Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2012*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Kansallinen sääntely, jossa asetetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille itsenäisille palvelujen tarjoajille velvollisuus ennakkoilmoitukseen — Rangaistusseuraamukset — Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen — Objektiivisesti perusteltavissa oleva erottelu — Yleistä etua koskevat pakottavat syyt — Petosten ehkäisy — Vilpillisen kilpailun torjunta — Itsenäisten työntekijöiden suojelu — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-577/10,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 10.12.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa, C. Vrignon ja J.-P. Keppenne, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään M. Jacobs ja C. Pochet, avustajanaan asianajaja S. Rodrigues,

vastaajana,

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään C. Vang, S. Juul Jørgensen ja V. Pasternak Jørgensen, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.3.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

kuultuaan julkisasiamiehen 19.7.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut 27.12.2006 puitelain (I) (loi-programme (I); Moniteur belge 28.12.2006, s. 75178), sellaisena kuin se on voimassa 1.4.2007 lähtien (jäljempänä puitelaki), 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n sekä 157 §:n 3 momentin (jäljempänä asianomaiset säännökset) eli velvoittanut muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneet itsenäiset palvelujen tarjoajat tekemään ilmoituksen ennen kuin ne alkavat harjoittaa toimintaansa Belgiassa (jäljempänä Limosa-ilmoitus).

2 Unionin tuomioistuimen presidentin 11.4.2011 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Belgian kuningaskunnan vaatimuksia.

Kansallinen oikeus

3 Sosiaaliasioista annetun puitelain IV osaston VIII luku koskee ”lähetettyjen palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien ennakkoilmoitusta”. Sitä on täydennetty kyseisen luvun täytäntöön panemiseksi 20.3.2007 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Moniteur belge 28.3.2007, s. 16975), sellaisena kuin se on muutettuna 31.8.2007 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Moniteur belge 13.9.2007, s. 48537; jäljempänä kuninkaan päätös).

4 Asianomainen ilmoitusvelvollisuus otettiin käyttöön sellaisen laajemman hankkeen yhteydessä, jota kutsutaan nimellä Limosa, joka on lyhenne sanoista Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie (rajat ylittävä tietojärjestelmä muuttoliikenteen tutkimiseksi sosiaalihallinnossa, jäljempänä Limosa-järjestelmä). Kyseisellä hankkeella pyritään perustamaan yksi sähköinen asiointipiste kaikille työhön liittyville toimenpiteille Belgiassa. Limosa-ilmoituksen yhteydessä kerätyillä tiedoilla on näin ollen tarkoitus täydentää keskusrekisteriä, ja niihin voivat tilastointi- ja valvontatarkoituksessa tutustua muun muassa Belgian liittovaltion tarkastusyksiköt ja alueelliset tarkastusyksiköt yhteisen tietoteknisen alustan avulla.

Puitelaki

5 Puitelain 137 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua ja sen toimeenpanosäädöksiä sovellettaessa tarkoitetaan seuraavilla termeillä seuraavaa:

- -

7. itsenäiset ammatinharjoittajat: kaikki luonnolliset henkilöt, jotka tekevät sellaista työtä, jota varten heitä ei ole otettu palvelukseen työsopimuksella tai henkilöstösääntöjen nojalla

8. lähetetyt itsenäiset ammatinharjoittajat:

   a) edellä 7 momentissa tarkoitetut henkilöt, jotka harjoittavat Belgiassa väliaikaisesti tai osa-aikaisesti yhtä tai useampaa itsenäistä ammattia asumatta siellä pysyvästi ja jotka työskentelevät tavallisesti yhden tai useamman muun valtion kuin Belgian alueella

b) henkilöt, jotka saapuvat ulkomailta Belgiaan harjoittaakseen siellä väliaikaisesti itsenäistä ammatillista toimintaa tai sijoittautuakseen sinne väliaikaisesti itsenäisenä ammatinharjoittajana

- -”

6 Puitelain 138 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua sovelletaan:

- -

— lähetettyihin itsenäisiin ammatinharjoittajiin

- -

Kuningas voi - - tarvittaessa sulkea tämän luvun soveltamisalan ulkopuolelle lähetetyt itsenäiset ammatinharjoittajat kuninkaan määrittämin edellytyksin ja ottaen huomioon suoritusten keston Belgiassa tai toiminnan luonteen - -”

7 Kyseisen luvun 3 jakson otsikko on ”Lähetettyjen itsenäisten ammatinharjoittajien ennakkoilmoitus”. Puitelain 153 §:ssä, joka koskee ennakkoilmoitusta, säädetään seuraavaa:

”Ennen ammatillisen toiminnan harjoittamista Belgian alueelle lähetetyn itsenäisen ammatinharjoittajan on itse tai edustajansa välityksellä tehtävä itsenäisten ammatinharjoittajien kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle (Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants) sähköisesti ilmoitus, joka on laadittu 154 §:n ja kuninkaan määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.”

- -

Jos lähetetty itsenäinen ammatinharjoittaja tai hänen edustajansa - - ei pysty tekemään edellä mainittua ilmoitusta sähköisesti, se on mahdollista tehdä faksitse tai postitse itsenäisten ammatinharjoittajien kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle tämän määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

Kun edellisessä kohdassa tarkoitettu ilmoitus on tehty, ilmoituksen tekijä saa vastaanottotodistuksen - -. Kun ilmoitus on tehty faksitse tai postitse, itsenäisten ammatinharjoittajien kansallinen sosiaaliturvalaitos toimittaa vastaanottotodistuksen faksitse tai postitse määrittämänsä menettelytavan mukaisesti.

Kuningas määrittää määräajan, jonka kuluessa ennakkoilmoitus voidaan peruuttaa.

Kun lähettämisen kesto on pidempi kuin alun perin oli suunniteltu, ilmoituksen tekijän on tehtävä uusi ennakkoilmoitus ennen alun perin suunnitellun lähettämisajanjakson päättymistä.”

8 Puitelain 154 §:ssä säädetään, että ”kuningas määrittää tiedot, jotka on esitettävä 153 §:ssä tarkoitetussa ennakkoilmoituksessa”.

9 Puitelain 157 §:ssä, joka kuuluu sen VIII luvun 4 jaksoon, jonka otsikko on ”Valvonta ja rangaistukset”, säädetään seuraavaa:

”Tämän rajoittamatta rikoslain 269-274 §:n soveltamista seuraavia henkilöitä rangaistaan vankeusrangaistuksella, jonka kesto on kahdeksasta päivästä yhteen vuoteen, ja 500-2 500 euron suuruisella sakolla tai ainoastaan toisella näistä rangaistuksista:

- -

3. lähetetty itsenäinen ammatinharjoittaja, joka ei ole noudattanut tämän luvun säännöksiä ja sen toimeenpanosäädöksiä

- -”

10 Puitelain 167 §:n mukaan sen VIII luku tuli voimaan 1.4.2007.

Kuninkaan päätös

11 Kuninkaan päätöksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Seuraavat lähetettyjen itsenäisten ammatinharjoittajien ryhmät eivät kuulu [puitelain] IV osaston 8 luvun soveltamisalaan:

1. Belgiaan sellaisen tavaran tai laitteen alkuperäistä kokoamista ja/tai ensimmäistä asentamista varten lähetetty itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on tavarantoimitussopimuksen olennainen osatekijä ja joka on tarpeen toimitetun tavaran tai laitteen käyttöön ottamiseksi ja jonka tavaran tai laitteen toimittava itsenäinen ammatinharjoittaja suorittaa, kun kyseisten töiden kesto ei ylitä kahdeksaa päivää. Tätä poikkeusta ei kuitenkaan sovelleta rakennusalan toimintaan - -

2. itsenäinen ammatinharjoittaja, joka saapuu Belgiaan suorittaakseen kiireellisiä ylläpito- tai korjaustöitä koneisiin tai laitteisiin, jotka kyseinen ammatinharjoittaja on toimittanut Belgiaan sijoittautuneelle yritykselle, missä korjaukset tai ylläpito suoritetaan, edellyttäen, että hänen tämän toiminnan edellyttämä oleskeluaikansa ei ylitä viittä päivää kalenterikuukauden aikana

3. itsenäiset ammatinharjoittajat, joiden pääasiallinen asuinpaikka ei ole Belgiassa ja jotka pitävät maassa konferensseja tai osallistuvat sellaisiin

4. itsenäiset ammatinharjoittajat, joiden pääasiallinen asuinpaikka ei ole Belgiassa ja jotka osallistuvat maassa pienimuotoisiin kokouksiin, jos heidän osallistumisensa kyseisiin kokouksiin ei ylitä 60:tä päivää kalenterivuodessa siten, että he osallistuvat yhteen kokoukseen enintään 20 peräkkäisen päivän ajan

5. itsenäiset urheilijat sekä mahdollisesti heidän itsenäistä ammattitoimintaa harjoittavat tukihenkilönsä, joiden pääasiallinen asuinpaikka ei ole Belgiassa ja jotka suorittavat siellä palveluja ammattinsa puitteissa, jos tämän toiminnan edellyttämä oleskelu ei ylitä kolmea kuukautta kalenterivuodessa

6. itsenäiset artistit ja tarvittaessa heidän itsenäistä ammattitoimintaa harjoittavat tukihenkilönsä, joiden pääasiallinen asuinpaikka ei ole Belgiassa ja jotka saapuvat maahan suorittaakseen siellä palveluja ammattinsa puitteissa, jos tämän toiminnan edellyttämä oleskelu ei ylitä 21:tä vuorokautta neljännesvuodessa

7. itsenäiset ammatinharjoittajat, jotka toimivat henkilöiden tai tavaroiden kansainvälisen kuljetuksen alalla, paitsi jos kyseiset itsenäiset ammatinharjoittajat harjoittavat kabotaasitoimintaa Belgian alueella

8. Belgiaan saapuvat kauppaedustajat, jos heidän toimintansa edellyttämä oleskelu ei ylitä viittä päivää kalenterikuukaudessa

9. yhtiön hallituksen jäsenet ja edustajat, jotka saapuvat Belgiaan osallistuakseen siellä yhtiöiden hallitusten kokouksiin ja yhtiökokouksiin, jos tämän toiminnan edellyttämä oleskelu ei ylitä viittä päivää kalenterikuukaudessa.”

12 Kuninkaan päätöksen 4 §:n 2 momentissa mainitaan yksityiskohtaisesti tiedot, jotka on esitettävä niin kutsutussa tavallisessa ilmoituksessa. Kyseisessä säännöksessä säädetään seuraavaa:

”Kun on kyse lähetetyistä itsenäisistä ammatinharjoittajista, [puitelain] 154 §:ssä tarkoitetussa ilmoituksessa on oltava seuraavat tiedot:

1. Itsenäisen ammatinharjoittajan tunnistetiedot. Kun tällä on jo yritys- tai sosiaaliturvatunnus ja kyse on luonnollisesta henkilöstä, joka ei ole yritystietopankin perustamisesta, kaupparekisterin uudenaikaistamisesta, viranomaisten hyväksymien yritysten rekisteröintipisteiden perustamisesta ja tietyistä säännöksistä 16.1.2003 annetussa laissa (loi du 16 janvier 2003 portant création d’une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions) tarkoitettu yritys, tämä tunnus riittää.

2. lähtömaan kansallinen henkilötunnus, jos tämä on olemassa

3. Belgiaan lähetettynä olon alkamispäivä

4. suunniteltu Belgiaan lähettämisen kesto

5. töiden suorituspaikka Belgiassa

6. lähetettynä olon aikana suoritettujen palvelujen laji

7. lähtömaan arvonlisäverotunniste, jos se on olemassa, tai yritystunnus, jos yrityksellä on sellainen

8. Ennakkoilmoituksen tekevän edustajan tunnistetiedot. Kun tällä on jo yritys- tai sosiaaliturvatunnus, jos on kyse luonnollisesta henkilöstä, joka ei ole edellä mainitussa 16.1.2003 annetussa laissa tarkoitettu yritys, tämä tunnus riittää.

9. Belgialaista käyttäjää koskevat tunnistetiedot. Kun tällä on jo yritys- tai sosiaaliturvatunnus, jos on kyse luonnollisesta henkilöstä, joka ei ole edellä mainitussa 16.1.2003 annetussa laissa tarkoitettu yritys, tämä tunnus riittää.”

13 Kuninkaan päätöksen 5 §:ssä mainitaan yksityiskohtaisesti tiedot, jotka on esitettävä niin kutsutussa yksinkertaistetussa ilmoituksessa. Siinä säädetään seuraavaa:

”Kun on kyse lähetetyistä palkatuista työntekijöistä tai itsenäisistä ammatinharjoittajista, jotka harjoittavat säännöllisesti ammattitoimintaa Belgiassa ja yhdessä tai useassa muussa maassa, [puitelain] 140 ja 154 §:ssä säädetyssä ilmoituksessa on oltava seuraavat tiedot:

1. työntekijän henkilötiedot

2. lähtömaan henkilötunnus, jos se on olemassa

3. kansallinen rekisteritunnistenumero tai edellä mainitun 15.1.1990 annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu yritystietopankin numero, jos se on olemassa

4. Belgian alueelle lähetettynä olon alkamispäivä

5. Belgiaan lähetettynä olon kesto

6. palvelusuoritusten laji

7. palkatut työntekijöiden tapauksessa viikoittainen työaika.

Tämä ilmoitus on voimassa enintään 12 kuukautta, ja sitä voidaan jatkaa aina kyseisen ajanjakson päättyessä enintään 12 kuukauden peräkkäisellä ajanjaksolla.

Tämän pykälän säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta rakennusalan eikä vuokratyön alan toimintaan.

Tässä päätöksessä toiminnan säännöllisellä harjoittamisella Belgian ja yhden tai usean muun valtion alueella tarkoitetaan toimintaa, jota harjoitetaan rakenteellisesti eri valtioissa mutta huomattavissa määrin Belgiassa, minkä vuoksi asianomainen henkilö viettää Belgiassa usein lyhyitä ajanjaksoja ammattimaisesti.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

14 Komissio totesi Belgian kuningaskunnalle 2.2.2009 osoittamallaan virallisella huomautuksella, että laajuudeltaan niin yleisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden kuin puitelain 137-167 §:ssä säädetty Limosa-ilmoitus on soveltaminen itsenäisiin palvelujen tarjoajiin vaikutti sen mielestä olevan ristiriidassa EY 49 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

15 Belgian kuningaskunta kiisti komission analyysin 26.3.2009 päivätyllä kirjeellä. Se väitti muun muassa, että kyseisen järjestelmän avulla voidaan erityisesti torjua itsenäisen aseman väärinkäyttöä, jolla pyritään kiertämään työntekijöiden sosiaalisen suojelun alalla sovellettavia vähimmäissääntöjä, kun on kyse työntekijöistä, jotka ovat tosiasiassa palkattuja työntekijöitä (jäljempänä näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat).

16 Komissio osoitti 9.10.2009 Belgian kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se täsmensi, että sen mukaan puitelain 137 §:n 8 momentti, 138 §:n kolmas luetelmakohta ja 157 §:n 3 momentti, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneita tai niissä asuvia itsenäisiä palvelujen tarjoajia, eivät ole EY 49 artiklan mukaisia.

17 Koska Belgian kuningaskunnan 11.12.2009 päivätyssä kirjeessään vastauksena perusteltuun lausuntoon esittämät perustelut eivät vakuuttaneet komissiota, tämä päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

18 Komissio väittää ensiksi, että asianomaiset säännökset muodostavat syrjivän palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen, koska asianomainen ilmoitusvelvollisuus koskee vain muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneita itsenäisiä palvelujen tarjoajia.

19 Belgian kuningaskunta voi näin komission mukaan ollen vedota yksinomaan SEUT 52 artiklassa lueteltuihin oikeuttamisperusteisiin, mitä se ei tee. Tämän vuoksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on komission mukaan näytetty toteen.

20 Komissio väittää toiseksi, että asianomaiset säännökset eivät missään tapauksessa ole oikeutettuja eivätkä oikeasuhteisia Belgian kuningaskunnan mainitsemiin yleistä etua koskeviin tavoitteisiin nähden.

21 Komission mukaan on ensinnäkin niin, että vaikka vilpillisen kilpailun estämisen tavoite – sikäli kuin sillä on sosiaalinen ulottuvuus – voisi olla yleistä etua koskeva tavoite, Belgian kuningaskunta ei esitä konkreettisia argumentteja tukeakseen väitettään, jonka mukaan asianomainen ilmoitusvelvollisuus myötävaikuttaa sosiaalisen polkumyynnin torjumiseen.

22 Komission mukaan kyseinen jäsenvaltio ei toiseksi esitä ensimmäistäkään seikkaa, jolla voitaisiin näyttää toteen, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudelliseen tasapainoon kohdistuu todellakin vakavan hyökkäyksen vaara, koska pelkkä väite sosiaaliturvaa koskevien petosten olemassaolosta ei tässä yhteydessä riitä. Tätä tavoitetta ei näin ollen voida komission mukaan hyväksyä.

23 Komissio väittää kolmanneksi, että vaikka petosten torjuntaa ja työntekijöiden suojelua koskeviin tavoitteisiin voitaisiin todella vedota tässä tapauksessa, toimenpiteillä, joilla pyritään valvomaan yleistä etua koskevista syistä perusteltujen vaatimusten noudattamista, ei voida tehdä tyhjäksi palvelujen tarjoamisen vapautta. Tilanne on sen mukaan kuitenkin tällainen nyt käsiteltävässä asiassa.

24 Komissio kyseenalaistaa muun muassa Limosa-ilmoituksen yleisen ja kaikenkattavan luonteen. Tämä ilmoitusvelvollisuus perustuu sen mukaan petosta koskevaan yleiseen olettamaan, jolla ei voida oikeuttaa kyseessä olevan ilmoitusvelvollisuuden kaltaista toimenpidettä.

25 Komissio huomauttaa myös, että Euroopan unionissa on jo olemassa useita menetelmiä, joilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä, peitellyn työn ja palvelujen tarjoamisen vapauden väärinkäytösten torjumiseksi.

26 Belgian kuningaskunta väittää ensisijaisesti, että nyt käsiteltävä kanne on hylättävä selvästi perusteettomana. Se perustuu Belgian kuningaskunnan mukaan useisiin olettamiin, otaksumiin tai arveluihin, eikä siinä tukeuduta objektiivisiin tietoihin, jotka liittyvät konkreettiseen tilanteeseen, jossa Belgian viranomaiset ovat, kun ne käyttävät toimivaltaansa sosiaalilainsäädännön noudattamisen valvonnan alalla. Komissio ei kuitenkaan voi osoittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä tukeutumalla olettamiin ja otaksumiin. Tämän vuoksi komissio ei Belgian kuningaskunnan mukaan noudata myöskään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, jonka mukaan kanteessa on tarvittaessa mainittava esitettävä näyttö.

27 Toissijaisesti Belgian kuningaskunta väittää, että komissio ei ole osoittanut asianomaisen ilmoitusvelvollisuuden tarpeettomuutta tai ainakaan suhteettomuutta mainittuihin tavoitteisiin nähden.

28 Belgian kuningaskunta toteaa ensinnäkin palvelujen tarjoamisen vapauden syrjivän rajoituksen olemassaolosta, että komissio ei ole osoittanut Limosa-järjestelmän ehkäisevää luonnetta, koska itsenäinen palvelujen tarjoaja käyttää sen mukaan vuosittain vain 20-30 minuuttia kyseiseen järjestelmään liittyviin muodollisuuksiin. Se toteaa myös, että kyseinen järjestelmä on maksuton ja mahdollistaa virallisen asiakirjan saamisen välittömästi ilman minkäänlaista ennakkoluvan kaltaista vaatimusta. Lisäksi tietyille aloille vahvistetut poikkeukset osoittavat Belgian viranomaisten halun joustavuuteen.

29 Belgian kuningaskunta toteaa lisäksi, että vaikka oletettaisiin Limosa-ilmoituksen rajoittavan palvelujen tarjoamisen vapautta, se ei ole syrjivä. Sellaisten itsenäisten palvelujen tarjoajien valvontaa, jotka eivät ole sijoittautuneet Belgiaan, ei sen mukaan voida rinnastaa valvontaan, joka kohdistuu kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin itsenäisiin palvelujen tarjoajiin, koska näiden kahden itsenäisten palvelujen tarjoajien ryhmän välillä on objektiivisia eroja.

30 Belgian kuningaskunta väittää seuraavaksi asianomaisen ilmoituksen oikeuttamisesta ja sen oikeasuhteisuudesta ensinnäkin, että Limosa-järjestelmä on osittain oikeutettavissa vilpillisen kilpailun estämistä koskevalla tavoitteella, jolla on sosiaalinen ulottuvuus, joka liittyy työntekijöiden ja kuluttajien suojelemiseen sekä sosiaalisen polkumyynnin estämiseen. Se myötävaikuttaa niiden palvelujen tarjoajien suojelemiseen, jotka noudattavat säännöstöä, niiltä palvelujen tarjoajilta, jotka eivät tätä tee ja saavat tästä perusteettoman kilpailuedun.

31 Belgian kuningaskunta toteaa toiseksi oikeuskäytännöstä ilmenevän, että lähtökohtaisesti ennakkoilmoitusjärjestelmä, jolla pyritään keräämään valvonnan ja petostapausten – tässä tapauksessa sosiaalilainsäädäntöön kohdistuvien petosten ja muun muassa peitellyn työn sekä näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien – jäljittämisen edellyttämiä tietoja, ei ylitä sitä, mikä on tarpeen niiden väärinkäytösten estämiseksi, joita palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttaminen voi aiheuttaa. Vastauksena väitteeseen, joka koskee petoksia koskevaa yleistä olettamaa, Belgian kuningaskunta korostaa, että sosiaalilainsäädäntöön kohdistuvien petosten jäljittämiseksi ja tarvittaessa niistä rankaisemiseksi on tärkeää, että kyseistä järjestelmää sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin palvelujen tarjoajiin.

32 Belgian kuningaskunta toteaa kolmanneksi, että työntekijöiden suojelun tavoite, johon kuuluu ihmiskaupan ja erityisten hyväksikäyttöä osoittavien työolojen torjunta sekä tarve valvoa itsenäisten ammatinharjoittajien hyvinvointia, on erotettava petosten torjunnan tavoitteesta. Belgian kuningaskunta toteaa tästä, että Lissabonin sopimukseen perustuva uusi asiayhteys on otettava huomioon ja ymmärrettävä siten, että se vahvistaa tämän tavoitteen oikeutusta.

33 Tanskan kuningaskunta täsmentää, että se tukee Belgian kuningaskunnan vaatimuksia, koska Tanskan lainsäädännössä on niin ikään säännöksiä, joissa asetetaan ennakkoilmoitusvelvollisuus ulkomaisille palvelujen tarjoajille, ja sitä sovelletaan itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Kyseinen jäsenvaltio esittää lähinnä argumentteja, jotka vastaavat Belgian kuningaskunnan argumentteja. Se lisää muun muassa, että työolojen ja sosiaalisten normien noudattamisen valvonnalla pyritään estämään työtapaturmien ja ammattitautien vaaraa, että sen selvittäminen, onko ennakkoilmoitusvelvollisuus syrjivä, ei voi vaihdella sen mukaan, onko palvelun tarjoavalla yrityksellä palkattuja työntekijöitä vai ei, ja että jäsenvaltioiden välinen voimassa oleva tietojenvaihtojärjestelmä jäsenvaltioiden välillä ei tarjoa samoja mahdollisuuksia haluttujen tavoitteiden toteuttamiseen, ja se korostaa tässä yhteydessä, miten tärkeää valvonnan kannalta on sen paikan tuntemus, missä palvelu suoritetaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa komission, jonka on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, on esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982, Kok., s. 1791, 6 kohta ja asia C-458/08, komissio v. Portugali, tuomio 18.11.2010, Kok., s. I-11599, 54 kohta).

35 Vaikka oikeuskäytännössä on toki jo katsottu, että nämä todisteita koskevat vaatimukset ovat tiukemmat, kun komission väitteet koskevat kansallisen säännöksen soveltamista (ks. asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005, Kok., s. I-3761, 28 kohta ja asia C-150/07, komissio v. Portugali,

tuomio 22.1.2009, Kok., s. I-7*, 66 kohta), on kuitenkin todettava, että nyt käsiteltävällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella komissio ei väitä, että ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa olisi hallintokäytäntö vaan sen sijaan säännökset, joiden tosiasiallista olemassaoloa ja soveltamista Belgian kuningaskunta ei mitenkään kiistä. Tämä kanne ei siis perustu pelkkiin olettamiin.

36 Näin ollen Belgian kuningaskunnan pääväite, jonka mukaan tämä kanne on hylättävä selvästi perusteettomana, koska komissio ei ole täyttänyt sillä olevaa todistustaakkaa, tai jopa jätettävä tutkimatta, koska se ei ole työjärjestyksen esitettävää näyttöä koskevan 38 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen, on hylättävä.

37 Sen ratkaisemiseksi, onko komission kanne perusteltu, on ensiksi selvitettävä, ovatko kyseessä olevat säännökset palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, ja on täsmennettävä, että nyt käsiteltävä kanne koskee yksinomaan ennakkoilmoitusta, jota vaaditaan itsenäisiltä palvelujen tarjoajilta, jotka ovat sijoittautuneet laillisesti muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan ja jotka haluavat suorittaa tilapäisesti palveluja Belgiassa, ja huomiotta on jätettävä tapaukset, jotka koskevat työntekijöiden lähettämistä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL L 18, s. 1) mukaisesti.

38 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden tai sen, että tämä on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, missä palvelu suoritetaan, perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok., s. I-8453, 33 kohta ja asia C-518/09, komissio v. Portugali, tuomio 21.7.2011, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kyseessä oleva ilmoitusvelvollisuus merkitsee sitä, että puitelain 137 §:n 8 momentissa ja 138 §:n kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettujen henkilöiden, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin Belgian kuningaskunnassa tai ovat sijoittautuneet tällaiseen jäsenvaltioon, on rekisteröidyttävä luomalla tili ennen kuin heidän on tämän jälkeen periaatteessa ja puitelain 153 §:n mukaisesti ilmoitettava Belgian viranomaisille ennen kutakin palvelusuoritusta Belgian alueella tiettyjä tietoja, joita ovat esimerkiksi palvelusuorituksen päivämäärä, kesto ja paikka, sen luonne sekä sen vastaanottajana olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys. Nämä tiedot on ilmoitettava lomakkeella, joka on mieluiten täytettävä internetissä tai – jos tämä ei ole mahdollista – joka on lähetettävä toimivaltaiselle yksikölle postitse tai faksitse. Näiden muodollisuuksien noudattamatta jättämisestä seuraa puitelain 157 §:n 3 momentissa säädettyjä rangaistusseuraamuksia.

40 Muodollisuudet, joita kyseessä oleva ilmoitus merkitsee, ovat näin ollen omiaan häiritsemään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden itsenäisten palvelujen tarjoajien toimintaa Belgian kuningaskunnan alueella. Kyseinen velvollisuus on siis palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus.

41 Tämä pätee myös tilanteissa, jossa vaaditaan niin kutsuttua yksinkertaistettua ilmoitusta. Asianomaisen itsenäisen palvelujen tarjoajan on nimittäin rekisteröidyttyään luomalla tilin myös ilmoitettava Belgian viranomaisille muun muassa se, minä päivänä ja miten pitkäksi aikaa hänet lähetetään Belgiaan sekä minkälaisia palveluja hän siellä tarjoaa. Näiden velvoitteiden noudattamatta jättämisestä seuraa lisäksi niin ikään puitelain 157 §:n 3 momentissa tarkoitettuja rangaistusseuraamuksia.

42 Toisin kuin Belgian kuningaskunta väittää, tässä tilanteessa ei voida katsoa, että vaikutus, joka asianomaisella ilmoitusvelvollisuudella on palvelujen tarjoamisen vapauteen, olisi liian satunnainen tai vieläpä epäsuora siten, että sitä ei luokiteltaisi rajoitukseksi.

43 Näin ollen on toiseksi selvitettävä, onko asianomainen ilmoitusvelvollisuus oikeutettavissa, ja otettava huomioon se, ettei itsenäisten ammatinharjoittajien rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen alaa, jota tämä kanne koskee, ole tähän mennessä yhdenmukaistettu unionissa.

44 Kansallinen lainsäädäntö, joka koskee alaa, jota ei ole yhdenmukaistettu unionissa, ja jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, voi siitä huolimatta, että sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, nimittäin olla oikeutettu, jos se perustuu yleistä etua koskevaan pakottavaan vaatimukseen, jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöksillä, jos kyseinen kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 34 ja 35 kohta; asia C-244/04, komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, Kok., s. I-885, 31 kohta ja asia C-219/08, komissio v. Belgia, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9213, 14 kohta).

45 Tavoitteista, joihin Belgian kuningaskunta käsiteltävässä asiassa vetoaa, on todettava, että ne voidaan ottaa huomioon yleistä etua koskevina pakottavina vaatimuksina, joilla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus. Tästä on riittävää todeta, että petosten ja erityisesti sosiaalialan petosten torjunnan tavoite sekä väärinkäytösten estäminen ja erityisesti näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien tapausten jäljittäminen ja pimeän työn torjuminen voi liittyä paitsi sosiaaliturvajärjestelmien taloudellisen tasapainon suojaamisen tavoitteeseen myös vilpillisen kilpailun ja sosiaalisen polkumyynnin estämisen sekä työntekijöiden ja myös itsenäisten palvelujen tarjoajien suojelemisen tavoitteisiin.

46 Komissio väittää kuitenkin, ettei Belgian kuningaskunta voi käsiteltävässä asiassa vedota näihin oikeuttamisperusteisiin, koska ilmoitusvelvollisuus on luonteeltaan syrjivä.

47 Kuten Belgian kuningaskunta ja Tanskan kuningaskunta väittävät, tästä on riittävää todeta, että Belgian kuningaskunnan mainitsemien yleisen edun kannalta pakottavien vaatimusten noudattamisen varmistamisen edellyttämän tarpeellisen valvonnan osalta muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneet itsenäiset palvelujen tarjoajat, jotka saapuvat tilapäisesti kyseisen jäsenvaltion alueelle suorittaakseen siellä palveluja, ovat objektiivisesti erilaisessa tilanteessa kuin Belgian alueelle sijoittautuneet itsenäiset palvelujen tarjoajat, jotka suorittavat siellä palveluja pysyvästi, kun otetaan huomioon muun muassa se, että kansallisia lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu työehtojen ja -olojen alalla.

48 Oikeuskäytännössä on nimittäin jo katsottu, että kun otetaan huomioon se, että jäsenvaltion, jonka alueella palvelu suoritetaan, viranomaiset voivat valvoa sellaisten sääntöjen noudattamista, joilla pyritään varmistamaan sellaisten oikeuksien noudattaminen, jotka kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetään työntekijöille sen alueella, objektiivisia eroja palvelun suorituspaikkana olevaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten ja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten, jotka lähettävät työntekijöitä ensimmäisen jäsenvaltion alueelle palvelujen suorittamiseksi, välillä on olemassa (ks. vastaavasti yhdistetyt asia C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 ja C-68/98-C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001, Kok., s. I-7831, 63, 64 ja 73 kohta). Sen, että Belgiaan sijoittautuneisiin itsenäisiin palvelujen tarjoajiin ei sovelleta muun muassa esitettävien tietojen osalta velvoitteita, jotka vastaavat täysin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille itsenäisille palvelujen tarjoajille asetettuja asianomaiseen ilmoitusvelvollisuuteen perustuvia velvoitteita, voidaan näin ollen katsoa johtuvan itsenäisten palvelujen tarjoajien kyseisten kahden ryhmän välillä olevista objektiivisista eroista.

49 On näin ollen tutkittava, ovatko kyseessä olevat säännökset oikeasuhteisia, kun otetaan huomioon, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittava toimenpide on oikeasuhteinen ainoastaan, jos se on omiaan takaamaan sillä tavoiteltujen päämäärien toteutumisen, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti asia C-255/04, komissio v. Ranska, tuomio 15.6.2006, Kok., s. I-5251, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Tästä on todettava aluksi, että komission mainitsemat hallinnollisen yhteistyön menetelmät eivät voi olla ratkaisevia tämän tutkimuksen yhteydessä. Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) soveltamisala on ensinnäkin suppea.

51 Vaikka toiseksi yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimivasta toimittamisesta julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille (HVTYK) 21.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 2004/387/EY (EUVL L 144, s. 65 ja oikaisu EUVL L 181, s. 25) käyttöön otettu sisämarkkinoiden tietojärjestelmä on muun muassa mahdollistanut 28.12.2009 lähtien ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2005/36/EY (EUVL L 255, s. 22) perustuvien hallinnollisten yhteistyövelvoitteiden täytäntöönpanon ja vaikka direktiivin 96/71 4 artiklassa säädetään myös kyseisten hallintoviranomaisten välisen hallinnollisen yhteistyön periaatteesta, ei ole osoitettu, että kyseiset menetelmät mahdollistaisivat sen, että Belgian kuningaskunnalla olisi käytössään tiedot, jotka se katsoo tarvitsevansa mainitsemiensa yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

52 Kolmanneksi on todettava, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1 sekä oikaisut EUVL L 200, s. 1 ja EUVL 2007, L 204, s. 30) säädettyä sosiaaliturvatietojen sähköistä tietojenvaihtoa koskevaa hanketta ei ollut vielä toteutettu perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

53 Tämän jälkeen on muistutettava, että yleinen petoksen olettama ei ole riittävä oikeuttamaan toimenpidettä, joka haittaa EUT-sopimuksen tavoitteiden toteutumista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 52 kohta sekä asia C-433/04, komissio v. Belgia, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10653, 35 kohta).

54 Vaikka katsottaisiin, että muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneisiin itsenäisiin palvelujen tarjoajiin voitaisiin soveltaa Belgiassa taloudellisia ja sosiaalisia velvoitteita, nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että asianomaisen ilmoitusvelvollisuuden soveltaminen ei rajoitu tilanteisiin, joissa on varmistettava, että näitä taloudellisia ja sosiaalisia velvoitteita noudatetaan.

55 Lisäksi asianomaiseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyy vaatimus toimittaa Belgian viranomaisille luonteeltaan hyvin yksityiskohtaisia tietoja erityisesti niin kutsutun tavallisen ilmoituksen yhteydessä. Vaikka on ajateltavissa, että jäsenvaltio voi vaatia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita itsenäisiä palvelujen tarjoajia, jotka saapuvat sen alueelle suorittaakseen siellä palvelun, toimittamaan sille tiettyjä nimenomaisia tietoja, näin on sillä edellytyksellä, että niiden toimittaminen voidaan oikeuttaa halutuilla tavoitteilla. Belgian kuningaskunta ei kuitenkaan ole perustellut riittävän vakuuttavasti, miten näiden hyvin yksityiskohtaisten tietojen toimittaminen on tarpeen sen mainitsemien yleistä etua koskeviin syihin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ja miten velvollisuus toimittaa kyseiset tiedot ennakolta ei ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka sen oli kuitenkin nämä perustelut esitettävä (ks. vastaavasti asia C-319/06, komissio v. Luxemburg, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-4323, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Tässä tilanteessa kyseessä olevia säännöksiä on pidettävä suhteettomina, koska ne ylittävät sen, mikä on tarpeen Belgian kuningaskunnan mainitsemien yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseessä olevaa ilmoitusvelvollisuutta ei näin ollen voida pitää SEUT 56 artiklan mukaisena.

57 Näin ollen komission nostama kanne on hyväksyttävä ja on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut kyseessä olevat säännökset eli velvoittanut muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneet itsenäiset palvelujen tarjoajat tekemään ilmoituksen ennen kuin ne harjoittavat toimintaansa Belgiassa.

Oikeudenkäyntikulut

58 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tanskan kuningaskunta, joka on väliintulijana tukenut Belgian kuningaskunnan vaatimuksia, vastaa työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se antanut 27.12.2006 hyväksytyn puitelain (I), sellaisena kuin se on voimassa 1.4.2007 lähtien, 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n sekä 157 §:n 3 momentin eli velvoittanut muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneet itsenäiset palvelujen tarjoajat tekemään ilmoituksen ennen kuin ne harjoittavat toimintaansa Belgiassa.**

2) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset