheden af med henblik på kontrol at have kendskab til arbejdsstedet.

Domstolens bemærkninger

34 Indledningsvis bemærkes, at det ifølge fast retspraksis inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen, der skal godtgøre, at det angivelige traktatbrud foreligger, at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om det nævnte traktatbrud foreligger, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, og af 18.11.2010, sag C-458/08, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 11599, præmis 54).

35 Selv om Domstolen ganske vist allerede har fastslået, at beviskravene er strengere, når Kommissionens klagepunkter vedrører gennemførelsen af en national bestemmelse (jf. dom af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 28, og af 22.1.2009, sag C-150/07, Kommissionen mod Portugal, præmis 66), bemærkes imidlertid, at Kommissionen med det foreliggende traktatbrudssøgsmål ikke har anfægtet foreneligheden af en administrativ praksis, men af lovbestemmelser, hvis faktiske eksistens og anvendelse på ingen måde bestrides af Kongeriget Belgien, med artikel 56 TEUF. Nærværende søgsmål forekommer således ikke at hvile på rene formodninger.

36 Kongeriget Belgiens principale påstand, hvorefter nærværende søgsmål skal afvises som åbenbart ugrundet, idet Kommissionen ikke har opfyldt den bevisbyrde, som påhviler den, eller endog skal afvises, idet den tilsidesætter forskrifterne i procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra e), vedrørende beviser, skal derfor forkastes.

37 Med henblik på at afgøre, om Kommissionens søgsmål er begrundet, skal det for det første undersøges, om de omhandlede bestemmelser udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, hvorved bemærkes, at nævnte søgsmål kun vedrører den forhåndserklæring, som kræves af selvstændige tjenesteydere, der er lovligt etableret i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, og som ønsker midlertidigt at levere tjenesteydelser i Belgien, bortset fra de tilfælde af udstationering af arbejdstagere, som foretages i overensstemmelse med Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18, s. 1).

38 Det fremgår af fast retspraksis, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder på grundlag af dennes nationalitet eller på grundlag af den omstændighed, at den pågældende har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen skal udføres, men også ophævelse af enhver restriktion, selv hvis den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 33, og af 21.7.2011, sag C-518/09, Kommissionen mod Portugal, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

39 I den foreliggende sag bemærkes, at den omhandlede erklæringspligt for de personer, der er omhandlet i rammelovens artikel 137, nr. 8, og artikel 138, tredje led, og som har bopæl eller er etableret i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, indebærer, at de skal lade sig registrere ved at oprette en konto og dernæst i princippet forud for hver tjenesteydelse, der udføres på det belgiske område, i overensstemmelse med rammelovens artikel 153 skal meddele de belgiske myndigheder et vist antal oplysninger, såsom dato, varighed og stedet, hvor ydelsen udføres, samt arten af og identiteten på den juridiske eller fysiske person, som modtager ydelsen. Disse oplysninger skal meddeles ved hjælp af en formular, som helst skal udfyldes elektronisk, eller som, såfremt dette ikke er muligt, skal sendes til den kompetente afdeling pr. post eller telefax. Manglende overholdelse af disse formaliteter kan undergives de strafferetlige sanktioner, der er fastsat i rammelovens artikel 157, nr. 3.

40 De formaliteter, som den omhandlede erklæringspligt indebærer, kan således vanskeliggøre leveringen af tjenesteydelser på Kongeriget Belgiens område for selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat. Nævnte pligt udgør derfor en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

41 Det samme gør sig gældende under omstændigheder, hvor der kun kræves den såkaldte »forenklede« erklæring. Den omhandlede selvstændige tjenesteyder er således forpligtet til efter at have ladet sig registrere ved at oprette en konto at meddele de belgiske myndigheder bl.a. datoen for og varigheden af udstationeringen i Belgien, samt hvilken type tjenesteydelser der udføres. Manglende overholdelse af disse forpligtelser kan desuden ligeledes undergives de strafferetlige sanktioner, der er fastsat i rammelovens artikel 157, nr. 3.

42 I modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har gjort gældende, kan det under disse omstændigheder ikke tiltrædes, at den virkning, som den omhandlede erklæringspligt har på den frie udveksling af tjenesteydelser, er for tilfældig eller indirekte til, at forpligtelsen kan kvalificeres som en hindring.

43 For det andet skal det derfor undersøges, om den omhandlede erklæringspligt kan begrundes under hensyntagen til den omstændighed, at området vedrørende selvstændige erhvervsdrivendes grænseoverskridende tjenesteydelser, som er omhandlet i denne sag, ikke på nuværende tidspunkt er harmoniseret på EU-plan.

44 Ifølge fast retspraksis kan en national lovgivning, der vedrører et område, som ikke er genstand for harmonisering på EU-plan, og som gælder uden forskel for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på den pågældende medlemsstats område, til trods for dens restriktive virkning på

den frie udveksling af tjenesteydelser begrundes i et tvingende alment hensyn, der ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret, forudsat at lovgivningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet (jf. dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 34 og 35, dom af 19.1.2006, sag C-244/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 885, præmis 31, og af 1.10.2009, sag C-219/08, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9213, præmis 14).

45 Hvad herved angår de hensyn, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig i det foreliggende tilfælde, bemærkes, at disse kan tages i betragtning som tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at hensynet til at bekæmpe bedrageri, bl.a. socialt bedrageri, og forhindre misbrug, navnlig ved at opdage tilfælde af falske selvstændige og bekæmpe sort arbejde, ikke alene knytter sig til hensynet om at beskytte de sociale sikringsordningers økonomiske ligevægt, men også til hensynet til forebyggelse af illoyal konkurrence og social dumping samt hensynet til beskyttelse af arbejdstagere, herunder selvstændige tjenesteydere.

46 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at Kongeriget Belgien ikke i det foreliggende tilfælde kan påberåbe sig disse begrundelser, idet den omhandlede erklæringspligt er udtryk for forskelsbehandling.

47 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke – således som Kongeriget Belgien og Kongeriget Danmark har gjort gældende – at med hensyn til de kontroller, der, henset til bl.a. den manglende harmonisering af de nationale lovgivninger på arbejds- og ansættelsesområdet, er nødvendige med henblik på at sikre opfyldelsen af de tvingende almene hensyn, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig, befinder selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien, som midlertidigt opholder sig på sidstnævnte medlemsstats område for dér at levere tjenesteydelser, sig i en situation, der er objektivt forskellig fra den situation, som selvstændige tjenesteydere med hjemsted på det belgiske område, som varigt leverer tjenesteydelser dér, befinder sig i.

48 Domstolen har således allerede anerkendt, at der med hensyn til muligheden for myndighederne i en medlemsstat, på hvis område en tjenesteydelse udføres, for at kontrollere overholdelsen af regler, der har til formål at sikre, at de rettigheder, som den nationale lovgivning i nævnte medlemsstat giver arbejdstagere på medlemsstatens område, overholdes, findes objektive forskelle mellem virksomheder med hjemsted i den medlemsstat, på hvis område tjenesteydelsen udføres, og virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat, som sender sine arbejdstagere til den første medlemsstats område med henblik på at levere en tjenesteydelse dér (jf. i denne retning dom af 25.10.2001, forenede sager C-49/98, C-50/98, C-52/98 - C-54/98 og C-68/98 - C-71/98, Finalarte m.fl., Sml. I, s. 7831, præmis 63, 64 og 73). Den omstændighed, at selvstændige tjenesteydere med hjemsted i Belgien ikke pålægges nøjagtigt tilsvarende forpligtelser – bl.a. med hensyn til afgivelse af oplysninger – som dem, der følger af den omhandlede erklæringspligt for selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat, kan således tilskrives de objektive forskelle mellem disse to kategorier af selvstændige tjenesteydere.

49 Det skal derfor undersøges, om de omhandlede bestemmelser er forholdsmæssige, idet en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kun er forholdsmæssig, såfremt den er egnet til at sikre opfyldelsen af de formål, som den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, sag C-255/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5251, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

50 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at de ordninger om administrativt samarbejde, som Kommissionen har nævnt, ikke er afgørende for denne undersøgelse. For det første har Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36) kun et begrænset anvendelsesområde.

51 Selv om det informationssystem for det indre marked, der er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 2004/387/EF af 21. april 2004 om interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (Idabc) (EUT L 144, s. 65, og berigtigelse EUT L 181, s. 25), siden den 28. december 2009 bl.a. har gjort det muligt at gennemføre de administrative samarbejdsforpligtelser, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255, s. 22), og selv om artikel 4 i direktiv 96/71 ligeledes opstiller princippet om administrativt samarbejde mellem nævnte myndigheder, er det for det andet ikke godtgjort, at disse ordninger gør det muligt for Kongeriget Belgien at råde over de samme oplysninger, som det finder nødvendige med henblik på at nå de mål begrundet i almene hensyn, som det har påberåbt sig.

52 For det tredje bemærkes, at det projekt til elektronisk informationsudveksling vedrørende social sikring (EESSI), der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, og berigtigelser EUT L 200, s. 1, samt EUT 2007 L 204, s. 30), endnu ikke var indført ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

53 Det bemærkes dog, at en generel formodning for bedrageri ikke er en tilstrækkelig begrundelse for en foranstaltning, som gør indgreb i formålene med EUF-traktaten (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 52, og dom af 9.11.2006, sag C-433/04, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10653, præmis 35).

54 Selv hvis det antages, at selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien kan pålægges skattemæssige og sociale forpligtelser i sidstnævnte stat, er det i det foreliggende tilfælde ubestridt, at anvendelsen af den omhandlede erklæringspligt ikke er begrænset til tilfælde, hvor det skal undersøges, om disse skattemæssige og sociale forpligtelser overholdes.

55 Den omhandlede erklæringspligt indebærer endvidere et krav om at meddele de belgiske myndigheder meget detaljerede oplysninger, navnlig inden for rammerne af den såkaldte »almindelige« erklæring. Selv om det er muligt, at en medlemsstat kan anmode selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat, som befinder sig på førstnævnte medlemsstats område med henblik på dér at levere en tjenesteydelse, om at meddele den visse specifikke oplysninger, er det på betingelse af, at meddelelsen heraf er begrundet i forhold til de forfulgte formål. Kongeriget Belgien har dog ikke angivet en tilstrækkeligt overbevisende begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt at meddele disse meget detaljerede oplysninger for at nå de mål begrundet i almene hensyn, som det har påberåbt sig, og hvorfor forpligtelsen til forudgående at meddele sådanne oplysninger ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå disse mål, hvilket Kongeriget Belgien imidlertid burde have gjort (jf. i denne retning dom af 19.6.2008, sag C-319/06, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4323, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

56 Under disse omstændigheder må de omhandlede bestemmelser anses for at være uforholdsmæssige, idet de går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de mål begrundet i almene hensyn, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig. Den omhandlede erklæringspligt kan derfor ikke anses for at være forenelig med artikel 56 TEUF.

57 Heraf følger, at Kommissionen skal gives medhold i sit søgsmål, og at det skal fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 56 TEUF, idet det har vedtaget de omhandlede bestemmelser og herved pålægger selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien at afgive en erklæring forud for udøvelse af deres virksomhed i Belgien.

Sagens omkostninger

58 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Danmark, som er indtrådt i sagen til støtte for Kongeriget Belgiens påstande, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 56 TEUF, idet det har vedtaget artikel 137, nr. 8, artikel 138, tredje led, artikel 153 samt artikel 157, nr. 3, i rammelov (I) af 27. december 2006 i den affattelse, der har fundet anvendelse siden den 1. april 2007, og herved pålægger selvstændige tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien at afgive en erklæring forud for udøvelse af deres virksomhed i Belgien.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Danmark bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter