

Downloaded via the EU tax law app / web

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

6. september 2018 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – social sikring – forordning (EU) nr. 987/2009 – artikel 5 og artikel 19, stk. 2 – arbejdstagere udsendt til en anden medlemsstat end den, hvor arbejdsgiveren normalt udøver sin virksomhed – oprindelsesmedlemsstatens udstedelse af A1-attester, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at arbejdstagerne er omfattet af dens sociale sikringsordning – Den Administrative Kommissions udtalelse – uretmæssig udstedelse af A1-attester – konstatering – disse attesters bindende karakter og tilbagevirkende kraft – forordning (EF) nr. 883/2004 – lovgivning, der finder anvendelse – artikel 12, stk. 1 – begrebet person, der »udsendes for at afløse en anden person« «

I sag C-527/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen, Østrig) ved afgørelse af 14. september 2016, indgået til Domstolen den 14. oktober 2016, i sagen

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

procesdeltagere:

Alpenrind GmbH,

Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex-Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. september 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Salzburger Gebietskrankenkasse ved Rechtsanwalt P. Reichel,
- Alpenrind GmbH ved Rechtsanwälte R. Haumer og W. Berger,
- Martimpex-Meat Kft og Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft ved Rechtsanwälte U. Salburg og G. Simonfay,
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlášil, J. Pavliš og O. Šváb, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved T. Henze og D. Klebs, som befuldmægtigede,
- Irland ved L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce og N. Donnelly, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved C. David, som befuldmægtiget,
- den ungarske regering ved M. Fehér, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget, bistået af advokat M. Malczewska,
- Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og D. Martin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. januar 2018, afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen dels af artikel 12, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010 (EUT 2010, L 338, s. 35) (herefter »forordning nr. 883/2004«), dels af artikel 5 og artikel 19, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT 2009, L 284, s. 1), som ændret ved forordning nr. 1244/2010 (EUT 2010, L 338, s. 35) (herefter »forordning nr. 987/2009«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Salzburger Gebietskrankenkasse (den regionale sygekasse i delstaten Salzburg, Østrig, herefter »sygekassen i Salzburg«) og Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (forbundsministeren for arbejde, sociale anliggender og forbrugerbeskyttelse, Østrig, herefter »ministeren«) og på den anden side Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft (herefter »Martin-Meat«), Martimpex-Meat Kft (herefter »Martimpex«), Pensionsversicherungsanstalt (pensionsforsikringsanstalten, Østrig) og Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (den almindelige ulykkesforsikringsanstalt, Østrig) vedrørende fastlæggelsen af, hvilken lovgivning om social sikring der skal anvendes i forhold til arbejdstagere, der er udstationeret i Østrig i forbindelse med en aftale mellem Alpenrind, der er etableret i Østrig, og Martimpex, der er etableret i Ungarn.

Retsforskrifter

Forordning nr. 883/2004

3 1., 3., 5., 8., 15., 17.-18a. og 45. betragtning til forordning nr. 883/2004 er affattet som følger:

»(1) Reglerne om koordinering af de enkelte medlemsstaters sociale sikringsordninger indgår som led i den frie bevægelighed for personer og bør således bidrage til en forbedring af arbejdstagernes levestandard og beskæftigelsesvilkår.

[...]

(3) Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for [Unionen], er talrige gange blevet ændret og ajourført for at tage hensyn ikke kun til udviklingen på [EU]-plan, herunder Domstolens domme, men også til lovændringer i de enkelte medlemsstater. Disse faktorer har været med til at gøre [Unionens] regler om koordinering omfattende og komplicerede. For at virkeliggøre den frie bevægelighed for personer er det derfor af afgørende betydning at erstatte og samtidig ajourføre og forenkle disse regler.

[...]

(5) Koordineringsreglerne skal sikre, at der inden for [Unionen] sker ligebehandling af samtlige berørte personer efter de forskellige nationale lovgivninger.

[...]

(8) Det generelle princip om ligebehandling er især vigtigt for arbejdstagere, der ikke har bopæl i den medlemsstat, de er beskæftiget i, herunder grænsearbejdere.

[...]

(15) Personer, der flytter inden for [Unionen], bør kun være omfattet af den sociale sikringsordning i én enkelt medlemsstat, således at samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som kan opstå som følge heraf, undgås.

[...]

(17) For i videst muligt omfang at sikre ligebehandling af alle personer, som er beskæftiget på en medlemsstats område, er det hensigtsmæssigt som hovedregel at fastsætte, at den lovgivning, der skal finde anvendelse, er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den berørte person udøver sin lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed.

(18) Der bør fastsættes undtagelser fra denne hovedregel i særlige tilfælde, som kræver et andet anvendelseskriterium.

(18a) Princippet om, at én lovgivning finder anvendelse, er af stor betydning og bør styrkes. [...]

(45) Målet for denne forordning, nemlig at sikre, at retten til fri bevægelighed reelt kan udøves, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af foranstaltningens omfang og virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. [...]«

4 I forordningens afsnit II med overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes« bestemmer artikel 11 med overskriften »Almindelige regler«:

»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

[...]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

a) er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning

[...]«

5 Forordningens artikel 12, der er en del af samme afsnit, har overskriften »Særlige regler« og foreskrev i stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse i begyndelsen af perioden fra den 1. februar 2012 til den 13. december 2013 (herefter »den omtvistede periode«), som følger:

»En person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes i en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet.«

6 I løbet af den omtvistede periode blev artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012 om ændring af forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009 (EUT 2012, L 149, s. 4), idet udtrykket »udsendt« blev tilføjet i slutningen af dette stykke.

7 I denne forordnings afsnit IV med overskriften »Den Administrative Kommission og Det Rådgivende Udvalg« indgår artikel 71 med overskriften »Den Administrative Kommissions sammensætning og virksomhed«, som i stk. 1 bestemmer:

»Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger ([i det følgende benævnt] »Den Administrative Kommission«), der er oprettet under Europa-Kommissionen, består af en regeringsrepræsentant for hver af medlemsstaterne, eventuelt bistået af sagkyndige rådgivere. En repræsentant for [Europa-Kommissionen] deltager i Den Administrative Kommissions møder med status som rådgiver.«

8 Artikel 72 i dette afsnit IV med overskriften »Den Administrative Kommissions opgaver« har følgende ordlyd:

»Den Administrative Kommission har til opgave at

a) behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i denne forordning, [forordning nr. 987/2009] eller med enhver overenskomst eller ordning, der træffes inden for rammerne af disse forordninger, uden at dette berører de pågældende myndigheders, institutioners eller enkeltpersoners ret til at benytte sig af de procedurer og domstole, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, i denne forordning eller i traktaten

[...]

c) fremme og udvikle samarbejdet mellem medlemsstaterne og deres institutioner på den sociale sikrings område, især med henblik på at inddrage specifikke spørgsmål vedrørende visse personkategorier; lette gennemførelsen af grænseoverskridende samarbejde med henblik på koordinering af den sociale sikring

[...]«

9 Artikel 76 med overskriften »Samarbejde«, der indgår i afsnit V i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Forskellige bestemmelser«, har følgende ordlyd:

»1. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal underrette hinanden om:

a) foranstaltninger, de har truffet med henblik på gennemførelsen af denne forordning

b) ændringer i deres lovgivning, som må antages at berøre gennemførelsen af denne forordning.

2. Medlemsstaternes myndigheder og institutioner skal med henblik på denne forordning yde hinanden bistand, som om det drejede sig om gennemførelsen af deres egen lovgivning. [...]«

Forordning nr. 987/2009

10 Følgende fremgår af 2., 6. og 12. betragtning til forordning nr. 987/2009:

»(2) Det er af afgørende betydning, at der organiseres et tættere og mere effektivt samarbejde mellem de sociale sikringsinstitutioner, så personer, der er omfattet af [forordning nr. 883/2004], kan gøre deres rettigheder gældende så hurtigt og så effektivt som muligt.

[...]

(6) Opstramningen af visse procedurer bør give større retssikkerhed og gennemsigtighed for brugerne af [forordning nr. 883/2004]. Bl.a. bør fastsættelsen af fælles frister til at opfylde visse forpligtelser eller fuldføre visse administrative trin bidrage til at klarlægge og strukturere forholdet mellem forsikringstagerne og institutionerne.

[...]

(12) Mange af foranstaltningerne og procedurerne i nærværende forordning har til formål at gøre de kriterier, medlemsstaterne skal anvende i forbindelse med [forordning nr. 883/2004], mere gennemsigtige. Sådanne foranstaltninger og procedurer er resultatet af [Domstolens] retspraksis, Den Administrative Kommissions afgørelser og erfaringerne fra over 30 års anvendelse af koordineringen af de sociale sikringsordninger set i lyset af traktatens grundlæggende friheder. «

11 I afsnit I i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Almindelige bestemmelser« foreskrives det i artikel 1, stk. 2, litra c), i kapitel I vedrørende definitioner, at der ved begrebet »dokument«

forstås »et sæt oplysninger, uanset mediet, som er struktureret på en sådan måde, at det kan udveksles ad elektronisk vej, og som skal meddeles videre af hensyn til anvendelsen af [forordning nr. 883/2004] og [forordning nr. 987/2009]«.

12 I dette afsnit I indeholder kapitel II med overskriften »Bestemmelser om samarbejde og udveksling af oplysninger« en artikel 5 med overskriften »Den juridiske værdi af dokumenter og anden dokumentation, der er udstedt i en anden medlemsstat«, hvori følgende bestemmes:

»1. De dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af [forordning nr. 883/2004] og [forordning nr. 987/2009], og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstats institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.

2. Hvis der rejses tvivl om dokumentets gyldighed eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, anmoder institutionen i den medlemsstat, der modtager dokumentet, den udstedende institution om de fornødne uddybende forklaringer og evt. om, at dokumentet trækkes tilbage. Den udstedende institution tager grundene til udstedelsen af dokumentet op til revision og trækker det om nødvendigt tilbage.

3. I medfør af stk. 2 foretager institutionen på opholds- eller bopælsstedet, hvis der rejses tvivl om de oplysninger, som de pågældende personer har fremlagt, gyldigheden af et dokument eller af underbyggende dokumentation eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, efter anmodning fra den kompetente institution den nødvendige kontrol af disse oplysninger eller dokumenter, så vidt dette er muligt.

4. Hvis de berørte institutioner ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder tidligst en måned efter datoen for forelæggelsen af anmodningen fra den institution, der modtog dokumentet. Den Administrative Kommission skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.«

13 Artikel 6 i dette kapitel II med overskriften »Midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser« har følgende ordlyd:

»1. Medmindre andet er fastsat i [forordning nr. 987/2009], gælder det, at hvis der er uenighed mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater om, hvilken lovgivning der skal anvendes, bliver den berørte person midlertidigt omfattet af lovgivningen i en af disse medlemsstater, idet prioriteringsrækkefølgen fastsættes som følger:

a) lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen faktisk har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig virksomhed, forudsat at den lønnede beskæftigelse eller den selvstændige virksomhed kun udøves i én medlemsstat

[...]

3. Hvis de berørte institutioner eller myndigheder ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder tidligst en måned efter den dato, hvor uenigheden som nævnt i stk. 1 eller 2 opstod. Den Administrative Kommission skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.

[...]«

14 I afsnit II i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der

skal anvendes« bestemte artikel 15 med overskriften »Procedurer ved anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra b) og d), artikel 11, stk. 4, og artikel 12 i [forordning nr. 883/2004] (om meddelelse af oplysninger til de berørte institutioner)« i stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse i begyndelsen af den omtvistede periode:

»Hvor en person udøver sin aktivitet i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], underretter arbejdsgiveren eller den berørte person, hvis det drejer sig om en person, der ikke har lønnet beskæftigelse, den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, om muligt på forhånd, jf. dog artikel 16 i [forordning nr. 987/2009]. Denne institution stiller straks oplysninger om, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den berørte person i henhold til artikel 11, stk. 3, litra b), eller artikel 12 i [forordning nr. 883/2004], til rådighed for den berørte person og den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves.«

15 I løbet af den omtvistede periode blev andet punktum i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 ændret ved forordning nr. 465/2012. Den ændrede affattelse af den nævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

»[...] Denne institution udsteder til den berørte person den attest, som er omhandlet i artikel 19, stk. 2, i [forordning nr. 987/2009], og stiller straks oplysninger om, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den pågældende person i henhold til artikel 11, stk. 3, litra b), eller artikel 12 i [forordning nr. 883/2004], til rådighed for den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves.«

16 I samme afsnit har artikel 19 med overskriften »Underretning af berørte personer og arbejdsgivere« følgende ordlyd:

»1. Den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning skal anvendes i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], underretter den berørte person og, hvis det er relevant, dennes arbejdsgiver(e) om de forpligtelser, der er indeholdt i den pågældende lovgivning. Institutionen yder dem den fornødne bistand til at overholde de formaliteter, der foreskrives af den pågældende lovgivning.

2. Efter anmodning fra den berørte person eller arbejdsgiveren attesterer den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning skal anvendes i medfør af en bestemmelse i afsnit II i [forordning nr. 883/2004], at sådan lovgivning finder anvendelse med angivelse af evt. slutdato og betingelser.«

17 I dette afsnit II har artikel 20 med overskriften »Samarbejde mellem institutioner« følgende ordlyd:

»1. De relevante institutioner sender den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse på en person i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], de nødvendige oplysninger til fastsættelse af den dato, fra hvilken denne lovgivning finder anvendelse, og de bidrag, som den pågældende og dennes arbejdsgiver(e) har pligt til at indbetale i henhold til denne lovgivning.

2. Den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], stiller oplysninger om, fra hvilken dato denne lovgivning finder anvendelse, til rådighed for den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis lovgivning den pågældende sidst har været omfattet af.«

18 I afsnit V med overskriften »Diverse bestemmelser, overgangsbestemmelser og afsluttende

bestemmelser« indgår artikel 89 med overskriften »Information«, som i stk. 3 bestemmer:

»De kompetente myndigheder påser, at institutionerne under dem holdes informeret og anvender samtlige lovgivningsmæssige og andre [EU-bestemmelser], herunder Den Administrative Kommissions afgørelser, på de områder og de betingelser, der er fastsat i [forordning nr. 883/2004] og [forordning nr. 987/2009].«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Alpenrind driver virksomhed med salg af kvæg og kød. Selskabet har siden 1997 drevet et forpagtet slagteri i Salzburg.

20 I 2007 indgik Alpenrind, tidligere S GmbH, en aftale med Martin-Meat, med hjemsted i Ungarn, hvori sidstnævnte forpligtede sig til at udføre kødopskærings- og emballeringsopgaver af et omfang på 25 halve okse slagtekroppe om ugen. Arbejdet blev udført i Alpenrinds lokaler af medarbejdere, der var udsendt til Østrig. Pr. den 31. januar 2012 ophørte Martin-Meat med kødopskæringer og fortsatte med at foretage slagtinger for Alpenrind.

21 Den 24. januar 2012 indgik Alpenrind en aftale med Martimpex, der ligeledes er etableret i Ungarn, hvorefter det sidstnævnte selskab forpligtede sig til at opskære 55 000 ton halve okse slagtekroppe for Alpenrind i perioden fra den 1. februar 2012 til den 31. januar 2014. Arbejdet blev udført i Alpenrinds lokaler af medarbejdere, der var udsendt til Østrig. Martimpex påtog sig ansvaret for håndteringen af kødstykkerne, som blev opskåret og emballeret af dette selskabs medarbejdere.

22 Fra den 1. februar 2014 indgik Alpenrind igen aftale med Martin-Meat om, at sidstnævnte udførte de nævnte kødopskæringsopgaver i de nævnte lokaler.

23 For de mere end 250 arbejdstagere, der var beskæftiget af Martimpex i den omtvistede periode, udstedte den kompetente ungarske socialsikringsinstitution – dels med tilbagevirkende kraft, dels i de tilfælde, hvor den østrigske socialsikringsinstitution allerede havde fastslået, at den pågældende medarbejder var omfattet af en tvungen forsikring i henhold til østrigsk lovgivning – dokumenter til attestering af, at den ungarske lovgivning om social sikring fandt anvendelse på disse arbejdstagere i henhold til artikel 11-16 i forordning nr. 883/2004 og artikel 19 i forordning nr. 987/2009. I disse dokumenter var Alpenrind i hvert enkelt tilfælde anført som arbejdsgiver på det sted, hvor der blev udøvet virksomhed.

24 Sygekassen i Salzburg fastslog, at de nævnte arbejdstagere i den omtvistede periode var omfattet af en tvungen forsikring i henhold til § 4, stk. 1 og 2, i Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (den almindelige socialforsikringslov) og § 1, stk. 1, litra a), i Arbeitslosenversicherungsgesetz (lov om arbejdsløshedsforsikring) på grundlag af disses lønnede arbejde for en virksomhed, som Alpenrind, Martin-Meat og Martimpex drev i fællesskab.

25 Ved den dom, som blev appelleret til den forelæggende ret, annullerede Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol, Østrig) denne afgørelse fra sygekassen i Salzburg med den begrundelse, at den østrigske socialsikringsinstitution ikke havde kompetence. Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) begrundede bl.a. sin afgørelse med den omstændighed, at den kompetente ungarske socialsikringsinstitution for hver af de personer, der var omfattet af den tvungne forsikringsordning i Østrig, havde udstedt en A1-attest, hvorved det godtgjordes, at den pågældende person fra et bestemt tidspunkt var ansat i Ungarn af Martimpex i egenskab af arbejdstager, der var underlagt en tvungen forsikring, og sandsynligvis var udstationeret hos Alpenrind i hele den periode, der var anført i de pågældende attester, herunder i den omtvistede periode.

26 Sygekassen i Salzburg og ministeren har i den appel, der er blevet iværksat ved den forelæggende ret, anfægtet, at A1-dokumenterne har en absolut bindende virkning. Denne bindende virkning beror ifølge appellanterne på en overholdelse af princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Efter appellanternes opfattelse har den ungarske socialsikringsinstitution tilsidesat dette princip.

27 Ifølge den forelæggende ret har Ungarn anført, at kun en retslig afgørelse kan løse situationen, som også af Ungarn anses for et dødvande, og at den nationale ungarske lovgivning er til hinder for en tilbagetrækning af A1-attesterne. Sygekassen i Salzburg er af den opfattelse, at den ikke har søgsmålskompetence i Ungarn. Ifølge denne er den eneste måde, en afgørelse af realiteten kan fremprovokeres, at det fastslås, at de pågældende personer er omfattet af den østrigske tvungne forsikringsordning på trods af fremlæggelsen af A1-attester fra den kompetente institution i Ungarn.

28 Den forelæggende ret har oplyst, at ministeren har fremlagt dokumenter, hvoraf det fremgår, at Den Administrative Kommission den 20. og den 21. juni 2016 konkluderede, at Ungarn med urette havde anset sig for at have kompetencen i forhold til de berørte arbejdstagere og derfor skulle trække A1-attesterne tilbage.

29 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den tvist, der er indbragt for den, rejser visse spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten.

30 Denne ret har navnlig for det første anført, at det ifølge ordlyden af artikel 5 i forordning nr. 987/2009 kun er medlemsstaternes socialsikringsinstitutioner, der er bundet af de dokumenter, der viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter. Denne ret er derfor i tvivl om, hvorvidt denne bindende virkning også gælder for de nationale retter.

31 For det andet er den forelæggende ret dels i tvivl om den eventuelle betydning af forløbet af proceduren for Den Administrative Kommission i forhold til A1-attesternes bindende virkning. Denne ret ønsker navnlig oplyst, om den bindende virkning af disse attester er ugyldig efter en procedure ved Den Administrative Kommission, der hverken har ført til enighed eller har bevirket, at A1-attesterne er blevet trukket tilbage, og om der således kan anlægges sag til fastslåelse af, at den tvungne forsikringsordning finder anvendelse.

32 Dels har den forelæggende ret anført, at nogle af A1-attesterne i den foreliggende sag blev udstedt med tilbagevirkende kraft og til dels først på et tidspunkt, hvor den østrigske institution allerede havde fastslået forsikringspligten. Denne ret rejser spørgsmål om, hvorvidt udstedelsen af sådanne dokumenter har bindende virkning med tilbagevirkende kraft, når forsikringspligten i værtsmedlemsstaten allerede er formelt fastslået. Det kunne nemlig ifølge den forelæggende ret gøres gældende, at de dokumenter, som de østrigske institutioner udstedte, og hvorved

forsikringspligten blev fastslået, ligeledes er »dokumenter« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, således at de i henhold til denne bestemmelse har bindende virkning.

33 For det tredje ønsker den forelæggende ret i tilfælde af, at A1-attesterne under visse omstændigheder kun har en begrænset bindende virkning, oplyst, om den i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 fastsatte betingelse om, at den udstationerede person fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor hans arbejdsgiver er etableret, forudsat at han ikke udsendes for at afløse en anden person, skal fortolkes således, at en arbejdstager ikke umiddelbart kan afløses af en anden nyligt udsendt arbejdstager, uanset hvilken virksomhed eller medlemsstat denne nyligt udsendte arbejdstager kommer fra. Selv om denne strenge fortolkning ville kunne forhindre misbrug, følger den ikke nødvendigvis af ordlyden af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

34 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder den bindende virkning af dokumenter, hvorom der er fastsat bestemmelse i artikel 5 i [forordning nr. 987/2009] som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i [samme forordning] også i en sag ved en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

a) Gælder den nævnte bindende virkning også, såfremt der forud er gennemført en procedure for [Den Administrative Kommission], der hverken har ført til enighed eller til tilbagetrækning af de omtvistede dokumenter?

b) Gælder den nævnte bindende virkning også, selv om et »A1«-dokument først udstedes, efter at værtsmedlemsstaten formelt har fastslået, at dennes lovgivning om tvungen forsikring finder anvendelse? Gælder den bindende virkning i disse tilfælde også med tilbagevirkende kraft?

3) Såfremt der under visse betingelser foreligger en begrænset bindende virkning af dokumenter som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i [forordning nr. 987/2009]:

Er det i strid med forbuddet mod afløsning i artikel 12, stk. 1, i [forordning nr. 883/2004], såfremt afløsningen ikke sker i form af udstationering gennem den samme arbejdsgiver, men gennem en anden arbejdsgiver? Har det i denne forbindelse nogen betydning,

a) om denne arbejdsgiver har hjemsted i den samme medlemsstat som den første arbejdsgiver, eller

b) om der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem den første og den anden udsendende arbejdsgiver?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

35 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med dette direktivs artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af en kompetent institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 har bindende virkning ikke blot for institutionerne i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, men ligeledes for denne medlemsstats retsinstanser.

36 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 attesterer den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning skal anvendes i medfør af en bestemmelse i afsnit II i forordning nr. 883/2004, herunder således denne forordnings artikel 12, stk. 1, efter anmodning fra den berørte person eller arbejdsgiveren, at sådan lovgivning finder anvendelse med angivelse af evt. slutdato og betingelser.

37 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 foreskriver, at de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstats institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.

38 Ganske vist anføres det, som den forelæggende ret har bemærket, i denne bestemmelse, at de deri omhandlede dokumenter skal accepteres af »institutionerne« i de andre medlemsstater end den medlemsstat, hvor de er blevet udstedt, uden at der udtrykkeligt henvises til disse andre medlemsstats retsinstanter.

39 Denne bestemmelse fastsætter imidlertid ligeledes, at disse dokumenter skal accepteres, »så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt«, hvilket i princippet peger i retning af, at det kun er myndighederne og retsinstanterne i den udstedende medlemsstat, som i givet tilfælde kan trække A1-attesterne tilbage eller erklære dem ugyldige.

40 Denne fortolkning støttes på tilblivelseshistorien for artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 og den sammenhæng, denne bestemmelse indgår i.

41 Hvad navnlig angår E 101-attesten, som var forgængeren for A1-attesten, har Domstolen allerede fastslået, at denne første attest udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 12a, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 149), er bindende for såvel institutionerne som retsinstanterne i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves (jf. i denne retning dom af 26.1.2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 30-32, og af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 51).

42 Det fremgår imidlertid bl.a. af 12. betragtning til forordning nr. 987/2009, at foranstaltningerne og procedurerne i denne forordning »er resultatet af [Domstolens] retspraksis, Den Administrative Kommissions afgørelser og erfaringerne fra over 30 års anvendelse af koordineringen af de sociale sikringsordninger set i lyset af traktatens grundlæggende friheder«.

43 Domstolen har ligeledes allerede fastslået, at forordning nr. 987/2009 kodificerede Domstolens praksis, idet det heri er fastsat, at E 101-attesten er bindende, og at det alene er den udstedende institution, der har kompetence med hensyn til vurderingen af nævnte attests gyldighed, og idet proceduren udtrykkeligt nævnes som et middel til at løse uenigheder med hensyn til både rigtigheden af de dokumenter, som den kompetente institution i en medlemsstat udsteder, og fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den omhandlede arbejdstager (dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 59, og kendelse af 24.10.2017, Belu Dienstleistung og Nikless, C-474/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:812, præmis 19).

44 Det følger deraf, at hvis EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning nr. 987/2009 havde ønsket at forkaste den tidligere retspraksis i denne henseende, således at retsinstanserne i de medlemsstater, hvor aktiviteten udøves, ikke skulle være bundet af de A1-attester, der udstedes i en anden medlemsstat, kunne lovgiver have foreskrevet dette udtrykkeligt.

45 Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i sit forslag til afgørelse, er de overvejelser, der ligger til grund for Domstolens praksis vedrørende den bindende virkning af E 101-attesterne, i øvrigt fuldt ud gyldige i forbindelse med forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009. Det gælder navnligt, at mens retssikkerhedsprincippet bl.a. påberåbes i 6. betragtning til forordning nr. 987/2009, henvises der til princippet om, at arbejdstagerne skal tilknyttes én social sikringsordning, i 15. betragtning til forordning nr. 883/2004 og i denne forordnings artikel 11, stk. 1, og betydningen af princippet om loyalt samarbejde fremgår af såvel artikel 76 i forordning nr. 883/2004 som af 2. betragtning til forordning nr. 987/2009 og denne forordnings artikel 20.

46 Hvis man anerkendte, at den kompetente nationale institution bortset fra tilfælde af svig eller retsmisbrug ved at anlægge sag ved en domstol i den pågældende arbejdstagers værtsmedlemsstat, som institutionen henhører under, kunne opnå at få en A1-attest erklæret ugyldig, ville det således bringe systemet, som er baseret på et loyalt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente institutioner, i fare (jf. i denne retning for så vidt angår E 101-attester dom af 26.1.2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, præmis 30, af 27.4.2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 47, og af 6.2.2018, *Altun m.fl.*, C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 54, 55, 60 og 61).

47 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er bindende ikke blot for institutionerne i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, men ligeledes for denne medlemsstats retsinstanser.

Det andet spørgsmål

Det andet spørgsmål, litra a)

48 Med det andet spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanser, så længe denne attest hverken er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldig af den medlemsstat, hvor den er udstedt, selv om de kompetente myndigheder i denne sidstnævnte medlemsstat og i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, har forelagt sagen for Den Administrative Kommission, og denne har konkluderet, at denne attest er blevet udstedt med urette, og at den bør trækkes tilbage.

– *Om formaliteten*

49 Den ungarske regering har principalt gjort gældende, at det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), er af hypotetisk karakter, fordi Den Administrative Kommission i den foreliggende sag har fundet en løsning, der er blevet accepteret af såvel Republikken Østrig som af Ungarn, og fordi de ungarske myndigheder har anført, at de som følge deraf er indstillede på at trække de omhandlede A1-attester tilbage.

50 Det bemærkes i denne forbindelse, at det, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

51 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

52 I det foreliggende tilfælde fremgår det ganske vist af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at Den Administrative Kommission den 9. maj 2016 udstedte en udtalelse, ifølge hvilken artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de i hovedsagen omhandlede A1-attester aldrig burde have været udstedt, og at de bør trækkes tilbage, og at denne udtalelse efterfølgende blev godkendt af nævnte kommission ved dens 347. møde den 20. og den 21. juni 2016.

53 Det er imidlertid uomtvistet, at disse attester ikke er blevet trukket tilbage af den kompetente institution i Ungarn eller er blevet erklæret ugyldige af de ungarske retsinstanser.

54 Det fremgår ligeledes af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at Republikken Østrig og Ungarn ikke er nået til enighed vedrørende fremgangsmåden for en eventuel tilbagetrækning af disse attester, eller i det mindste vedrørende visse af attesterne. Det synes derudover at fremgå af sagsakterne, at anvendelsen af denne udtalelse er blevet suspenderet, henset til den foreliggende præjudicielle procedure, hvorunder den ungarske regering bl.a. har gjort gældende, at det var med rette, at den kompetente ungarske institution udstedte de i hovedsagen omhandlede A1-attester i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

55 Det følger heraf, at de faktiske omstændigheder, der karakteriserer hovedsagen, således som de fremgår af de oplysninger, der er blevet fremlagt for Domstolen, svarer til de faktiske forudsætninger for det andet forelagte spørgsmål, litra a). Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at Ungarn i det mindste i princippet havde tilkendegivet sit tilsagn til den konklusion, som Den Administrative Kommission var nået frem til, ikke fratage dette spørgsmål dets relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen.

56 I øvrigt kan den omstændighed, at Den Administrative Kommission har konkluderet, at de i hovedsagen omhandlede A1-attester bør tilbagekaldes, ikke i sig selv begrunde en afvisning af det nærværende præjudicielle spørgsmål, idet dette spørgsmål netop vedrører spørgsmålet om, hvorvidt denne konklusion kan have konsekvenser for den bindende karakter af disse attester i forhold til myndighederne og retsinstanserne i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves.

57 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at det andet spørgsmål, litra a), er hypotetisk, således at den formodning om relevans, der henvises til i denne doms præmis 51, er afkræftet.

– *Om realiteten*

58 Det bemærkes, at i henhold til artikel 72 i forordning nr. 883/2004, som opregner Den Administrative Kommissions opgaver, skal denne bl.a. behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i denne forordning, forordning nr. 987/2009 eller med enhver overenskomst eller ordning, der træffes inden for rammerne af disse forordninger, uden at dette berører de pågældende myndigheders, institutioners eller enkeltpersoners ret til at benytte sig af de procedurer og domstole, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, i forordning nr. 883/2004 eller i traktaten.

59 I henhold til denne artikel 72 skal Den Administrative Kommission ligeledes dels fremme og udvikle samarbejdet mellem medlemsstaterne og deres institutioner på den sociale sikrings område, især med henblik på at inddrage specifikke spørgsmål vedrørende visse personkategorier, dels lette gennemførelsen af grænseoverskridende samarbejde med henblik på koordinering af den sociale sikring.

60 Hvad nærmere angår en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor der er opstået en uenighed mellem den kompetente institution i en medlemsstat og den kompetente institution i en anden medlemsstat vedrørende de i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 omhandlede dokumenter eller anden dokumentation, foreskriver denne artikels stk. 2-4 en procedure til løsning af denne tvist. Denne artikels stk. 2 og 3 foreskriver navnlig de fremgangsmåder, de berørte institutioner skal følge i tilfælde af tvivl om gyldigheden af sådanne dokumenter og anden dokumentation eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på. Samme artikels stk. 4 bestemmer for sit vedkommende, at hvis de berørte institutioner ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder, som »skal søge at forlige synspunkterne« inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.

61 Som Domstolen allerede har fastslået for så vidt angår forordning nr. 1408/71, gælder det, at når Den Administrative Kommission ikke kan udvirke, at de kompetente institutioner når frem til samme opfattelse vedrørende den lovgivning, der skal anvendes, har den medlemsstat, hvor den pågældende arbejdstager udfører et arbejde, i det mindste den mulighed – uden at dette foregriber den eventuelle adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene i den medlemsstat, som den attestudstedende institution henhører under – at iværksætte en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 259 TEUF, således at Domstolen under en sådan sag får lejlighed til at tage stilling til, hvilken lovgivning der finder anvendelse på nævnte arbejdstager, og dermed til spørgsmålet om rigtigheden af angivelserne i E 101-attesten (jf. dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 46).

62 Det må således fastslås, at Den Administrative Kommissions rolle i forbindelse med den i artikel 5, stk. 2-4, i forordning nr. 987/2009 foreskrevne procedure er begrænset til at forlige synspunkterne hos de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der har forelagt sagen for den.

63 Denne konstatering anfægtes ikke af artikel 89, stk. 3, i forordning nr. 987/2009, som foreskriver, at de kompetente myndigheder påser, at institutionerne under dem holdes informeret og anvender samtlige lovgivningsmæssige og andre EU-bestemmelser, herunder Den Administrative Kommissions afgørelser, på de områder og de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009, fordi denne bestemmelse på ingen måde

tilsigter at ændre Den Administrative Kommissions rolle i forbindelse med den procedure, der henvises til i den foregående præmis, og dermed værdien af den udtalelse, som gengiver de konklusioner, som denne kommission når frem til inden for denne procedure.

64 Følgelig skal det andet spørgsmål, litra a), besvares med, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanter, så længe denne attest hverken er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldig af den medlemsstat, hvor den er udstedt, selv om de kompetente myndigheder i denne sidstnævnte medlemsstat og i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, har forelagt sagen for Den Administrative Kommission, og denne har konkluderet, at denne attest er blevet udstedt med urette, og at den bør trækkes tilbage.

Det andet spørgsmål, litra b)

65 Med det andet spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanter, efter omstændighederne med tilbagevirkende kraft, selv om denne attest først blev udstedt, efter at nævnte medlemsstat havde fastslået, at den omhandlede arbejdstager i henhold til medlemsstatens lovgivning var omfattet af dennes tvungne forsikring.

– *Om formaliteten*

66 Den ungarske regering har gjort gældende, at nærværende spørgsmål er af hypotetisk karakter, fordi der ikke er blevet udstedt nogen A1-attest med tilbagevirkende kraft, efter at de østrigske myndigheder fastslog, at de omhandlede arbejdstagere var omfattet af den tvungne forsikring i henhold til den østrigske lovgivning.

67 Ifølge de oplysninger, der er anført i forelæggelsesafgørelsen, er visse af de i hovedsagen omhandlede A1-attester blevet udstedt med tilbagevirkende kraft. Det fremgår ligeledes af denne afgørelse, at den østrigske institution allerede havde fastslået, at visse af de omhandlede arbejdstagere var omfattet af den tvungne forsikring i henhold til den østrigske lovgivning, før den kompetente ungarske myndighed udstedte A1-attester til disse arbejdstagere.

68 Ifølge fast retspraksis tilkommer det imidlertid den nationale retsinstans at fastslå de faktiske omstændigheder og at vurdere relevansen af de spørgsmål, den ønsker at stille (jf. i denne retning dom af 26.10.2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, præmis 19, og af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 35).

69 Det følger deraf, at det andet spørgsmål, litra b), kan antages til realitetsbehandling, idet Domstolens svar ifølge de oplysninger, den forelæggende ret har givet, vil kunne være nyttige for denne retsinstans ved afgørelsen vedrørende den bindende karakter af i det mindste en del af de omhandlede A1-attester.

– *Om realiteten*

70 Det bemærkes indledningsvis, at en E 101-attest, som er udstedt i henhold til artikel 11a i forordning nr. 574/72, kan have tilbagevirkende kraft. Det gælder navnlig, at selv om det er at foretrække, at udstedelsen af en sådan attest finder sted før begyndelsen af den omhandlede

periode, kan den også udstedes i løbet af denne periode eller efter udløbet deraf (jf. i denne retning dom af 30.3.2000, Banks m.fl., C-178/97, EU:C:2000:169, præmis 52-57).

71 Der er intet i EU-lovgivningen, som den følger af forordning nr. 883/2004 og forordning nr. 987/2009, der forhindrer, at dette ligeledes er tilfældet for så vidt angår A1-attester.

72 Ganske vist bestemte artikel 15 i forordning nr. 987/2009, i den affattelse, der fandt anvendelse ved begyndelsen af den omtvistede periode, navnlig, at »[h]vor en person udøver sin aktivitet i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], underretter arbejdsgiveren eller den berørte person, hvis det drejer sig om en person, der ikke har lønnet beskæftigelse, den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, om muligt på forhånd«, og at »[d]enne institution [...] stiller straks oplysninger om, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den pågældende person [...] til rådighed for den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves«. Udstedelse af en A1-attest under eller endog efter afslutningen af den omhandlede arbejdsperiode er imidlertid stadig mulig.

73 Det skal derfor dernæst undersøges, om en A1-attest kan anvendes med tilbagevirkende kraft, selv om der på datoen for denne attests udstedelse allerede forelå en afgørelse fra den kompetente institution i den medlemsstat, hvor aktiviteten blev udøvet, i henhold til hvilken den omhandlede arbejdstager var underlagt lovgivningen i denne medlemsstat.

74 Det bemærkes i denne forbindelse, at som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, som gengives i denne doms præmis 36-47, er en A1-attest, der er udstedt af en kompetent institution i en medlemsstat i medfør af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, så længe den ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldig, i lighed med den forudgående E 101-attest bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanser.

75 Følgelig kan det ikke under disse konkrete omstændigheder lægges til grund, at en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorved den kompetente institution i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, beslutter at lade de omhandlede arbejdstagere være omfattet af den tvungne forsikring i henhold til denne medlemsstats lovgivning, udgør et dokument, der »viser« den omhandlede persons situation som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009.

76 Det bør endelig tilføjes, at som generaladvokaten har anført i punkt 66 i sit forslag til afgørelse, er spørgsmålet om, hvorvidt de i hovedsagen berørte institutioner i henhold til artikel 6 i forordning nr. 987/2009 var forpligtede til midlertidigt at anvende en lovgivning fastsat efter den i denne bestemmelse foreskrevne prioriteringsrækkefølge, uden betydning for den bindende virkning af de omhandlede A1-attester. Ifølge ordlyden af denne artikel 6, stk. 1, finder de regler vedrørende uenighed angående den midlertidige anvendelse, som fastsættes deri, navnlig anvendelse, »medmindre andet er fastsat i [denne forordning]«.

77 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, litra b), besvares med, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanser, efter omstændighederne med tilbagevirkende kraft, selv om denne attest først blev udstedt, efter at nævnte medlemsstat havde fastslået, at den omhandlede arbejdstager i henhold til medlemsstatens lovgivning var omfattet af dennes tvungne forsikring.

Det tredje spørgsmål

78 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at når en arbejdstager, der er udsendt af sin arbejdsgiver for at udføre arbejde i en anden medlemsstat, erstattes af en anden arbejdstager, der er udsendt af en anden arbejdsgiver, skal denne sidstnævnte arbejdstager anses for at være »udsend[t] for at afløse en anden person« som omhandlet i denne bestemmelse, således at han ikke er omfattet af den særlige regel, der er foreskrevet i denne bestemmelse om at kunne forblive underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor hans arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om den omstændighed, at de to berørte arbejdstagers arbejdsgivere har deres hovedsæde i den samme medlemsstat, eller den omstændighed, at de muligvis opretholder personlige eller organisatoriske forbindelser, er relevant i denne forbindelse.

– Om formaliteten

79 Den belgiske regering har gjort gældende, at det tredje spørgsmål er hypotetisk, for så vidt som det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at den anden arbejdsgiver har sit hovedsæde i en anden medlemsstat end den, hvor hovedsædet for den første arbejdsgiver befinder sig, er relevant ved den besvarelse, der skal gives på det forelagte spørgsmål, selv om de to i hovedsagen omhandlede arbejdsgivere har hovedsæde i den samme medlemsstat.

80 Det skal i denne forbindelse blot konstateres, at det tredje spørgsmål ikke er hypotetisk af den i den foregående præmis anførte grund, fordi en del af dette spørgsmål ved selve sin ordlyd vedrører den omstændighed, at den omhandlede arbejdsgiveres hovedsæde befinder sig i den samme medlemsstat, hvilket forhold svarer til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, hvor såvel Martin-Meat som Martimpex i henhold til oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen er etableret i Ungarn.

– Om realiteten

81 Det bemærkes indledningsvis, at det tredje spørgsmål kun ønskes besvaret i tilfælde af, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål således, at den bindende karakter af A1-attesten, således som det følger af besvarelsen af det første spørgsmål, kan begrænses i et af de tilfælde, der nævnes i det andet spørgsmål.

82 Når dette er sagt er proceduren efter artikel 267 TEUF imidlertid ifølge fast retspraksis et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist, og som giver Domstolen mulighed for at nå frem til en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge (jf. i denne retning dom af 7.9.2017, Alandžak m.fl., C-187/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:662, præmis 9 og 10).

83 Som den østrigske og den tyske regering samt Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, vedrører det tredje spørgsmål, for så vidt som det vedrører omfanget af den betingelse, der er foreskrevet i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, hvorefter den udsendte person for at forblive omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor vedkommendes arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed, ikke må være »udsendt for at afløse en anden person« (herefter »betingelsen om ikke-afløsning«), selve genstanden for tvisten i hovedsagen. Den forelæggende ret ønsker således med dette spørgsmål oplyst, hvilken af de fortolkninger, som de to medlemsstater, der har forelagt deres tvist for Den Administrative Kommission, har gjort gældende, der skal gives fortrin, idet medlemsstaternes modstridende fortolkninger med hensyn til rækkevidden af

betingelsen om ikke-afløsning, som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, ligger til grund for den uenighed, som skiller parterne i hovedsagen, med hensyn til hvilken lovgivning der finder anvendelse i forhold til de omhandlede arbejdstagere.

84 Derudover har den østrigske regering gjort gældende, at det ikke kan udelukkes, at der for visse af de talrige berørte arbejdstagere ikke er blevet udstedt nogen E 101- eller A1-attest af den kompetente ungarske institution, og at fortolkningen af betingelsen om ikke-afløsning derfor er direkte relevant ved løsningen af tvisten i hovedsagen for så vidt angår disse arbejdstagere.

85 Under disse omstændigheder, og selv om den forelæggende ret, som det fremgår af de svar, der gives på det første og det andet spørgsmål, er bundet af de i hovedsagen omhandlede A1-attester, så længe de ikke er blevet trukket tilbage af den kompetente ungarske institution eller erklæret ugyldige af de ungarske retsinstanser, bør det tredje spørgsmål besvares.

86 For så vidt angår hovedsagen fremgår det, at arbejdstagere hos Martin-Meat blev udsendt til Østrig i perioden fra 2007 til 2012 for at arbejde med opskæring af kød i Alpenrinds lokaler. Fra den 1. februar 2012 til den 31. januar 2014, og således også under den omtvistede periode, blev arbejdstagere hos Martimpex udsendt til Østrig for at udføre det samme arbejde. Fra den 1. februar 2014 udførte arbejdstagere hos Martin-Meat på ny det nævnte arbejde i de samme lokaler.

87 Det må således undersøges, om betingelsen om ikke-afløsning er overholdt i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende under den omtvistede periode, samt om og i hvilket omfang beliggenheden af de omhandlede arbejdsgiveres hovedsæder eller eksistensen af personalemæssige eller organisatoriske forbindelser mellem disse er relevant i en sådan sammenhæng.

88 I henhold til Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 21.9.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-616/15, EU:C:2017:721, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

89 Hvad indledningsvis angår ordlyden af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, således som bestemmelsen fandt anvendelse i begyndelsen af den omtvistede periode, foreskrev den, at »[e]n person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes i en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet«.

90 Det fremgår således af ordlyden af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og navnlig af udtrykket »forudsat«, at selve den omstændighed, at en udsendt arbejdstager afløser en anden person, er til hinder for, at denne afløsende arbejdstager kan forblive omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor hans arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed, og at betingelsen om ikke-afløsning finder anvendelse kumulativt i forhold til den ligeledes i denne bestemmelse fastsatte betingelse om den maksimale varighed af det omhandlede arbejde.

91 Derudover taler den manglende udtrykkelige henvisning i denne bestemmelses ordlyd til de respektive arbejdsgiveres hovedsæder eller til eventuelle personlige eller organisatoriske forbindelser mellem dem for, at sådanne omstændigheder ikke er relevante ved fortolkningen af denne bestemmelse.

92 Hvad endvidere angår den sammenhæng, hvori artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 indgår, bemærkes det, at i henhold til selve denne artikels overskrift udgør de regler, der deri foreskrives, herunder den regel, der er fastsat i bestemmelsens stk. 1, »særlige regler« vedrørende fastlæggelsen af den socialsikringslovgivning, der finder anvendelse på de personer, der er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde.

93 Som det fremgår af denne forordnings artikel 11, stk. 3, litra a), som fastsætter »almindelige regler«, er personer, såsom de i hovedsagen omhandlede arbejdstagere, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, nemlig omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor de udøver denne beskæftigelse eller virksomhed.

94 Det følger ligeledes af 17. og 18. betragtning til forordning nr. 883/2004, at »som hovedregel« er den lovgivning, der skal finde anvendelse i forhold til personer, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed på en medlemsstats område, lovgivningen i denne medlemsstat, og der kan »fastsættes undtagelser fra denne hovedregel« i særlige tilfælde, som kræver et andet anvendelseskriterium.

95 Det følger heraf, at for så vidt som artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 udgør en undtagelse til den hovedregel, der finder anvendelse ved fastlæggelsen af den lovgivning, som personer, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed på en medlemsstats område, er omfattet af, skal bestemmelsen fortolkes snævert.

96 Hvad endelig angår de formål, der forfølges med artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og mere generelt den retlige ramme, som denne bestemmelse er en del af, må det fastslås, at selv om artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 fastsætter en særlig regel for fastlæggelsen af den anvendelige lovgivning for udsendte arbejdstagere, idet denne særlige situation i princippet begrunder et andet anvendelseskriterium, har EU-lovgiver ikke desto mindre ligeledes søgt at undgå, at denne særlige regel kunne komme successivt udsendte arbejdstagere, der udfører det samme arbejde, til gode.

97 Det ville derudover kunne bringe gennemførelsen af det af EU-lovgiver forfulgte mål om i princippet at lade arbejdstageren være omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den berørte person udøver sin virksomhed, i fare, hvis artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 blev fortolket forskelligt, alt efter de berørte arbejdsgiveres respektive hovedsæder eller de personlige eller organisatoriske forbindelser mellem disse.

98 Det er navnlig, som det fremgår af 17. betragtning til forordning nr. 883/2004, for i videst muligt omfang at sikre ligebehandling af alle personer, som er beskæftiget på en medlemsstats område, at det blev anset for hensigtsmæssigt som hovedregel at fastsætte, at den lovgivning, der skal finde anvendelse, er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den berørte person udøver sin lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed. Det følger derudover af 5. og 8. betragtning til denne forordning, at der i forbindelse med koordineringen af de nationale sociale sikringsordninger i videst muligt omfang bør sikres ligebehandling af de personer, der er beskæftigede på den samme medlemsstats område.

99 Det følger af de i denne doms præmis 89-98 anførte betragtninger, at gentagen anvendelse af udsendte arbejdstagere i samme stilling – selv hvis arbejdsgiverne bag udsendelserne er forskellige – ikke er i overensstemmelse med hverken ordlyden af eller de formål, der forfølges med artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og heller ikke er i overensstemmelse med den sammenhæng, bestemmelsen indgår i, således at en udsendt person ikke kan drage fordel af den særlige regel, der er fastsat i denne bestemmelse, når han afløser en anden arbejdstager.

100 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at når en arbejdstager, der er udsendt af sin arbejdsgiver for at udføre arbejde i en anden medlemsstat, erstattes af en anden arbejdstager, der er udsendt af en anden arbejdsgiver, skal denne sidstnævnte arbejdstager anses for at være »udsend[t] for at afløse en anden person« som omhandlet i denne bestemmelse, således at han ikke er omfattet af den særlige regel, der er fastsat i denne bestemmelse, om at kunne forblive underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor hans arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed. Den omstændighed, at de to berørte arbejdstageres arbejdsgivere har deres hovedsæde i den samme medlemsstat, eller den omstændighed, at de eventuelt opretholder personlige eller organisatoriske forbindelser, er uden betydning i denne forbindelse.

Sagsomkostninger

101 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010, sammenholdt med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, er bindende ikke blot for institutionerne i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, men ligeledes for denne medlemsstats retsinstanser.**
- 2) **Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, sammenholdt med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanser, så længe denne attest hverken er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldig af den medlemsstat, hvor den er udstedt, selv om de kompetente myndigheder i denne sidstnævnte medlemsstat og i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, har forelagt sagen for Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger, og denne har konkluderet, at denne attest er blevet udstedt med urette, og at den bør trækkes tilbage.**

Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, sammenholdt med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, skal fortolkes således, at en A1-attest, der er udstedt af den kompetente institution i en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 883/2004, er bindende for såvel de sociale sikringsinstitutioner i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves, som for denne medlemsstats retsinstanser, efter omstændighederne med tilbagevirkende kraft, selv om denne attest først blev udstedt, efter at nævnte medlemsstat havde fastslået, at den omhandlede arbejdstager i henhold til

medlemsstatens lovgivning var omfattet af dennes tvungne forsikring.

3) Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, skal fortolkes således, at når en arbejdstager, der er udsendt af sin arbejdsgiver for at udføre arbejde i en anden medlemsstat, erstattes af en anden arbejdstager, der er udsendt af en anden arbejdsgiver, skal denne sidstnævnte arbejdstager anses for at være »udsend[t] for at afløse en anden person« som omhandlet i denne bestemmelse, således at han ikke er omfattet af den særlige regel, der er fastsat i denne bestemmelse, om at kunne forblive underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor hans arbejdsgiver normalt udøver sin virksomhed.

Den omstændighed, at de to berørte arbejdstageres arbejdsgivere har deres hovedsæde i den samme medlemsstat, eller den omstændighed, at de eventuelt opretholder personlige eller organisatoriske forbindelser, er uden betydning i denne forbindelse.

Underskrifter

*Processprog: tysk.