Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 19 juli 2012 [1]

Mål C-577/10

Europeiska kommissionen
mot

Konungariket Belgien

”Fördragsbrott — Artikel 56 FEUF — Frihet att tillhandahålla tjänster — Nationell lagstiftning genom vilken det införs en skyldighet för tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater att i förväg göra en anmälan — Egenföretagare — Diskriminering — Objektivt motiverad särbehandling — Hinder för friheten att tillhandahålla tjänster — Straffrättsliga påföljder — Skäl — Förhindrande av bedrägerier — Skydd mot illojal konkurrens — Skydd för arbetstagare — Ekonomiskt beroende egenföretagare — ’Falska egenföretagare’ — Proportionalitet — Koherensprincipen”

1. I förevarande talan om fördragsbrott har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska slå fast att det system som Konungariket Belgien har infört, enligt vilket tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat är skyldiga att i förväg göra en anmälan (det så kallade Limosasystemet [2]), är oförenligt med friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF. Kommissionen anser i första hand att nämnda system utgör en diskriminering som inte i något avseende kan motiveras med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, i den mening som avses i artikel 52 FEUF. I andra hand har kommissionen dock undersökt om systemet kan motiveras med hänsyn till det av Konungariket Belgien åberopade målet av allmänintresse att tillgodose behovet av att utföra nödvändiga kontroller för att skydda tvingande krav av allmänintresse, men fann att systemet inte under några omständigheter är nödvändigt för att förverkliga nämnda mål och att det är oproportionerligt.

2. Eftersom Limosasystemet har ett ”särskilt tillämpningsområde” i den mening som avses i domstolens praxis, kan det inte enkelt ifrågasättas, och hela svårigheten består i att avgöra om förevarande mål kan prövas mot bakgrund av den bedömning som kommissionen i andra hand har gjort gällande, såsom domstolen kunde göra i fallet med åtgärder avseende tjänster som har utförts av utstationerade arbetstagare.

3. Det utmärkande i förevarande mål är nämligen att kommissionen har ifrågasatt Limosasystemet i den mån tjänsteleverantörerna själva påverkas i egenskap av egenföretagare, vilket skiljer sig från liknande mål som domstolen hittills har fått ta ställning till där det har rört sig om åtgärder som påverkade de tjänsteleverantörer som utstationerade sina arbetstagare i en annan medlemsstat än den medlemsstat där de var etablerade.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Ordet är en akronym för den nederländska benämningen ”Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie” (gränsöverskridande informationssystem beträffande forskning om migration vid socialförvaltningen).

4. Jag föreslår i detta förslag till avgörande att domstolen ska pröva talan om fördragsbrott avseende egenföretagare på ett sätt som kan jämföras med hur domstolen prövade målen om de utstationerade arbetstagarna och att domstolen alltså ska bortse ifrån argumentet att Limosasystemet är diskriminerande och inte kan motiveras av något av de mål som avses i artikel 52 FEUF., detta genom att i sin analys inbegripa prövningen av de tvingande krav av allmänintresse, som Konungariket Belgien har åberopat. Det handlar närmare bestämt om att beakta att egenföretagarnas verkliga situation i sig, under vissa omständigheter, kan dölja situationer som inte är mindre skyddsvärda än de anställdas situation, nämligen situationen för de ”ekonomiskt beroende egenföretagarna”, som ibland även kvalificeras som ”egenföretagare som är ekonomiskt underordnade” eller ”paraunderordnade arbetstagare” [3]. Det handlar även om att beakta företeelser som är mer olagliga såsom, typiskt, ”falska egenföretagare”. Eftersom det genom Limosasystemet införs en allmän skyldighet som ska fullgöras innan ett stort antal tjänster tillhandahålls, ska det genomföras en strikt prövning av huruvida systemet är nödvändigt, proportionerligt och slutligen koherent.

I – Den nationella lagstiftningen

5. De nationella bestämmelser som kommissionen har kritiserat inom ramen för sin talan om fördragsbrott är artiklarna 137.8, 138 tredje strecksatsen, 153 och 157.3 i ramlagen av den 27 december 2006 [4], i den lydelse som är i kraft sedan den 1 april 2007. Dessa bestämmelser ingår i kapitel VIII som reglerar förhandsanmälan för utstationerade arbetstagare och egenföretagare. Denna anmälan är en del av ett mer omfattande projekt som syftar till att införa ett enhetligt system för samtliga åtgärder som är knutna till arbete i Belgien, nämligen Limosasystemet.

6. I artikel 137 i den omtvistade ramlagen föreskrivs följande:

”Vid tillämpningen av detta kapitel och dess tillämpningsförordningar, avses med:

…

7 egenföretagare: alla fysiska personer som bedriver yrkesverksamhet utan att vara bundna av anställningsavtal eller stadga,

8 utstationerade egenföretagare:

a) personer som avses i punkt 7 som tillfälligt eller delvis utövar en eller flera självständiga verksamheter i Belgien utan att vara permanent bosatta där och som vanligtvis arbetar i ett eller flera andra länder än Belgien,

b) utlänningar som reser till Belgien i syfte att tillfälligt bedriva självständig yrkesverksamhet eller att tillfälligt etablera sig som egenföretagare.

…”

7. I artikel 138 i den omtvistade ramlagen preciseras:

”Detta kapitel är tillämpligt på

…

3 — Beträffande dessa arbetstagare se, bland annat, kommissionens grönbok *En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar* (KOM(2006) 708 slutlig) och Antonmattei, P.-H. och Sciberras, J.-C, *Le travail économiquement dépendant: quelle protection*, rapport till ministern för arbete, sociala relationer, familjen och för solidaritet, november 2008.

4 — *Moniteur belge* av den 28 december 2006, s. 75178 (nedan kallad den omtvistade ramlagen).

utstationerade egenföretagare,

…”

8. Artikel 153 i den omtvistade ramlagen lyder på följande sätt:

”Innan en egenföretagare som är utstationerad i Belgien utövar yrkesverksamhet ska han eller hans företrädare på elektronisk väg göra en anmälan i enlighet med föreskrifterna i artikel 154 till Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants (nationell myndighet som handhar socialförsäkring för egenföretagare), enligt närmare föreskrifter som beslutas av kungen.

En utstationerad oberoende praktikant (*stagiaire indépendant*), eller den inrättning där praktikanten studerar eller genomgår en yrkesutbildning, ska innan praktiken påbörjas på elektronisk väg göra en anmälan i enlighet med föreskrifterna i artikel 154 till Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants, enligt närmare föreskrifter som beslutas av kungen.

Då den utstationerade egenföretagaren eller dennes företrädare, eller den utstationerade oberoende praktikanten eller inrättningen där praktikanten studerar eller genomgår en yrkesutbildning, inte kan göra anmälan på elektronisk väg kan de skicka anmälan via telefax eller brev till Institut national d’assurances sociales, på det sätt institutionen har fastställt.

När anmälan som avses i föregående stycken har lämnats, erhåller den som har gjort anmälan ett mottagningsbevis i enlighet med artikel 3 i den ovannämnda lagen av den 24 februari 2003. Då anmälan har lämnats via telefax eller brev skickar Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants ett mottagningsbevis via telefax eller brev enligt en modell som myndigheten har fastställt.

Kungen fastställer inom vilken frist en förhandsanmälan kan återtas.

Då utstationeringen varar längre än den ursprungligen avsedda perioden ska den som har lämnat anmälan göra en ny anmälan innan den ursprungligen avsedda utstationeringsperioden är till ända.”

9. I artikel 157 i ramlagen anges följande:

”Utan att påverka tillämpningen av artiklarna 269–274 i strafflagen (Code pénal), ska följande personer dömas till fängelse i lägst åtta dagar och högst ett år och böter på lägst 500 euro och högst 2 500 euro, eller till ett av dessa straff:

…

3 den utstationerade egenföretagare som inte har följt bestämmelserna i detta kapitel eller dess tillämpningsförordningar.”

II – Det administrativa förfarandet

10. I en skrivelse av den 22 juni 2007 informerade kommissionen Konungariket Belgien om de problem som kommissionen, med beaktande av artikel 49 EG (numera artikel 56 FEUF), ansåg uppkom till följd av skyldigheten för självständiga tjänsteleverantörer att i förväg registrera sig och anmäla sin verksamhet inom ramen för Limosasystemet. Kommissionen uppmanade Konungariket Belgien att lämna alla upplysningar som var nödvändiga för förståelsen av systemet och att ange de skäl som motiverade ett sådant allmänt anmälningssystem.

11. I en skrivelse av den 12 juli 2007 redogjorde Konungariket Belgien för Limosasystemets kontext och för grundtanken med systemet. Medlemsstaten underströk att flera legitima mål eftersträvades genom systemet, exempelvis att förenkla administrationen, skapa tillförlitlig statistik och förbättra övervakningen och kontrollen av utländsk verksamhet i Belgien.

12. I en skrivelse av den 2 februari 2009 upprepade kommissionen emellertid sin kritik mot Limosasystemet och skickade en formell underrättelse till Konungariket Belgien med en anmodan att inkomma med synpunkter och att besvara flera frågor. Kommissionen gjorde gällande att bestämmelserna i den omtvistade ramlagen med största säkerhet utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster eller en indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Kommissionen ansåg vidare att de skäl som Konungariket Belgien åberopade inte motsvarade något av de tre krav som uppställs i artikel 46 EG, att de inte utgjorde tvingande krav av allmänintresse och att de i vart fall inte klarade proportionalitetsprövningen.

13. I en skrivelse av den 31 mars 2009 besvarade Konungariket Belgien kommissionens synpunkter i den formella underrättelsen. Konungariket Belgien noterade att den formella underrättelsen endast avsåg oberoende tjänsteleverantörer och inte de fall som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster[5]. I skrivelsen anförde Konungariket Belgien att det övergripande syftet med den skyldighet som följer av Limosasystemet är att övervaka och kontrollera utländsk verksamhet i Belgien, för att skydda samtliga berörda parters berättigade sociala intressen, säkerställa den ekonomiska jämvikten inom det sociala trygghetssystemet, bekämpa skattebedrägerier och bedrägerier mot det sociala trygghetssystemet, bekämpa illojal konkurrens, skapa tillförlitlig statistik och att förenkla administrationen. Limosasystemet gör det i synnerhet möjligt att bekämpa företeelsen med falska egenföretagare, och närmare bestämt att bekämpa bedrägligt beteende som syftar till att kringgå miniminormerna i direktiv 96/71 i fråga om social trygghet genom att framställa utstationerade arbetstagare som egenföretagare.

14. I ett motiverat yttrande av den 8 oktober 2009, som skickades till de belgiska myndigheterna genom skrivelse av den 9 oktober 2009, vidhöll kommissionen sin kritik mot Limosaanmälan. Kommissionen preciserade att den ansåg att artiklarna 137.8, 138 tredje strecksatsen, 153 och 157.3 i den omtvistade ramlagen inte är förenliga med artikel 56 FEUF, eftersom självständiga tjänsteleverantörer omfattas. Kommissionen förbehöll sig dock rätten att i förekommande fall senare undersöka situationen för utstationerade arbetstagare i den mening som avses i direktiv 96/71.

15. I svarsskrivelsen av den 11 december 2009 på det motiverade yttrandet vidhöll Konungariket Belgien fullt ut sin uppfattning. Samtidigt som Konungariket Belgien fortsatte att förneka att Limosasystemet kunde anses som ett hinder för friheten för egenföretagare att tillhandahålla tjänster, underströk medlemsstaten på nytt att detta hinder under alla omständigheter bland annat motiverades av målen att säkerställa social trygghet för arbetstagare, säkerställa den ekonomiska jämvikten inom det sociala trygghetssystemet och det effektiva förebyggandet av bedrägerier samt att Limosasystemet utgjorde det minst restriktiva sättet att uppnå dessa mål.

III – Förfarandet vid domstolen

16. Det är under dessa omständigheter som kommissionen väckte förevarande talan genom ansökan som ingavs till domstolens kansli den 10 december 2010.

17. Genom beslut av den 11 april 2011 av domstolens ordförande, tilläts Konungariket Danmark att intervenera till stöd för Konungariket Belgien.

5 — EGT L 18, s. 1.

18. Konungariket Belgien, Konungariket Danmark och kommissionen utvecklade sin talan vid förhandlingen som hölls den 29 mars 2012.

19. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 56 FEUF genom att anta artiklarna 137.8, 138 tredje strecksatsen, 153 och 157.3 i den omtvistade ramlagen, och

— förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Konungariket Belgien har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan, eftersom kommissionen inte har bevisat det påstådda fördragsbrottet,

— för det fall domstolen anser att kommissionens talan är tillräckligt väl underbyggd, fastställa att Konungariket Belgien åtminstone inte har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 56 FEUF genom att anta artiklarna 137.8, 138 tredje strecksatsen, 153 och 157.3 i den omtvistade ramlagen, och

— således ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

IV – Bedömning

A – *Sammanfattning av parternas argument*

21. Kommissionen har i första hand gjort gällande att Limosasystemet utgör en diskriminerande inskränkning i friheten för egenföretagare att tillhandahålla tjänster, vilken endast kan motiveras av de skäl som fastställs i artikel 52 FEUF rörande allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Eftersom Konungariket Belgien inte har åberopat något av dess skäl, har kommissionen följaktligen uppmanat domstolen att fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 56 FEUF. Vid förhandlingen bekräftade kommissionen att den i första hand ville få Konungariket Belgiens fördragsbrott fastställt enbart på den grunden.

22. Kommissionen har vidare vidhållit att talan endast avser egenföretagare och inte utstationerade arbetstagare, vilka omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/71. Detta innebär att den rättspraxis som är relevant rörande den sistnämnda kategorin, bland annat dom av den 19 januari 2006 i målet kommissionen mot Tyskland [6], visserligen kan utgöra en utgångspunkt för jämförelse och diskussion, men den är inte relevant i förevarande mål, eftersom särdragen i den situation som tjänsteleverantörer (egenföretagare) respektive utstationerade arbetstagare befinner sig i medför att det inte är möjligt att systematiskt jämföra dessa kategorier.

23. Kommissionen har likväl i den ansökan genom vilken talan anhängiggjorts i andra hand gjort en ingående undersökning av de olika mål av allmänintresse som Konungariket Belgien har åberopat för att motivera Limosasystemet, och av frågan om systemet är nödvändigt och proportionerligt. Kommissionen har därvid kommit fram till att systemet i vart fall utgör en omotiverad inskränkning i friheten för egenföretagare att tillhandahålla tjänster.

6 — C-244/04 (REG 2006, s. I-885).

24. Konungariket Belgien anser däremot att nämnda system inte kan anses som diskriminerande, och Konungariket Danmark delar i allt väsentligt denna uppfattning. Det är nämligen så att systemet är tillämpligt på belgiska medborgare som är etablerade i andra medlemsstater, och situationen för tjänsteleverantörer som är etablerade i Belgien är inte jämförbar med situationen för tjänsteleverantörer som är etablerade i de andra medlemsstaterna. Konungariket Belgien har vidare gjort gällande att Limosasystemet endast utgör en mycket liten inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, att följderna för denna frihet är alltför indirekta och slumpmässiga för att systemet ska vara förbjudet på grundval av artikel 56 FEUF. Systemet är i vart fall motiverat av tvingande krav av allmänintresse, och det är fullt förenligt med proportionalitetsprincipen.

B – *Inledande synpunkter*

25. Det är viktigt att inledningsvis framhålla att domstolen vid upprepade tillfällen har prövat talan om fördragsbrott eller besvarat tolkningsfrågor rörande olika aspekter av tillämpningen av antingen direktiv 96/71 [7] eller artikel 56 FEUF [8] på utstationerade arbetstagare, och ibland båda bestämmelserna samtidigt. [9] Det är dock första gången som domstolen prövar en tvist av samma slag, men som denna gång specifikt gäller en tjänsteleverantör i egenskap av egenföretagare. [10]

26. Även om det är självklart, såsom kommissionen har gjort gällande, att domstolens praxis som specifikt rör direktiv 96/71 inte är direkt relevant då den inte utan vidare kan tillämpas i det nu aktuella målet, så utgör icke desto mindre dessa domar tillsammans en referensram som åtminstone delvis kan och ska vara vägledande för svaret på den fråga som har uppkommit i det nu aktuella målet.

27. Grundtanken i denna rättspraxis är att domstolen antar ett försiktigt och nyanserat synsätt då den har att ta ställning till nationella åtgärder som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster, vilka kan motiveras särskilt av behovet av att säkerställa att tvingande krav av allmänintresse iakttas. Även om sådana åtgärder har ett särskilt tillämpningsområde, och därmed omedelbart skulle kunna anses vara diskriminerande, undviker domstolen dock att systematiskt kvalificera åtgärderna som diskriminerande. Domstolen vinnlägger sig i stället om att ingående undersöka hur välgrundade skälen är, om sådana skäl har åberopats, och om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga. [11]

7 — Dom av den 14 april 2005 i mål C-341/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2005, s. I-2733), av den 12 oktober 2004 i mål C-60/03, Wolff & Müller (REG 2004, s. I-9553), av den 3 april 2008 i mål C-346/06, Rüffert (REG 2008, s. I-1989) och av den 10 februari 2011 i de förenade målen C-307/09–309/09, Vicoplus m.fl. (REU 2011, s. I-453). Beträffande social trygghet för utstationerade arbetstagare, se dom av den 26 januari 2006 i mål C-2/05, Herbosch Kiere (REG 2006, s. I-1079).

8 — Dom av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl. (REG 1999, s. I-8453), av den 25 oktober 2001 i de förenade målen C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 och C-68/98-C-71/98, Finalarte m.fl. (REG 2001, s. I-7831), av den 15 mars 2001 i mål C-165/98, Mazzoleni och ISA (REG 2001, s. I-2189), av den 24 januari 2002 i mål C-164/99, Portugaia Construções (REG 2002, s. I-787), av den 18 juli 2007 i mål C-490/04, kommissionen mot Tyskland (REG 2007, s. I-6095), och av den 7 oktober 2010 i mål C-515/08, dos Santos Palhota m.fl. (REU 2010, s. I-9133). Beträffande det särskilda fallet när ett företag från en medlemsstat utstationerar arbetstagare från tredjeland i en annan medlemsstat, se den domen av den 19 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, dom av den 21 september 2006 i mål C-168/04, kommissionen mot Österrike (REG 2006, s. I-9041), och av den 1 oktober 2009 i mål C-219/08, kommissionen mot Belgien (REG 2009, s. I-9213).

9 — Dom av den 18 december 2007 i mål C-341/05, Laval un Partneri (REG 2007, s. I-11767), av den 19 juni 2008 i mål C-319/06, kommissionen mot Luxemburg (REG 2008, s. I-4323), och beslut av den 16 juni 2010 i mål C-298/09, RANI Slovakia.

10 — Domstolen har emellertid redan prövat mål beträffande egenföretagare. Se, exempelvis, beträffande turistguider, dom av den 5 juni 1997 i mål C-398/95, SETTG (REG 1997, s. I-3091), beträffande advokater dom av den 19 februari 2002 i mål C-309/99, Wouters m.fl. (REG 2002, s. I-1577), och beträffande körskolor beslut av den 19 juni 2008 i mål C-104/08, Kurt.

11 — Se, särskilt, den rättspraxis beträffande utstationerade arbetstagare som nämnts i punkt 25 ovan.

28. Det föreligger dock ett konstant spänningsförhållande mellan detta synsätt och det synsätt som är mer strikt, enligt vilket de åtgärder som inte är tillämpliga utan åtskillnad anses som diskriminerande. Domen som domstolen meddelade den 18 juli 2007 i målet kommissionen mot Tyskland [12] är särskilt belysande för denna dubbelhet och den vaksamhet som domstolen har visat beträffande de skäl som medlemsstaterna åberopar då nämnda krav på kontroll har varit aktuella. [13]

29. Även om domstolens allmänna resonemang i de olika ovannämnda målen, som liknar det nu aktuella målet, inte förefaller vara helt samstämmigt med vare sig övrig rättspraxis beträffande friheten att tillhandahålla tjänster eller med rättpraxis beträffande andra friheter, framgår det icke desto mindre att det är de grundläggande övervägandena som förklarar och som motiverar detta allmänna resonemang.

30. Det ska understrykas att domstolen flera gånger har fastställt att medlemsstaterna har rätt att kontrollera att de nationella och unionsrättsliga bestämmelserna avseende tillhandahållande av tjänster iakttas, [14] och att de medel som är nödvändiga för att säkerställa att krav iakttas är berättigade när dessa krav är grundade på hänsyn till allmänintresset. [15] Domstolen har dock preciserat att dessa kontroller ska ske inom de ramar som unionsrätten fastställer [16] och att de inte får leda till att friheten att tillhandahålla tjänster blir illusorisk [17].

31. I domen i de förenade målen dos Santos Palhota m.fl. [18] preciserade domstolen särskilt att medlemsstaterna, under iakttagande av EUF-fördraget och de allmänna principerna i unionsrätten, bland annat fritt kan bestämma innehållet i underordnade administrativa föreskrifter som ska göra det möjligt att kontrollera efterlevnaden av nationella materiella bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare, vilka direktiv 96/71 syftar till att samordna. [19]

32. Domstolen har även fört ett något annorlunda resonemang och därigenom även godtagit att den medlemsstat i vilken tjänsten tillhandahålls har rätt att, inom vissa gränser och med ett strikt iakttagande av unionsrätten, anta bestämmelser som ska förhindra att den genom artikel 56 FEUF garanterade friheten används för ett annat syfte eller av en tjänsteleverantör för bedrägerier. [20]

12 — Ovan fotnot 8, punkterna 83 och 84.

13 — I det målet hade domstolen att ta ställning till två aspekter av den tyska lagstiftningen rörande utstationerade arbetstagare. Å ena sidan ansåg domstolen att kravet att arbetsgivaren ska förvara vissa handlingar på tyska, vilket således innebar att arbetsgivare som inte var etablerade i en tyskspråkig medlemsstat ålades en översättningsskyldighet, var motiverat av nödvändigheten av att möjliggöra en effektiv kontroll av de rättsliga skyldigheter som följer av nämnda lagstiftning. Å andra sidan ansåg domstolen att kravet att utländska företag för uthyrning av arbetskraft, som var etablerade i andra medlemsstater, skriftligen skulle tillhandahålla viss information om arbetstagare som ställdes till förfogande för ett användarföretag i Tyskland hade ett särskilt tillämpningsområde, inte var motiverat av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa enligt artikel 52 FEUF och alltså stred mot artikel 56 FEUF.

14 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 43, och dom av den 19 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 36.

15 — Domen i de ovannämnda förenade målen Arblade m.fl., punkt 39, dom av den 25 oktober 2001 i mål C-493/99, kommissionen mot Tyskland (REG 2001, s. I-8163), punkt 20, och i de ovannämnda förenade målen dos Santos Palhota m.fl., punkt 48. Se, bland annat, Gardenés Santiago, M., ”Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur”, *Mélanges en l’honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, Lextenso éditions, 2012, s. 255, särskilt s. 259.

16 — Dom av den 27 mars 1990 i mål C-113/89, Rush Portuguesa (REG 1990, s. I-1417; svensk specialutgåva, volym 10, s. 389).

17 — Beträffande detta ”kriterium”, se, förutom domen av den 19 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 36, även punkt 71 i generaladvokaten Légers förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, och punkt 63 i generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i mål C-46/08, Carmen Media Group, där domstolen meddelade dom den 8 september 2010 (REU 2010, s. I-8149).

18 — Ovan fotnot 8, punkterna 26 och 27.

19 — Se, även, dom av den 18 juli 2007 i det ovannämnda målet, kommissionen mot Tyskland, punkt 19, och domen i det ovannämnda målet Laval un Partneri, punkt 60.

20 — Beträffande denna uppfattning, se dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 2, s. 379), punkt 13, av den 26 november 1975 i mål 39/75, Coenen m.fl. (REG 1975, s. 1547; svensk specialutgåva, volym 2, s. 541), punkt 9, av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 3755; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741), punkt 22, av den 27 september 1989 i mål 130/88, van de Bijl (REG 1989, s. 3039), punkt 26, och av den 16 december 1992 i mål C-211/91, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-6757; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-235), punkt 12.

33. Konungariket Belgien och Konungariket Danmark har emellertid i huvudsak gjort gällande att den åtskillnad som görs mellan de två kategorierna av tjänsteleverantörer i den omtvistade ramlagen är objektivt motiverad med hänsyn till att dessa tjänsteleverantörers respektive situation skiljer sig åt vad avser de kontroller som medlemsstaterna anser att de måste kunna utföra när det saknas harmonisering av de nationella lagstiftningarna inom området för bland annat anställning och arbete. [21] Kontrollerna i sig är nödvändiga för att skydda de tvingande krav av allmänintresse som Konungariket Belgien dessutom har åberopat, vilka avser bekämpning av bedrägerier i allmänhet och framför allt av ”falska egenföretagare”, förebyggande av illojal konkurrens och av social dumpning och skyddet för arbetstagare.

34. Jag ska följaktligen och genom att följa den allmänna inriktning som framgår av rättspraxis, successivt undersöka om Limosasystemet utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (underrubrik 1), om systemet i det förevarande fallet kan motiveras med hänsyn till tvingande krav av allmänintresse (underrubrik 2) och, om så är fallet, om systemet är fullt förenligt med de krav som följer av proportionalitetsprincipen (underrubrik 3).

C – *Granskning av Limosasystemet mot bakgrund av friheten att tillhandahålla tjänster*

1. Ett avskräckande system som utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster

35. Det råder inga tvivel om att Limosasystemet utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, med avseende på såväl de berörda tjänsteleverantörerna som på i Belgien etablerade mottagare av dessa tjänster.

36. Inledningsvis är själva kärnan i Limosasystemet, dess grundtanke så att säga, avskräckande för de tjänsteleverantörer som önskar utöva sin verksamhet i Belgien, enbart av den anledningen att det krävs dels att de registrerar sig genom att skapa ett konto, dels att de, innan de tillhandahåller en tjänst, normalt sett med användning av uppgifterna i kontot ska ge ett visst antal detaljerade upplysningar, däribland tidpunkten för tjänstens tillhandahållande och hur lång tid detta kommer att ta, vilket slags tjänst det rör sig om och var den ska utföras samt uppgifter om den i Belgien etablerade kundens identitet. Dessa administrativa åtgärder utgör säkerligen en icke försumbar administrativ belastning, i synnerhet för hantverkare och för små företag som inte förfogar över personal som utför sådana uppgifter, och särskilt då det rör sig om tjänster som tar mycket kort tid i anspråk och som kräver ett mycket snabbt ingripande.

37. Limosasystemet är dessutom avskräckande för tjänstemottagarna eftersom det krävs att de rapporterar de tjänsteleverantörer som inte uppvisar mottagningskvitto på att Limosaanmälan har utförts, vid äventyr av straffrättsliga påföljder.

38. Konungariket Belgien har dock gjort gällande att Limosasystemet har en alltför obetydlig eller alltför indirekt och slumpmässig inverkan på friheten att tillhandahålla tjänster för att anses vara ett hinder.

39. Båda dessa argument måste förkastas. Utöver det faktum att domstolen aldrig, inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, har godtagit sådana argument, kan det endast påpekas, såsom kommissionen har gjort gällande, att vikten eller omfattningen av en åtgärds begränsande inverkan på friheten att tillhandahålla tjänster förvisso eventuellt kan beaktas inom ramen för proportionalitetsprövningen, men det hindrar inte att åtgärden i sig anses begränsande. [22]

21 — Domen i de ovannämnda förenade målen Finalarte m.fl., punkt 73.

22 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 33.

40. Limosasystemet kan således godkännas endast under förutsättning att det kan motiveras av tvingande krav av allmänintresse, med förbehåll för att det skyddade intresset inte tillvaratas genom lagstiftningen i hemviststaten, att systemet helt uppfyller kravet på klarhet, rättssäkerhet,[23] och koherens, och att det är helt proportionerligt, det vill säga att det inte går utöver vad som är objektivt nödvändigt i detta syfte och att resultatet inte kan uppnås genom mindre inskränkande regler.[24]

2. Rimliga skäl

41. Det framgår av Konungariket Belgiens huvudargument och av de svar som kommissionen har lämnat att det hinder för friheten att tillhandahålla tjänster som Limosasystemet utgör, kan motiveras av de ändamål av allmänintresse som avser skyddet för egenföretagare, men även, sett i ett större sammanhang, skyddet för ekonomiskt beroende egenföretagare och för arbetstagare, i och med att ”falska egenföretagare” motverkas. Denna fråga kommer jag att behandla nedan.

42. Konungariket Belgien har nämligen åberopat tre skäl. Det första skälet avser förebyggandet av illojal konkurrens beaktat ur den sociala dimensionen, vilket innefattar bekämpning av social dumpning.[25] Det andra skälet avser bevarandet av den finansiella jämvikten inom det sociala trygghetssystemet och behovet av att förebygga bedrägerier och av att bekämpa missbruk, och i synnerhet behovet av att motverka falska egenföretagare. Det tredje skälet avser behovet av att säkerställa skyddet för egenföretagarna själva, för deras anställnings- och arbetsvillkor, och i synnerhet skyddet för deras hälsa och säkerhet i förhållande till Europeiska unionens krav[26], såsom Konungariket Danmark har gjort gällande.

43. Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Belgien endast har åberopat ändamålet att bekämpa bedrägerier och risken att bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare kringgås av ”falska egenföretagare”, utan att ange några som helst specifika uppgifter som gör det möjligt att avgöra om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen har därigenom, såsom Konungariket Belgien har understrukit, i princip medgett att de nödvändiga kontrollåtgärderna är välgrundade i syfte att bekämpa bedrägerier och missbruk, men har samtidigt bestritt att systemet Limosa, med beaktande av grundtanken och av hur systemet konkret tillämpas, är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet.

23 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkterna 77–82.

24 — Dom av den 4 december 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 27 och 29, dom av den 26 februari 1991 i mål C-180/89, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-709), punkterna 17 och 18, av den 20 maj 1992 i mål C-106/91, Ramrath (REG 1992, s. I-3351; svensk specialutgåva, volym 12, s. 101), punkterna 30 och 31, och av den 27 oktober 2011 i mål C-255/09, kommissionen mot Portugal (REU 2011, s. I-10547), punkt 72.

25 — Konungariket Belgien har i detta avseende hänvisat till domarna i de ovannämnda målen Wolff & Müller och Laval un Partneri.

26 — Se, särskilt, rådets rekommendation 2003/134/EG av den 18 februari 2003 om förbättring av skyddet för egenföretagares hälsa och säkerhet i arbetet (EUT L 53, s. 45). Se även rådets direktiv 92/57/EEG av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (åttonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (EGT L 245, s. 6, och rättelse i EGT L 41, 1993, s. 50; s*vensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 165*).

44. Till att börja med ska det understrykas att det inte råder några tvivel om att behovet av att säkerställa skyddet för egenföretagarnas hälsa, säkerhet och hygien, eller, sett i ett större sammanhang, skyddet för deras anställnings- och arbetsvillkor [27], är ett skyddsvärt mål som skiljer sig från undantagen till friheten att tillhandahålla tjänster som avser hälsa eller säkerhet i artikel 46 EG, och att när det saknas harmonisering av de nationella lagstiftningarna inom detta område [28] utgör detta behov ett tvingande krav av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

45. Det är tillräckligt att erinra om att primärrätten, och i synnerhet artiklarna 3.3 FEU, 9 FEUF och artikel 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nu garanterar arbetstagaren ett omfattande socialt skydd, utan att alltid särskilja arbetstagare som är löntagare från de andra. Såsom jag redan har anfört i mitt förslag till avgörande i de förenade målen Santos Palhota m.fl. [29], ska dessa bestämmelser nu beaktas vid tolkningen av de primärrättsliga bestämmelser som fastställer friheterna.

46. Det ska här preciseras att samtliga arbetstagare ska ha rätt till det omfattande skydd som unionen ska sträva efter, såväl arbetstagare som är löntagare som de som är egenföretagare, men även alla de arbetstagare som befinner sig i en situation däremellan, och det krävs en särskild vaksamhet när det gäller ekonomiskt beroende egenföretagare eller liknande. [30]

47. Domstolen har, bland annat inom området för hasardspel, [31] eller bekämpning av skatteundandragande, [32] dessutom godkänt att bekämpning av bedrägerier i allmänhet utgör tvingande krav av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Domstolen har dock aldrig prövat detta skäl i ett sammanhang som i det nu aktuella målet.

27 — Allmänt, och utan att gå in på detaljer, är det kontrollen över att de grundläggande nationella, europeiska och internationella bestämmelserna för arbete iakttas som här är aktuell. I detta avseende räcker det att nämna Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (*EUT L 299, s. 9*), som omfattas av Europeiska unionens socialpolitik och som är tillämpligt på en personkrets som inte fastställs utifrån arbetstagarens underordnade ställning i förhållande till arbetsgivaren.

28 — Beträffande kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på detta område, se yttrande 2/91 av den 19 mars 1993 (REG 1993, s. I-1061; svensk specialutgåva, volym 14, s. 59), punkterna 13–21, som handlar om Internationella arbetsorganisationens konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet. Det ska påpekas att kommissionen i sin grönbok *En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar* har understrukit att ”problemet med personer som framstår som egenföretagare för att kringgå den nationella lagstiftningen huvudsakligen ska lösas av medlemsstaterna”.

29 — Punkterna 51–53.

30 — Det ska understrykas att klassificeringen som egenföretagare hör till medlemsstaternas befogenhet, även om domstolen redan har slagit fast att en formell klassificering som egenföretagare enligt nationell rätt inte hindrar att en person ska anses vara arbetstagare i den mening som avses i artikel 141.1 EG, när dennes oberoende endast är fiktivt och därmed döljer att det föreligger en anställning i den bestämmelsens mening. Se dom av den 13 januari 2004 i mål C-256/01, Allonby (REG 2004, s. I-873), punkt 71.

31 — Se, bland annat, dom av den 11 september 2003 i mål C-6/01, Anomar m.fl. (REG 2003, s. I-8621), punkt 75, av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl. (REG 2007, s. I-1891), punkt 46, av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International (REG 2009, s. I-7633), punkt 56, och av den 3 juni 2010 i mål C-203/08, Sporting Exchange (REU 2010, s. I-4695), punkt 26.

32 — Dom av den 11 oktober 2007 i mål C-451/05, ELISA (REG 2007, s. I-8251), punkt 81, av den 11 juni 2009 i de förenade målen C-155/08 och C-157/08, X och Passenheim-van Schoot (REG 2009, s. I-5093), punkt 45, och av den 6 oktober 2009 i mål C-153/08, kommissionen mot Spanien (REG 2009, s. I-9735), punkt 36.

48. Även om unionslagstiftaren hittills inte tycks ha ansett att ”falska egenföretagare” är ett specifikt problem [33], eller ens verkar ha försökt att ta reda på vad denna verklighet döljer, [34] har icke desto mindre denna företeelse framhållits i flera handlingar [35] och det går att hitta siffror som vittnar om dess betydelse [36] och som är tillräckligt belysande för att bedöma de skäl som Konungariket Belgien har åberopat.

49. I förevarande fall ska det medges att behovet av att bekämpa företeelsen med falska egenföretagare, och av att utföra kontroller som är nödvändiga för detta ändamål, utgör tvingande krav av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Detta krav, som gör det möjligt att säkerställa att miniminormerna i direktiv 96/71 iakttas, är knutet till skyddet för arbetstagare vilket domstolen sedan länge har ansett vara tvingande krav av allmänintresse. [37]

50. Målet att bekämpa falska egenföretagare skulle även kunna knytas till syftet att förebygga illojal konkurrens, vilket domstolen anser vara tvingande krav av allmänintresse, [38] och, sett i ett större sammanhang, till målet att förebygga social dumpning vilket Konungariket Belgien [39] har åberopat, i den mån, såsom kommissionen har understrukit i sina skrivelser, det bidrar till att uppnå målet att säkerställa socialt skydd för de arbetstagare som de falska egenföretagarna i själva verket är.

33 — Se emellertid Europaparlamentets resolution om tillämpningen av direktiv 96/71 (*EUT C 313E, 2006, s. 452*) i vilken ”Europaparlamentet anser att utbyte mellan medlemsstaternas arbetsmiljöinspektioner bör uppmuntras för att få till stånd ett samarbete som syftar till att bekämpa falskt egenföretagande, framför allt genom informationsutbyte”, och Europaparlamentets resolution av den 6 maj 2009 om en förnyad social agenda (EUT C 212E, 2010, s. 11) i vilken Europaparlamentet ”uppmanar kommissionen att ta initiativ som leder till en klar åtskillnad mellan å ena sidan arbetsgivare, verkliga egenföretagare och småföretagare och å andra sidan arbetstagare” (punkt 33). Se, särskilt, kommissionens svar på den skriftliga frågan nr E-5333/2009 från De Rossa angående EU-initiativ för en klar åtskillnad mellan verkliga och falska egenföretagare (EUT C *10E, 2011, s. 1*) som beaktas i en pågående studie beträffande samtliga frågor och svar i meddelandet från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 24 oktober 2007, med titeln ”Resultaten av det offentliga samrådet om kommissionens grönbok *En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar* (KOM(2007) 627 slutlig, s. 7 och 8).

34 — Se, dock, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36) i vilken, i skäl 88, medlemsstaterna tillerkänns rätten att avgöra skillnaden mellan egenföretagare och anställda, inklusive ”falska egenföretagare”, med den preciseringen att ”varje verksamhet som en person utövar utanför ett underordnat förhållande” måste betraktas som en verksamhet som personen bedriver i egenskap av egenföretagare i enlighet med artiklarna 43 EG (nu artikel 49 FEUF) och 49 EG. Det innebär att en falsk egenföretagare är en person som utövar en verksamhet inom ramen för ett underordnat förhållande med en tredje person och som framställer sig eller som framställs som egenföretagare i syfte att kringgå miniminormerna i artikel 3.1 i direktiv 96/71. Med den preciseringen framgår det att egenföretagarnas ställning i stora delar skiljer sig från arbetstagarnas, i socialt, skattemässigt och ekonomiskt hänseende.

35 — Se, förutom den ovannämnda grönboken *En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar* och det likaså ovannämnda efterföljande meddelandet från kommissionen, dom av den 22 december 2008 i mål C-161/07, kommissionen mot Österrike (REG 2008, s. I-10671), meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 18 april 2012, ”Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning” (KOM(2012) 173 slutlig, punkt 2.1.1), kommissionens vitbok av den 1 juli 2011, *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem* (KOM(2011) 144 slutlig, punkt 8), initiativyttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Nya utvecklingstendenser när det gäller egenföretagare: särfallet med ekonomiskt beroende egenföretagande” (EUT C 18, 2011, s. 44), där falska egenföretagare utesluts från undersökningsområdet. Se, även, beträffande arbetsmiljön för falska egenföretagare, yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén ”Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012” (KOM(2007) 62 slutlig) (EUT C 224, 2008, s. 88).

36 — Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Arbete och fattigdom: ett nödvändigt helhetsperspektiv” (initiativyttrande) (EUT C 318, 2009, s. 52), i vilket det bland faktorer som ligger bakom fattigdom bland yrkesverksamma, uppges osäkra anställningsvillkor, där företeelsen med falska egenföretagare utgör en stor andel med fler än 29 miljoner berörda personer, i synnerhet inom sektorn för bygg- och anläggning och offentliga arbeten. Kommissionen understryker dock att det är ovanligt med uppgifter i detta avseende, vilket även en rapport visar, som har beställts till professor Jorens, Y., *Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction*, Europeiska bygg- och träarbetarfederationen (www.efbww.org). Se även Grignon, F., *Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe*, informationsrapport nr 28 (2006–2007), av den 18 oktober 2006 (www.senat.fr).

37 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Mazzoleni och ISA, punkt 27, Portugaia Construções, punkt 20 och Wolff & Müller, punkt 35.

38 — Se domen i det ovannämnda målet Wolff & Müller, punkt 41. Domstolen ansåg att förebyggandet av illojal konkurrens från företag som avlönar sina arbetstagare med en lägre lön än minimilönen kunde utgöra ett tvingande hänsyn av allmänintresse.

39 — Se yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén med titeln ”Mot en bättre fungerande inre marknad för tjänster – bygga vidare på resultaten av den ömsesidiga utvärderingen av tjänstedirektivet” (KOM(2011) 20 slutlig) (EUT C 318, 2011, s. 109, punkterna 4.4 och 4.11). Inom transportområdet, se yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Vägtransporter – arbetstidens förläggning för egenföretagande förare” (EUT C 27, 2009, s. 49, punkterna 1.4, 3.3, 4.8, och 4.14) och yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter” (EUT C 228, 2009, s. 78).

51. Även om Limosasystemet kan motiveras av tvingande krav av allmänintresse, såsom skyddet för egenföretagarnas säkerhet och hälsa och bekämpandet av falska egenföretagare, kan de inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som systemet innebär dock godtas endast i den mån systemet är helt proportionerligt, det vill säga om det garanterar att de eftersträvade målen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften.

3. Oproportionerliga krav i förhållande till de eftersträvade syftena

52. Kommissionen har gjort gällande att Limosasystemet, under alla omständigheter och bortsett från att det är diskriminerande, går långt utöver vad som är förenligt med unionsrätten på grund av systemets grundtanke, dess tillämpningsområde och det sätt på vilket det tillämpas.

53. Kommissionen har i första hand understrukit att Limosasystemet utgör en inversion av själva principen – friheten att tillhandahålla tjänster – och undantaget från den. På grund av systemets extremt omfattande och tvärgående tillämpningsområde och dess preventiva karaktär, införs en allmän presumtion för bedrägeri som inte har något statistiskt stöd. Kommissionen betvivlar vidare att Limosasystemet är koherent och att de mål som Konungariket Belgien har åberopat kan uppnås genom systemet, eftersom det inte går att utföra några oanmälda kontroller på plats i de fall då tjänsteleverantören är undantagen från skyldigheten att anmäla sig eller endast är skyldig att lämna en förenklad anmälan. Kommissionen anser slutligen att Limosasystemet, med beaktande av de skyldigheter till administrativt samarbete som åligger medlemsstaterna, och bland annat de skyldigheter som har införts genom direktiv 2006/123, inte är nödvändigt för att uppnå målet att bekämpa bedrägerier i allmänhet eller att bekämpa falska egenföretagare i synnerhet.

54. Det ska inledningsvis påpekas att fristen för att införliva direktiv 2006/123 löpte ut den 28 december 2009, det vill säga ett datum som är efter det motiverade yttrandet, och att, såsom Konungariket Belgien har anfört, de mekanismer som har införts genom direktivet inte kan tas i bruk förrän de praktiska åtgärderna för genomförande har börjat gälla.[40] Direktivet kan således inte tas i beaktande i bedömningen av den förevarande talan om fördragsbrott. Det är alltså i huvudsak mot bakgrund av domstolens praxis som det ska bedömas om Limosasystemet är proportionerligt. Det ska understrykas att även om det samarbetsförfarande som har införts genom direktiv 2006/123 eventuellt kan utgöra en utgångspunkt,[41] vittnar det framför allt om behovet av att införa mekanismer som möjliggör för medlemsstaterna att utöva sina kontrollbefogenheter under strängt iakttagande av bland annat principen om frihet att tillhandahålla tjänster och proportionalitetsprincipen.

55. Det ska vidare framhållas att kommissionen har gjort gällande att det är Limosasystemet i sig, nämligen dess grundtanke och funktionssätt, som ska anses inte vara nödvändigt och/eller oproportionerligt, och inte vissa aspekter av systemet, såsom systemets påföljder eller tjänsteleverantörens skyldighet att uppvisa mottagningskvitto på att anmälningsformaliteterna har utförts i förväg.

40 — Kommissionens beslut 2009/739/EG av den 2 oktober 2009 om rutiner för utbyte av information på elektronisk väg mellan medlemsstaterna enligt kapitel VI i direktiv 2006/123/EG (EUT L 263, s. 32).

41 — Liksom, för övrigt, det arbete som har utförts inom ramen för granskning av lagstiftningen om utstationering av arbetstagare. Se förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 mars 2012 om genomförande av direktiv 96/71/EG (KOM(2012) 131 slutlig), och Commission staff working document Impact assessment – ”Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services” (SWD(2012) 63 slutlig).

56. Det kan härvid erinras om att domstolen vid flera tillfällen, beträffande utstationering av arbetstagare, har konstaterat att ett krav på en enkel förhandsanmälan kan utgöra en ändamålsenlig och nödvändig åtgärd, som möjliggör för medlemsstaterna, inom vars territorium tjänsten utförs, att kontrollera att friheten att tillhandahålla tjänster inte utnyttjas för andra ändamål än fullgörandet av den berörda tjänsten, eller att situationen för de berörda arbetstagarna, bland annat i fråga om bostadsort, arbetstillstånd och socialförsäkring, är i sin ordning, i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad. [42]

57. I det förevarande fallet kan det i princip godtas att den skyldighet att i förväg anmäla tidpunkt och plats för utförandet av tjänsten samt namnet på mottagaren av tjänsten, som Limosasystemet ålägger tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat än Konungariket Belgien, är nödvändig för att utföra de kontroller som är oundgängliga för att säkerställa iakttagandet av såväl miniminormerna i direktiv 96/71 i fråga om socialt skydd (bekämpandet av falska egenföretagare) som skyddet för egenföretagarnas anställnings- och arbetsvillkor (skyddet för riktiga egenföretagare). Det ska nämligen konstateras att när det saknas sådana upplysningar är det praktiskt taget omöjligt för den mottagande medlemsstaten att utföra oanmälda kontroller på plats. När det dessutom saknas mekanismer för administrativt samarbete mellan medlemsstaterna är det, till skillnad från vad som gäller i fråga om egenföretagare som är etablerade inom den mottagande medlemsstatens territorium, praktiskt taget omöjligt för denna stat att snabbt söka och hämta nödvändig information för att utföra sådana kontroller.

58. Den omständigheten att en mekanism för förhandsanmälan, såsom Limosasystemet, är nödvändig för att utföra de kontroller som är oundgängliga i syfte att säkerställa att tvingande krav av allmänintresse iakttas, räcker inte för att fastställa att mekanismen är helt förenlig med principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Ett sådant system ska vara helt ägnat att säkerställa att de mål som eftersträvas uppnås, och de skyldigheter som följer därav får inte vara en orimlig börda för de ekonomiska aktörerna i förhållande till de mål som åsyftas. Det ska inte heller vara möjligt att uppnå dessa mål med mindre betungande regler. Systemet ska dessutom uppfylla kraven på klarhet och rättssäkerhet [43] och vara förenligt med principen om koherens, [44] vilket är en mycket viktig punkt att ta ställning till.

59. Skyldigheten att göra en förhandsanmälan, som följer av Limosasystemet, är emellertid förenad med ett betydande antal undantag. Varken de skäl som motiverar dessa undantag eller kriterierna för att fastställa dem framgår tydligt, och Konungariket Belgien har inte, mot bakgrund av de eftersträvade målen, lämnat någon förklaring till syftet med undantagen.

60. Även om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för arbetstagare att säkerställa förutsättningarna för att utföra oanmälda kontroller på plats, borde detta krav i princip gälla för samtliga tjänsteleverantörer, utom om det görs en tydlig skillnad som grundar sig i en objektiv skillnad som till exempel rör typen av tjänst.

42 — Se dom av den 21 oktober 2004 i mål C-445/03, kommissionen mot Luxemburg (REG 2004, s. I-10191), punkt 46, dom av den 19 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 41, och dom av den 1 oktober 2009, kommissionen mot Belgien, punkt 16.

43 — Dom av den 19 juni 2008 i det ovannämnda målet, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 77–82.

44 — Såsom domstolen upprepade gånger har slagit fast, är en lagstiftning endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet. Se dom av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauder (REG 2009, s. I-1721), punkt 55, av den 12 januari 2010 i mål C-341/08, Petersen (REU 2010, s. I-47), punkt 53, och av den 21 juli 2011 i de förenade målen C-159/10 och C-160/10, Fuchs och Köhler (REU 2010, s. I-6919), punkt 85. Se, beträffande rättspraxis om spel, punkt 38 i generaladvokaten La Pergolas förslag till avgörande i mål C-124/97, Läärä m.fl., där domstolen meddelade dom den 21 september 1999 (REG 1999, s. I-6067), och, bland annat, dom av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti (REG 1999, s. I-7289), punkterna 35 och 36, av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl. (REG 2003, s. I-13031), punkt 62 och 67, och domen i det ovannämnda målet Plancanica m.fl., punkt 53. I andra sammanhang, se dom av den 17 juli 2008 i mål C-500/06, Corporación Dermoestética (REG 2008, s. I-5785), punkterna 39 och 40, av den 19 maj 2009 i de förenade målen C-171/07 och C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. (REG 2007, s. I-4171), punkt 42, av den 21 december 2011 i mål C-28/09, kommissionen mot Österrike (REU 2011, s. I-13525), punkt 126, och av den 10 maj 2012 i de förenade målen C-357/10 till C-359/10, Duomo Gpa m.fl, punkt 47. På detta område, se Mathisen, G., *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, s. 1021.

61. Eftersom Konungariket Belgien inte har lämnat några förklaringar i detta hänseende, kan det endast konstateras att de val som därmed har gjorts inte är förenliga med de åberopade målen och att Limosasystemet inte gör det möjligt att fullt ut uppnå nämnda mål samt att de inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av systemet därmed inte är förenliga med nödvändighetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

62. Kraven som följer av Limosasystemet lindras dessutom avsevärt i vissa fall. De tjänsteleverantörer som utövar en väsentlig del av sin verksamhet i Belgien är, enligt de förklaringar som Konungariket Belgien har lämnat, endast skyldiga att göra en förenklad anmälan som är giltig i tolv månader och som inte innebär att en anmälan måste göras innan varje tjänst tillhandahålls. Det ska preciseras att denna möjlighet inte gäller för byggnadsindustrin.

63. Om Limosasystemet inte heller i detta hänseende framstår som helt förenligt med de eftersträvade målen, kan det dessutom konstateras att förekomsten av den förenklade anmälan kastar tvivel över huruvida den ”normala” anmälan är strängt proportionerlig, eller rent av nödvändig.

64. Mot bakgrund av vad som anförts anser jag att Limosasystemet, såsom det har fastsällts i den omtvistade ramlagen beträffande utstationerade arbetstagare, inte är förenlig med artikel 56 FEUF, och att kommissionens talan om fördragsbrott därmed ska bifallas.

65. Följaktligen ska Konungariket Belgien även förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, i enlighet med artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler.

V – Förslag till avgörande

66. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen ska fastställa följande:

1) Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 56 FEUF genom att anta artiklarna 137.8, 138 tredje strecksatsen, 153 och 157.3 i ramlagen av den 27 december 2006, i den lydelse som är i kraft sedan den 1 april 2007.

2) Konungariket Belgien ska ersätta rättegångskostnaderna.