

Voorlopige editie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 september 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Sociale zekerheid – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikel 5 en artikel 19, lid 2 – Werknemers gedetacheerd naar een andere lidstaat dan die waar de werkgever normaliter zijn werkzaamheden verricht – Afgifte van formulieren A1 door de lidstaat van herkomst nadat de ontvangende lidstaat heeft erkend dat de werknemers onder zijn socialezekerheidsregeling vallen – Advies van de Administratieve Commissie – Onterechte afgifte van formulieren A1 – Vaststelling – Bindende kracht en terugwerkende kracht van deze formulieren – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Toepasselijke wetgeving – Artikel 12, lid 1 – Begrip „uitgezonden om een ander te vervangen”

In zaak C-527/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 14 september 2016, ingekomen bij het Hof op 14 oktober 2016, in de procedure

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

in tegenwoordigheid van:

Alpenrind GmbH,

Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex-Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin en E. Regan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting van 28 september 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Salzburger Gebietskrankenkasse, vertegenwoordigd door P. Reichel, Rechtsanwält,
- Alpenrind GmbH, vertegenwoordigd door R. Haumer en W. Berger, Rechtsanwältin,
- Martimpex-Meat Kft en Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft, vertegenwoordigd door U. Salburg en G. Simonfay, Rechtsanwältin,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en M. Jacobs als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlášil, J. Pavliš en O. Šváb als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en D. Klebs als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce en N. Donnelly als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door C. David als gemachtigde,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde, bijgestaan door M. Malczewska, advokat,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Killmann en D. Martin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 januari 2018,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010 (PB 2010, L 338, blz. 35) (hierna: „verordening nr. 883/2004”), alsmede van artikel 5 en artikel 19, lid 2, van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB 2009, L 284, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010 (PB 2010, L 338, blz. 35) (hierna: „verordening nr. 987/2009”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Salzburger Gebietskrankenkasse (regionaal ziekenfonds van het Land Salzburg, Oostenrijk) (hierna: „ziekenfonds van Salzburg”) en de Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (minister van Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming, Oostenrijk) (hierna: „minister”) enerzijds, en Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft (hierna: „Martin-Meat”), Martimpex-Meat Kft (hierna: „Martimpex”), Pensionsversicherungsanstalt (pensioendienst, Oostenrijk) en Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (algemeen instituut voor ongevallenverzekeringen, Oostenrijk) anderzijds, over de socialezekerheidswetgeving die van

toepassing is op personen die naar Oostenrijk zijn gedetacheerd om daar te werken in het kader van een overeenkomst tussen Alpenrind, gevestigd in Oostenrijk, en Martimpex, gevestigd in Hongarije.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 883/2004

3 De overwegingen 1, 3, 5, 8, 15, 17 tot en met 18bis en 45 van verordening nr. 883/2004 luiden als volgt:

„(1) De voorschriften ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels behoren tot de regelingen betreffende het vrije verkeer van personen en moeten bijdragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.

[...]

(3) Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de [Unie] verplaatsen is diverse keren gewijzigd en bijgewerkt, om rekening te houden met de ontwikkelingen op [het] niveau [van de Unie], waaronder de uitspraken van het Hof van Justitie, en daarnaast met de wijzigingen in de nationale wetgevingen; mede als gevolg daarvan zijn de coördinatievoorschriften van de [Unie] complex en lang geworden; het is derhalve essentieel deze voorschriften te vervangen, en tegelijk te moderniseren en te vereenvoudigen, om de doelstelling van het vrije verkeer van personen te bereiken.

[...]

(5) Het is noodzakelijk, dat in het kader van deze coördinatie wordt gegarandeerd dat alle betrokkenen binnen de [Unie] krachtens de verschillende nationale wetgevingen gelijke behandeling genieten.

[...]

(8) Het algemene beginsel van gelijke behandeling is bijzonder belangrijk voor werknemers die niet in de lidstaat wonen waar zij werken, waaronder grensarbeiders.

[...]

(15) Het is noodzakelijk dat personen die zich binnen de [Unie] verplaatsen aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen zijn, om de samenloop van toepasbare nationale wetgevingen en de verwikkelingen die daaruit ontstaan, te vermijden.

[...]

(17) Om gelijke behandeling van alle personen die op het grondgebied van een lidstaat werken zo goed mogelijk te garanderen, dient als algemene regel de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene zijn werkzaamheden, al dan niet in loondienst, verricht als toepasselijke wetgeving te worden aangewezen.

(18) In specifieke situaties die een ander toepassingscriterium rechtvaardigen, is het nodig van deze algemene regel af te wijken.

(18 bis) Het beginsel van eenheid van het toepasselijke recht is zeer belangrijk en dient te worden

versterkt. [...]

(45) Aangezien de doelstelling van het voorgenomen optreden, namelijk coördinerende maatregelen om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, wegens de omvang en de gevolgen van dit optreden, beter op communautair niveau kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen treffen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag. [...]"

4 Onder titel II van deze verordening, met het opschrift „Vaststelling van de toepasselijke wetgeving”, bepaalt artikel 11, met het opschrift „Algemene regels”:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

[...]"

5 Artikel 12 van deze verordening, met het opschrift „Bijzondere regels”, opgenomen onder dezelfde titel, bepaalde in lid 1, in de versie ervan die gold bij aanvang van het tijdvak tussen 1 februari 2012 en 13 december 2013 (hierna: „betwist tijdvak”):

„Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.”

6 In het betwiste tijdvak is de term „ander” in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 tot wijziging van verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009 (PB 2012, L 149, blz. 4) gewijzigd in „andere gedetacheerde persoon”.

7 Onder titel IV van deze verordening, met het opschrift „Administratieve Commissie en Raadgevend Comité”, bepaalt artikel 71, met het opschrift „Samenstelling en werkwijze van de Administratieve Commissie”, in lid 1:

„De Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, hierna ‚Administratieve Commissie’ genoemd, die bij de [Europese Commissie] is ingesteld, is samengesteld uit een regeringsvertegenwoordiger van elk van de lidstaten, die eventueel door technische adviseurs wordt bijgestaan. Een vertegenwoordiger van de [Europese Commissie] neemt als adviseur deel aan de vergaderingen van de Administratieve Commissie.”

8 Artikel 72 van deze titel IV, met het opschrift „Taken van de Administratieve Commissie”, luidt als volgt:

„De Administratieve Commissie heeft tot taak:

a) alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van deze verordening, van [verordening nr. 987/2009] en van enige overeenkomst of regeling die in het kader daarvan tot stand zal komen, te behandelen, onverminderd het recht van de betrokken autoriteiten, organen en personen om gebruik te maken van de rechtsmiddelen, en zich te wenden tot de rechterlijke instanties, bedoeld bij de wetgevingen van de lidstaten, bij deze verordening en bij het Verdrag;

[...]

c) de samenwerking tussen de lidstaten en hun organen op het gebied van de sociale zekerheid te bevorderen en verder te ontwikkelen teneinde met name in te spelen op de bijzondere vraagstukken in verband met bepaalde categorieën personen; op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid de verwezenlijking van activiteiten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen;

[...]”

9 Artikel 76, met het opschrift „Samenwerking”, dat is opgenomen onder titel V van verordening nr. 883/2004 („Diverse bepalingen”), luidt:

„1. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten verstrekken elkaar alle inlichtingen met betrekking tot:

- a) de ter uitvoering van deze verordening getroffen maatregelen;
- b) de wijzigingen in hun wetgeving die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van deze verordening.

2. Bij de toepassing van deze verordening zijn de autoriteiten en organen van de lidstaten elkaar behulpzaam als betref het de toepassing van hun eigen wetgeving. [...]”

Verordening nr. 987/2009

10 In de overwegingen 2, 6 en 12 van verordening nr. 987/2009 heet het:

„(2) Een efficiëntere en nauwere samenwerking tussen de socialezekerheidsorganen is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de onder verordening [nr. 883/2004] vallende personen zo spoedig mogelijk en onder de meest gunstige voorwaarden hun rechten kunnen gaan uitoefenen.

[...]

(6) De versterking van sommige procedures moet de gebruikers van verordening [nr. 883/2004] meer rechtszekerheid en transparantie bieden. Met name de vaststelling van gemeenschappelijke termijnen voor de vervulling van bepaalde verplichtingen of administratieve taken moet de relaties tussen de verzekerden en de organen helpen verduidelijken en structureren.

[...]

(12) Tal van maatregelen en procedures in deze verordening hebben ten doel de criteria die de organen van de lidstaten in het kader van verordening [nr. 883/2004] moeten hanteren, transparanter te maken. Dergelijke maatregelen en procedures vloeien voort uit de jurisprudentie

van het [Hof], de besluiten van de Administratieve Commissie en de gedurende meer dan 30 jaar opgedane ervaring met de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden.”

11 Volgens artikel 1, lid 2, onder c), in hoofdstuk I, gewijd aan de definities, in titel I van verordening nr. 987/2009 („Algemene bepalingen”), wordt onder „document” verstaan „een verzameling gegevens op ongeacht welke drager, zodanig gestructureerd dat zij langs elektronische weg kan worden uitgewisseld en waarvan de mededeling noodzakelijk is voor een goede werking van [verordening nr. 883/2004] en [verordening nr. 987/2009]”.

12 Artikel 5 („Juridische waarde van in een andere lidstaat afgegeven documenten en bewijsstukken”) in hoofdstuk II („Bepalingen inzake samenwerking en gegevensuitwisseling”) in deze titel I luidt als volgt:

„1. De door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van [verordening nr. 883/2004] en [verordening nr. 987/2009] afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, zijn voor de organen van de andere lidstaten bindend zolang de documenten of bewijsstukken niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

2. Bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, verzoekt het orgaan van de lidstaat dat het document ontvangt, het orgaan van afgifte om opheldering en eventueel om intrekking van het document. Het orgaan van afgifte heroverweegt de gronden voor de afgifte van het document en, indien noodzakelijk, de intrekking van het document.

3. Overeenkomstig lid 2, wordt, bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of ondersteunend bewijs of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, voor zover dit mogelijk is, de noodzakelijke verificatie van deze informatie of dit document op verzoek van het bevoegde orgaan uitgevoerd door het orgaan van de woon- of verblijfplaats.

4. Worden de betrokken organen het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst één maand na de datum waarop het orgaan dat het document heeft ontvangen zijn verzoek heeft ingediend. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.”

13 Artikel 6 van hoofdstuk II („Voorlopige toepassing van een wetgeving en voorlopige betaling van uitkeringen”) bepaalt:

„1. Tenzij in de toepassingsverordening anders is bepaald, wordt in geval van een meningsverschil tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten inzake de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, op de betrokkene voorlopig de wetgeving van een van deze lidstaten toegepast, waarbij de rangorde als volgt wordt bepaald:

a) de wetgeving van de lidstaat waar de betrokkene feitelijk zijn werkzaamheden in loondienst of anders dan in loondienst verricht, indien de werkzaamheden in slechts één lidstaat worden uitgeoefend;

[...]

3. Worden de betrokken organen of autoriteiten het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst

één maand na de datum waarop het meningsverschil als bedoeld in lid 1 en lid 2 is ontstaan. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.

[...]"

14 Onder titel II van verordening nr. 987/2009 („Vaststelling van de toepasselijke wetgeving”) bepaalde artikel 15 [„Procedures voor de toepassing van artikel 11, lid 3, punt b) en punt d), artikel 11, lid 4, en artikel 12 van de [verordening nr. 883/2004] (betreffende de verstrekking van informatie aan de betrokken organen)] in lid 1, in de versie die gold bij aanvang van het betwiste tijdvak:

„Indien een persoon zijn werkzaamheid uitoefent in een andere lidstaat dan de op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] bevoegde lidstaat, stelt de werkgever of, in het geval van iemand die geen werkzaamheid in loondienst verricht, de betrokkene zelf, indien mogelijk van tevoren, het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft, daarvan in kennis, tenzij anders is bepaald in artikel 16 van [verordening nr. 987/2009]. Dit orgaan stelt onverwijld informatie betreffende de overeenkomstig artikel 11, lid 3, punt b), of artikel 12 van [verordening nr. 883/2004] op de betrokkene van toepassing zijnde wetgevingen ter beschikking van betrokkene en van het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de werkzaamheid wordt uitgeoefend.”

15 In de loop van het betwiste tijdvak is de tweede volzin van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 987/2009 gewijzigd bij verordening nr. 465/2012. De gewijzigde versie van deze bepaling luidt als volgt:

„[...] Dit orgaan verstrekt de in artikel 19, lid 2, van [verordening nr. 987/2009] bedoelde verklaring aan de betrokkene en stelt onverwijld informatie betreffende de overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder b), of artikel 12 van [verordening nr. 883/2004] op de betrokkene van toepassing zijnde wetgeving ter beschikking van het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de werkzaamheid wordt uitgeoefend.”

16 Onder dezelfde titel bepaalt artikel 19 („Verstrekking van informatie aan betrokkenen en werkgevers”):

„1. Het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] van toepassing wordt, informeert de betrokkene en eventueel zijn werkgever over de in die wetgeving neergelegde verplichtingen. Het verleent hun de nodige hulp bij het vervullen van de op grond van die wetgeving verplichte formaliteiten.

2. Op verzoek van de betrokkene of de werkgever verstrekt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van een bepaling van titel II van [verordening nr. 883/2004] van toepassing is, een verklaring dat die wetgeving van toepassing is en vermeldt het eventueel tot welke datum en onder welke voorwaarden.”

17 Artikel 20 van titel II („Samenwerking tussen organen”) luidt:

„1. De betrokken organen verstrekken het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] van toepassing is, de nodige gegevens voor de vaststelling van de datum waarop deze wetgeving van toepassing wordt, alsook de premies en bijdragen die de betrokkene en zijn werkgevers ingevolge die wetgeving verschuldigd zijn.

2. Het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op een persoon van toepassing wordt op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004], stelt het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarvan de wetgeving het laatst op die persoon van toepassing was, in kennis van de datum waarop de toepassing van de wetgeving ingaat.”

18 Onder titel V („Diverse bepalingen, overgangs- en slotbepalingen) bepaalt lid 3 van artikel 89 („Informatie”):

„De bevoegde autoriteiten zien erop toe dat hun organen op de hoogte zijn van alle wettelijke en andere voorschriften van de [Unie], met inbegrip van de besluiten van de Administratieve Commissie, op de gebieden en onder de voorwaarden van [verordening nr. 883/2004] en [verordening nr. 987/2009], en dat ze deze toepassen.”

Hoofding en prejudiciële vragen

19 Alpenrind GmbH is actief in de branche van vee- en vleesverkoop. Sinds 1997 exploiteert zij in Salzburg een gepacht slachthuis.

20 In 2007 heeft Alpenrind, voorheen S GmbH, met Martin-Meat, gevestigd in Hongarije, een overeenkomst gesloten waarin Martin-Meat zich verplichtte tot het uitsnijden en verpakken van 25 halve runderkarkassen per week. De werkzaamheden werden uitgevoerd in de bedrijfsruimten van Alpenrind door naar Oostenrijk gedetacheerde werknemers. Per 31 januari 2012 heeft Martin-Meat haar activiteiten op het gebied van het uitsnijden van vlees gestaakt en is zij voor Alpenrind de slacht gaan uitvoeren.

21 Op 24 januari 2012 heeft Alpenrind een overeenkomst gesloten met Martimpex, eveneens gevestigd in Hongarije, waarbij Martimpex zich ertoe verplichtte tussen 1 februari 2012 en 31 januari 2014 55 000 ton halve runderkarkassen voor Alpenrind uit te snijden. De werkzaamheden werden uitgevoerd in de bedrijfsruimten van Alpenrind door naar Oostenrijk gedetacheerde werknemers. De stukken vlees werden door Martimpex in ontvangst genomen en door haar medewerkers verder uitgesneden en verpakt.

22 Alpenrind is per 1 februari 2014 met Martin-Meat overeengekomen dat Martin-Meat opnieuw in de bovengenoemde ruimten vlees zou gaan uitsnijden.

23 Voor de meer dan 250 medewerkers die in het betwiste tijdvak door Martimpex werden tewerkgesteld, heeft het bevoegde Hongaarse socialeverzekeringsorgaan, deels met terugwerkende kracht en deels in gevallen waarin het Oostenrijkse socialeverzekeringsorgaan al had vastgesteld dat de betrokken werknemer verplicht verzekerd was volgens de Oostenrijkse wetgeving, formulieren afgegeven waarin werd verklaard dat overeenkomstig de artikelen 11 tot en met 16 van verordening nr. 883/2004 en artikel 19 van de verordening nr. 987/2009, de Hongaarse socialezekerheidswetgeving van toepassing was. In elk van deze formulieren werd Alpenrind genoemd als de werkgever op de plaats waar beroepswerkzaamheden werden verricht.

24 Het ziekenfonds van Salzburg heeft vastgesteld dat de bovengenoemde werknemers in het betwiste tijdvak verplicht verzekerd waren krachtens § 4, leden 1 en 2, van het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene wet op de sociale verzekeringen), en § 1, lid 1, onder a), van het Arbeitslosenversicherungsgesetz (werkloosheidswet), op grond dat zij in loondienst werkzaamheden hebben verricht voor een gezamenlijke onderneming van Alpenrind, Martin-Meat en Martimpex.

25 Bij de voor de verwijzende rechter bestreden uitspraak heeft het Verwaltungsgericht

(bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) dit besluit van het ziekenfonds van Salzburg nietig verklaard op grond dat het Oostenrijkse socialeverzekeringsorgaan niet bevoegd was. Het Verwaltungsgericht heeft zijn uitspraak meer bepaald gemotiveerd met het feit dat het bevoegde Hongaarse socialezekerheidsorgaan voor iedere in Oostenrijk aan de verplichte verzekering onderworpen persoon een formulier A1 heeft afgegeven waarin was verklaard dat de betrokkene met ingang van een bepaalde datum in Hongarije door Martimpex als verplicht verzekerde werknemer was tewerkgesteld en naar alle waarschijnlijkheid bij Alpenrind in Oostenrijk was gedetacheerd gedurende het op elk formulier vermelde tijdvak, met inbegrip van het betwiste tijdvak.

26 In het tegen deze uitspraak bij de verwijzende rechter ingestelde beroep in Revision verzetten het ziekenfonds van Salzburg en de minister zich tegen de idee dat de formulieren A1 een absoluut bindende kracht hebben. De bindende kracht berust volgens hen op de eerbiediging van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten. Dat beginsel is in hun ogen door het Hongaarse socialeverzekeringsorgaan geschonden.

27 Volgens de verwijzende rechter heeft Hongarije erop gewezen dat de patstelling waarin ook Hongarije zich bevindt alleen kon worden opgelost door een rechterlijke beslissing en dat intrekking van het formulier A1 strijdig zou zijn met de Hongaarse nationale wetgeving. Het ziekenfonds van Salzburg meent in Hongarije geen procesbevoegdheid te hebben. Zijns inziens kan alleen een beslissing ten gronde worden afgedwongen door vast te stellen dat in Oostenrijk verzekeringsplicht bestaat, ook al worden formulieren A1 van het bevoegde orgaan in Hongarije overgelegd.

28 De verwijzende rechter merkt op dat de minister documenten heeft overgelegd waaruit blijkt dat de Administratieve Commissie op 20 en 21 juni 2016 heeft geconcludeerd dat Hongarije zich ten aanzien van de betrokken werknemers ten onrechte bevoegd heeft verklaard en de formulieren A1 dus zouden moeten worden ingetrokken.

29 De verwijzende rechter meent dat het bij hem aanhangige geding bepaalde vragen van uitlegging van het Unierecht oproept.

30 Deze rechter merkt meer bepaald in de eerste plaats op dat, volgens de tekst van artikel 5 van verordening nr. 987/2009, de documenten en de bijbehorende bewijsstukken over iemands situatie die zijn afgegeven voor de toepassing van de verordeningen nrs. 883/2004 en 987/2009, alleen bindend zijn voor de socialezekerheidsorganen van de lidstaten. Dat doet bij deze rechter dan ook de vraag rijzen of die bindende kracht ook geldt voor de nationale rechterlijke instanties.

31 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of het verloop van de procedure voor de Administratieve Commissie mogelijk van invloed is op de bindende kracht van de formulieren A1. Hij wenst meer bepaald te vernemen of de bindende kracht van de formulieren A1 na een procedure voor de Administratieve Commissie die niet heeft geleid tot overeenstemming of tot intrekking van deze formulieren, komt te vervallen en of dus een procedure kan worden ingeleid om de verzekeringsplicht vast te stellen.

32 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat in het onderhavige geval bepaalde formulieren A1 met terugwerkende kracht zijn afgegeven en deels pas nadat het Oostenrijkse orgaan al de verzekeringsplicht had vastgesteld. Volgens hem is de vraag of de afgifte van dergelijke documenten terugwerkende bindende kracht heeft, wanneer daarvóór al formeel is vastgesteld dat in de ontvangende lidstaat verzekeringsplicht bestaat. De stukken die door de Oostenrijkse organen zijn afgegeven en waarin de verzekeringsplicht wordt vastgesteld, zouden volgens hem ook als „documenten” in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 kunnen worden beschouwd, zodat zij ingevolge die bepaling bindende kracht hebben.

33 In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of ingeval de formulieren A1 in bepaalde omstandigheden slechts een beperkte bindende kracht hebben, de voorwaarde in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, op grond waarvan de gedetacheerde persoon onderworpen blijft aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever is gevestigd mits hij niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen, in die zin moet worden uitgelegd dat een werknemer niet onmiddellijk zou kunnen worden vervangen door een andere, zojuist gedetacheerde werknemer, ongeacht de onderneming of de lidstaat waar die zojuist gedetacheerde werknemer vandaan komt. Ofschoon met deze strikte uitlegging misbruik zou kunnen worden voorkomen, volgt zij niet noodzakelijkerwijs uit de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

34 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Geldt de in artikel 5 van [verordening nr. 987/2009] neergelegde bindende kracht van documenten in de zin van artikel 19, lid 2, van [diezelfde verordening] ook in een procedure voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

a) geldt deze bindende kracht ook dan, wanneer een procedure voor de [Administratieve Commissie] niet tot het bereiken van overeenstemming heeft geleid en evenmin ertoe heeft geleid dat de omstreden documenten zijn ingetrokken?

b) geldt deze bindende kracht ook dan, wanneer een formulier A1 pas wordt afgegeven nadat de ontvangende lidstaat formeel de verplichte verzekering krachtens zijn wetgeving heeft vastgesteld? Geldt die bindende kracht in deze gevallen ook met terugwerkende kracht?

3) Voor het geval dat onder bepaalde voorwaarden de bindende kracht van documenten in de zin van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 beperkt is:

Is het in strijd met het vervangingsverbod van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, als de vervanging plaatsvindt in de vorm van detachering, niet door dezelfde werkgever, maar door een andere werkgever? Is het daarbij van belang

a) of deze werkgever in dezelfde lidstaat als de eerste werkgever is gevestigd, dan wel

b) of de eerste en de tweede detacherende werkgever op personeels- en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verweven?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 is afgegeven door het bevoegde orgaan van een lidstaat, niet enkel bindend is voor de organen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht, maar ook voor de rechterlijke instanties van die lidstaat.

36 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, volgens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009, het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van een bepaling van titel II van verordening nr. 883/2004, en dus ook artikel 12, lid 1, daarvan, van toepassing is, op verzoek van de betrokkene of de werkgever een verklaring verstrekt dat die wetgeving van toepassing is en eventueel vermeldt tot welke datum en onder welke voorwaarden.

37 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bepaalt dat de door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009 afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, voor de organen van de andere lidstaten bindend zijn zolang de documenten of bewijsstukken niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

38 Zoals de verwijzende rechter opmerkt, staat in deze bepaling inderdaad dat de daarin bedoelde documenten gelden voor de „organen” van de andere lidstaten dan de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zonder dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de rechterlijke instanties van die andere lidstaten.

39 In deze bepaling staat echter ook dat dergelijke documenten bindend zijn „zolang [zij] niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven zijn ingetrokken of ongeldig verklaard”, hetgeen lijkt te suggereren dat in beginsel alleen de autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaat van afgifte formulieren A1 zo nodig kunnen intrekken of ongeldig verklaren.

40 Deze uitlegging vindt steun in de ontstaansgeschiedenis van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 en de context waarin deze bepaling is opgenomen.

41 Meer bepaald heeft het Hof met betrekking tot het formulier E101, voorganger van het formulier A1, reeds geoordeeld dat dit eerste formulier, afgegeven overeenkomstig artikel 12 bis, punt 1 bis, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1972, L 74, blz. 1), bindend is voor zowel de organen als de rechterlijke instanties van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht (zie in die zin arresten van 26 januari 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punten 30-32, en 27 april 2017, *A?Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punt 51).

42 In overweging 12 van verordening nr. 987/2009 heet het dat de maatregelen en procedures in die verordening „voort[vloeien] uit de jurisprudentie van het [Hof], de besluiten van de Administratieve Commissie en de gedurende meer dan 30 jaar opgedane ervaring met de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden”.

43 Ook heeft het Hof reeds verklaard dat verordening nr. 987/2009 de rechtspraak van het Hof heeft gecodificeerd, door het bindende karakter van het formulier E101 en de exclusieve

bevoegdheid van het orgaan van afgifte inzake de beoordeling van de geldigheid van die verklaring te bevestigen, en de procedure tot oplossing van geschillen die betrekking hebben op zowel de correctheid van de door het bevoegde orgaan van een lidstaat opgestelde documenten als de vaststelling van de op de betrokken werknemer toepasselijke wetgeving expliciet over te nemen (arrest van 27 april 2017, A?Rosa Flussschiff, C?16/15, EU:C:2017:812, punt 59, en beschikking van 24 oktober 2017, Belu Dienstleistung en Nikless, C?474/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:812, punt 19).

44 Hieruit volgt dat indien de wetgever van de Unie bij de vaststelling van verordening nr. 987/2009 had willen afwijken van de eerdere rechtspraak ter zake, zodat de rechterlijke instanties van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht niet zouden zijn gebonden door de in een andere lidstaat afgegeven formulieren A1, hij dit uitdrukkelijk had kunnen bepalen.

45 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan de rechtspraak van het Hof over de bindende werking van de formulieren E101, overigens evenzeer geldig in het kader van de verordeningen nrs. 883/2004 en 987/2009. Ofschoon het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangehaald in onder meer overweging 6 van verordening nr. 987/2009, wordt met name het beginsel dat werknemers in loondienst slechts aan één socialezekerheidswetgeving zijn onderworpen, genoemd in overweging 15 en artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004, terwijl het belang van het beginsel van loyale samenwerking in zowel artikel 76 van verordening nr. 883/2004 als overweging 2 en artikel 20 van verordening nr. 987/2009 naar voren komt.

46 Indien – afgezien van de gevallen van fraude of misbruik van recht – het bevoegde nationale orgaan van de lidstaat van ontvangst van de betrokken werknemer een formulier A1 ongeldig kon doen verklaren door een rechterlijke instantie van die lidstaat, zou zo het op de loyale samenwerking tussen de bevoegde organen van de lidstaten gebaseerde stelsel in gevaar kunnen komen (zie in die zin, met betrekking tot de formulieren E101, arresten van 26 januari 2006, Herbosch Kiere, C?2/05, EU:C:2006:69, punt 30; 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C?620/15, EU:C:2017:309, punt 47, en 6 februari 2018, Altun e.a., C?359/16, EU:C:2018:63, punten 54, 55, 60 en 61).

47 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 is afgegeven door het bevoegde orgaan van een lidstaat, niet enkel bindend is voor de organen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht, maar ook voor de rechterlijke instanties van die lidstaat.

Tweede vraag

Eerste deel van de tweede vraag

48 Met het eerste deel van zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als voor de rechterlijke instanties van die lidstaat, zolang dit formulier niet is ingetrokken of ongeldig is verklaard door de lidstaat van afgifte, ook al hebben de bevoegde autoriteiten van deze laatste lidstaat en de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht de zaak voorgelegd aan de Administratieve Commissie en heeft deze commissie geconcludeerd dat dit formulier onterecht is afgegeven en zou moeten worden ingetrokken.

– *Ontvankelijkheid*

49 De Hongaarse regering betoogt primair dat het eerste deel van de tweede prejudiciële vraag hypothetisch is, omdat de Administratieve Commissie in casu een oplossing heeft gevonden die is aanvaard door zowel de Republiek Oostenrijk als Hongarije en omdat de Hongaarse autoriteiten hebben aangegeven dat zij derhalve bereid waren om de betrokken formulieren A1 in te trekken.

50 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals het Hof al vaak heeft geoordeeld dat het uitsluitend zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het aan hem voorgelegde geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Bijgevolg geldt voor vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In het onderhavige geval blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt inderdaad dat de Administratieve Commissie op 9 mei 2016 een advies heeft gegeven dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aldus moest worden uitgelegd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde formulieren A1 nooit hadden mogen worden afgegeven en moesten worden ingetrokken, en dat deze commissie dat advies vervolgens heeft goedgekeurd tijdens zijn 347e vergadering op 20 en 21 juni 2016.

53 Het staat echter vast dat deze formulieren niet door het Hongaarse bevoegde orgaan zijn ingetrokken of door de Hongaarse rechterlijke instanties ongeldig zijn verklaard.

54 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt tevens dat de Republiek Oostenrijk en Hongarije geen overeenstemming hebben bereikt over de regels voor een eventuele intrekking van deze certificaten of, ten minste, een aantal van hen. Bovendien lijkt uit het dossier naar voren te komen dat de uitvoering van dat advies is opgeschort naar aanleiding van de onderhavige prejudiciële procedure, waarin de Hongaarse regering onder meer betoogt dat het bevoegde

Hongaarse orgaan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde formulieren A1 terecht heeft afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

55 Hieruit volgt dat de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen, zoals zij naar voren komen uit de gegevens die aan het Hof zijn voorgelegd, overeenstemmen met de feitelijke premissen van het eerste deel van de tweede vraag. In deze omstandigheden kan het feit dat Hongarije, ten minste in beginsel, heeft ingestemd met de uiteindelijke conclusie van de Administratieve Commissie, niet afdoen aan de relevantie van deze vraag voor de beslechting van het hoofdgeding.

56 Bovendien kan het feit dat de Administratieve Commissie heeft geconcludeerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde formulieren A1 moesten worden ingetrokken, op zich geen rechtvaardiging vormen voor de niet-ontvankelijkheid van de onderhavige prejudiciële vraag, daar deze vraag juist betrekking heeft op de eventuele gevolgen van deze conclusie voor het bindende karakter van die formulieren ten aanzien van de autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht.

57 In deze omstandigheden kan het eerste deel van de tweede vraag niet als dusdanig hypothetisch worden beschouwd dat het vermoeden van relevantie waarnaar wordt verwezen in punt 51 van het onderhavige arrest, wordt weerlegd.

– *Ten gronde*

58 De Administratieve Commissie heeft volgens artikel 72 van verordening nr. 883/2004, dat een opsomming bevat van haar taken, met name tot taak alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van deze verordening of van verordening nr. 987/2009 en van enige overeenkomst of regeling die in het kader daarvan tot stand zal komen, te behandelen, onverminderd het recht van de betrokken autoriteiten, organen en personen om gebruik te maken van de rechtsmiddelen, en zich te wenden tot de rechterlijke instanties, bedoeld bij de wetgevingen van de lidstaten, bij verordening nr. 883/2004 en bij het Verdrag.

59 Volgens artikel 72 heeft de Administratieve Commissie tevens tot taak, ten eerste, de samenwerking tussen de lidstaten en hun organen op het gebied van de sociale zekerheid te bevorderen en verder te ontwikkelen teneinde met name in te spelen op de bijzondere vraagstukken in verband met bepaalde categorieën personen en, ten tweede, op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid de verwezenlijking van activiteiten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen.

60 Meer in het bijzonder is voor een situatie als die in het hoofdgeding, waarin tussen het bevoegde orgaan van een lidstaat en dat van een andere lidstaat een geschil is ontstaan over documenten of bewijsstukken als bedoeld in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, in de leden 2 tot en met 4 van dit artikel voorzien in een procedure voor de oplossing van dit geschil. De leden 2 en 3 van dat artikel bepalen welke stappen de betrokken organen moeten zetten bij twijfel over de geldigheid van dergelijke documenten en bewijsstukken of over de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen. Lid 4 van dat artikel bepaalt dan weer dat, indien de betrokken organen het niet eens worden, de zaak door de bevoegde autoriteiten kan worden voorgelegd aan de Administratieve Commissie, die binnen zes maanden nadat de zaak aan haar is voorgelegd, tracht „een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden”.

61 Het Hof heeft met betrekking tot verordening nr. 1408/71 al geoordeeld dat, indien de Administratieve Commissie niet erin slaagt de standpunten van de bevoegde organen over de in het betrokken geval toepasselijke wettelijke regeling met elkaar te verzoenen, het de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokken werknemer arbeid verricht in ieder geval vrijstaat om, met

behoud van eventuele mogelijkheden van beroep in rechte in de lidstaat van het orgaan van afgifte, een niet-nakomingsprocedure in de zin van artikel 259 VWEU in te leiden, en aldus het Hof de mogelijkheid te bieden in een dergelijk beroep de vraag betreffende de op die werknemer toepasselijke wettelijke regeling en dus ook de juistheid van de gegevens in het formulier E101 te onderzoeken (arrest van 27 april 2017, A?Rosa Flussschiff, C?620/15, EU:C:2017:309, punt 46).

62 Vastgesteld zij dus dat de Administratieve Commissie in het kader van de procedure van artikel 5, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 987/2009 alleen tot taak heeft, de standpunten van de bevoegde autoriteiten die de zaak aan haar hebben voorgelegd, tot elkaar te brengen.

63 Hieraan wordt niet afgedaan door artikel 89, lid 3, van verordening nr. 987/2009, dat bepaalt dat de bevoegde autoriteiten erop toezien dat hun organen op de hoogte zijn van alle wettelijke en andere voorschriften van de Unie, met inbegrip van de besluiten van de Administratieve Commissie, op de gebieden en onder de voorwaarden van de verordeningen nrs. 883/2004 en 987/2009, en dat ze deze toepassen, aangezien deze bepaling op geen enkele manier beoogt de rol van de Administratieve Commissie in het kader van de in het vorige punt bedoelde procedure en dus de waarde van de adviezen bij de conclusies die deze commissie in het kader van deze procedure trekt, te wijzigen.

64 Gelet op een en ander moet op het eerste gedeelte van de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, zolang dit formulier niet is ingetrokken of ongeldig is verklaard door de lidstaat van afgifte, ook al hebben de bevoegde autoriteiten van deze laatste lidstaat en de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht de zaak voorgelegd aan de Administratieve Commissie en heeft deze commissie geconcludeerd dat dit formulier ten onrechte is afgegeven en zou moeten worden ingetrokken.

Tweede onderdeel van de tweede vraag

65 Met het tweede onderdeel van zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, in voorkomend geval met terugwerkende kracht, ofschoon dit formulier pas is afgegeven nadat deze lidstaat had vastgesteld dat de werknemer uit hoofde van zijn wetgeving verzekeringsplichtig was.

– Ontvankelijkheid

66 De Hongaarse regering beweert dat deze vraag hypothetisch van aard is, aangezien er geen enkel formulier A1 met terugwerkende kracht is afgegeven nadat de Oostenrijkse autoriteiten hadden vastgesteld dat de betrokken werknemers verplicht verzekerd waren uit hoofde van de Oostenrijkse wetgeving.

67 Volgens de toelichting in de verwijzingsbeslissing zijn enkele in het hoofdgeding aan de orde zijnde formulieren A1 afgegeven met terugwerkende kracht. Uit deze beslissing komt eveneens naar voren dat het Oostenrijkse orgaan reeds voordat de bevoegde Hongaarse autoriteiten voor de betrokken werknemers formulieren A1 hadden afgegeven, had vastgesteld dat sommige van de betrokken werknemers verplicht verzekerd waren uit hoofde van de Oostenrijkse

wetgeving.

68 Volgens vaste rechtspraak is het aan de nationale rechter om de feiten vast te stellen en de relevantie te beoordelen van de vragen die hij wil voorleggen (zie in die zin arresten van 26 oktober 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punt 19, en 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punt 35).

69 Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van de tweede vraag ontvankelijk moet worden geacht, aangezien het antwoord van het Hof volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens voor deze rechter nuttig zou kunnen zijn om vast te stellen of ten minste een deel van de betrokken formulieren A1 bindende kracht heeft.

– *Ten gronde*

70 Allereerst moet eraan worden herinnerd dat het overeenkomstig artikel 11 bis van verordening nr. 574/72 afgegeven formulier E101 terugwerkende kracht kan hebben. Ofschoon het de voorkeur verdient dat een dergelijk formulier vóór het begin van de betrokken periode wordt afgegeven, kan dit ook in de loop van die periode en zelfs na afloop ervan gebeuren (zie in die zin arrest van 30 maart 2000, Banks e.a., C-178/97, EU:C:2000:169, punten 52-57).

71 In de uit de verordeningen nrs. 883/2004 en 987/2009 voortvloeiende Unieregelgeving staat niets eraan in de weg dat dit ook opgaat voor de formulieren A1.

72 Met name artikel 15, lid 1, van verordening nr. 987/2009, in de versie die gold bij aanvang van het betwiste tijdvak, bepaalde inderdaad dat „[i]ndien een persoon zijn werkzaamheid uitoefent in een andere lidstaat dan de op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] bevoegde lidstaat, [...] de werkgever of, in het geval van iemand die geen werkzaamheid in loondienst verricht, de betrokkene zelf, indien mogelijk van tevoren, het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft, daarvan in kennis [stelt]” en dat „[d]it orgaan [...] onverwijld informatie betreffende [...] op de betrokkene van toepassing zijnde wetgevingen ter beschikking [stelt] van betrokkene en van het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de werkzaamheid wordt uitgeoefend [...]”. Desondanks blijft het mogelijk een formulier A1 af te geven tijdens of zelfs na het betrokken tijdvak van arbeid.

73 Derhalve moet vervolgens worden nagegaan of een formulier A1 met terugwerkende kracht kan gelden, ook al heeft het bevoegde orgaan van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht op de datum van afgifte van dit formulier al beslist dat de betrokken werknemer is onderworpen aan de wetgeving van die lidstaat.

74 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat, zoals blijkt uit het antwoord op de eerste vraag in de punten 36 tot en met 47 van dit arrest, een formulier A1, net als haar voorganger het formulier E101, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, zolang het niet is ingetrokken of ongeldig is verklaard.

75 In deze bijzondere omstandigheden kan een besluit als in het hoofdgeding, waarbij het bevoegde orgaan van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht, beslist de betrokken werknemers te onderwerpen aan de krachtens zijn wetgeving verplichte verzekering, niet worden geacht een document te vormen „over” de situatie van de betrokkene in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009.

76 Tot slot moet hierbij worden opgemerkt, net als de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft gedaan, dat de vraag of de betrokken autoriteiten in het hoofdgeding voorlopige

toepassing hadden moeten maken van een wetgeving krachtens artikel 6 van verordening nr. 987/2009 volgens de hierin bepaalde rangorde van de toepasselijke wetgeving, niet afdoet aan de bindende kracht van de betrokken formulieren A1. Volgens dit artikel 6, lid 1, zijn meer bepaald de hierin genoemde conflictregels betreffende voorlopige toepassing van toepassing „[t]enzij in [deze verordening] anders is bepaald”.

77 Gelet op het voorgaande moet op het tweede onderdeel van de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, in voorkomend geval met terugwerkende kracht, ook al is dit formulier pas afgegeven nadat deze lidstaat had vastgesteld dat de werknemer uit hoofde van zijn wetgeving verzekeringsplichtig was.

Derde vraag

78 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een werknemer die door zijn werkgever wordt gedetacheerd om werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten wordt vervangen door een andere werknemer die door een andere werkgever is gedetacheerd, deze laatste werknemer moet worden geacht te zijn „uitgezonderd om een ander te vervangen” in de zin van deze bepaling, zodat hij niet in aanmerking kan komen voor de bijzondere regel in deze bepaling om onderworpen te blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht. De verwijzende rechter wenst voorts te vernemen of het feit dat de werkgevers van de twee betrokken werknemers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd of het feit dat zij mogelijk op personeels- of organisatorisch vlak banden hebben, in dit opzicht relevant is.

– Ontvankelijkheid

79 De Belgische regering stelt dat de derde vraag hypothetisch is in die zin dat zij ertoe strekt te vernemen of het feit dat de tweede werkgever is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de eerste werkgever is gevestigd, relevant is voor het antwoord op de prejudiciële vraag, terwijl de twee betrokken werkgevers in het hoofdgeding in dezelfde lidstaat zijn gevestigd.

80 In dit verband volstaat de vaststelling dat de derde vraag niet hypothetisch is om de in het vorige punt gegeven redenen, aangezien deze vraag zodanig is geformuleerd dat een deel ervan is gericht op de omstandigheid dat de betrokken werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd, hetgeen overeenkomt met de feiten in het hoofdgeding, waarin volgens de toelichting in de verwijzingsbeslissing zowel Martin-Meat als Martimpex in Hongarije is gevestigd.

– Ten gronde

81 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de derde vraag slechts is gesteld voor het geval het Hof de tweede vraag aldus zou beantwoorden dat de bindende kracht van het formulier A1, zoals deze voortvloeit uit de beantwoording van de eerste vraag, in een van de in de tweede vraag bedoelde situaties kan worden beperkt.

82 Tegelijkertijd is, volgens vaste rechtspraak, de procedure van artikel 267 VWEU een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben en waarmee het Hof kan komen tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het Unierecht

(zie in die zin beschikking van 7 september 2017, Alandžak e.a., C-187/17, niet gepubliceerd, EU:C:2017:662, punten 9 en 10).

83 Zoals de Oostenrijkse en Duitse regering en de Commissie in wezen betogen, heeft de derde vraag betrekking op het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien zij gaat over de strekking van de voorwaarde in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, dat de gedetacheerde persoon, om onderworpen te blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar de werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht, niet mag zijn „uitgezonden om een ander te vervangen” (hierna: „voorwaarde van niet-vervanging”). Met deze vraag wenst de verwijzende rechter immers te vernemen welke van de twee uitleggingen die worden voorgestaan door de twee lidstaten die hun geschil hebben voorgelegd aan de Administratieve Commissie, de voorkeur verdient. Hun tegenstrijdige uitleggingen van de strekking van de voorwaarde van niet-vervanging staan namelijk, zoals blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken, aan de bron van het meningsverschil tussen partijen in het hoofdgeding over de op de betrokken werknemers toepasselijke wetgeving.

84 Bovendien stelt de Oostenrijkse regering dat niet kan worden uitgesloten dat voor enkele van de vele betrokken werknemers helemaal geen formulier E101 of A1 is afgegeven en dat de uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging ten aanzien van deze werknemers bijgevolg direct relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding.

85 Derhalve dient op de derde vraag te worden geantwoord, ofschoon, zoals blijkt uit de antwoorden op de eerste en de tweede vraag, de verwijzende rechter is gebonden door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde formulieren A1 zolang zij niet door het bevoegde Hongaarse orgaan zijn ingetrokken of door de Hongaarse rechter ongeldig zijn verklaard.

86 In het hoofdgeding blijkt dat werknemers van Martin-Meat in het tijdvak tussen 2007 en 2012 naar Oostenrijk zijn gedetacheerd om in de bedrijfsruimten van Alpenrind vlees uit te snijden. Van 1 februari 2012 tot en met 31 januari 2014, dus ook in het betwiste tijdvak, zijn werknemers van Martimpex naar Oostenrijk gedetacheerd om hetzelfde werk te verrichten. Vanaf 1 februari 2014 hebben werknemers van Martin-Meat opnieuw dit werk verricht in dezelfde bedrijfsruimten.

87 Derhalve moet worden onderzocht of de voorwaarde van niet-vervanging is vervuld in een geval als in het hoofdgeding tijdens het betwiste tijdvak, alsook of en in hoeverre de plaats van vestiging van de betrokken werkgevers of het bestaan van mogelijke personele of organisatorische banden tussen deze werkgevers in een dergelijke context relevant zijn.

88 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 21 september 2017, Commissie/Duitsland, C-616/15, EU:C:2017:721, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 Om te beginnen luiden de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, in de versie die van toepassing was aan het begin van het betwiste tijdvak, als volgt: „Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.”

90 Uit de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, met name uit de term „mits”, komt dus naar voren dat het feit alleen al dat een gedetacheerde werknemer een

ander vervangt, eraan in de weg staat dat deze vervangende werknemer onderworpen kan blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht en dat de voorwaarde van niet-vervanging cumulatief met de andere in deze bepaling neergelegde voorwaarde van de maximumduur van het betrokken werk van toepassing is.

91 Bovendien lijkt het feit dat in de tekst van deze bepaling niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de plaats van vestiging van de respectieve werkgevers of naar de eventuele onderlinge personele of organisatorische banden, te suggereren dat dergelijke omstandigheden niet relevant zijn voor de uitlegging van deze bepaling.

92 Wat de context van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 betreft, moet verder worden opgemerkt dat, volgens het opschrift van dat artikel, de daarin bepaalde regels, waaronder dus die in lid 1, „bijzondere voorschriften” vormen inzake de vaststelling van de socialezekerheidswetgeving die van toepassing is op de personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

93 Uit lid 3, onder a), van artikel 11 deze verordening, dat „Algemene regels” bevat, vloeit immers voort dat voor degenen die, zoals de werknemers in het hoofdgeding, al dan niet in loondienst werkzaamheden verrichten in een lidstaat, de wetgeving geldt van de lidstaat waar zij deze werkzaamheden verrichten.

94 Evenzo volgt uit de overwegingen 17 en 18 van verordening nr. 883/2004 dat de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene zijn werkzaamheden – al dan niet in loondienst – verricht, „als algemene regel” als toepasselijke wetgeving geldt en dat het in specifieke situaties die een ander toepassingscriterium rechtvaardigen, „nodig [is] van deze algemene regel af te wijken”.

95 Aangezien artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 een afwijking vormt van de algemene regel die geldt om vast te stellen welke wetgeving van toepassing is op personen die al dan niet in loondienst werkzaamheden in een lidstaat verrichten, moet dit artikel strikt worden uitgelegd.

96 Tot slot moet, wat betreft de doelstellingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 en, meer in het algemeen, het rechtskader waarvan deze bepaling deel uitmaakt, worden vastgesteld dat, ofschoon artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 een bijzondere regel bevat om vast te stellen welke wetgeving van toepassing is in geval van detachering van werknemers, welke specifieke situatie in beginsel een ander aanknopingspunt rechtvaardigt, dit niet wegneemt dat de wetgever van de Unie tevens beoogde te voorkomen dat opeenvolgende gedetacheerde werknemers die dezelfde werkzaamheden verrichten, uit deze bijzondere regel voordeel zouden kunnen halen.

97 Bovendien zou een uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 die verschilt al naargelang de respectieve plaats van vestiging van de betrokken werkgevers of het bestaan van onderlinge personele of organisatorische banden, kunnen afdoen aan de door de wetgever van de Unie nagestreefde doelstelling om de werknemer in beginsel te onderwerpen aan de lidstaat waar de betrokkene zijn werkzaamheden verricht.

98 Zoals blijkt uit overweging 17 van verordening nr. 883/2004, werd het passend geacht om als algemene regel de wetgeving van de lidstaat waar de betrokkene zijn werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht als toepasselijke wetgeving aan te wijzen, teneinde de gelijke behandeling van alle personen die op het grondgebied van een lidstaat werken zo goed mogelijk te garanderen. Bovendien volgt uit de overwegingen 5 en 8 van deze verordening dat het in het kader van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten noodzakelijk is te

garanderen dat alle personen die op het grondgebied van een lidstaat werken, zo veel mogelijk gelijke behandeling genieten.

99 Uit hetgeen in de punten 89 tot en met 98 van het onderhavige arrest is overwogen, vloeit voort dat, ook al nemen afzonderlijke werkgevers het initiatief tot de detachering, het herhaaldelijk gebruik van gedetacheerde werknemers om eenzelfde functie te vervullen noch met de bewoordingen noch met de doelstellingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 strookt en evenmin strookt met de context waarin deze bepaling is geplaatst, zodat een gedetacheerde persoon niet voor de bijzondere regel van deze bepaling in aanmerking mag komen wanneer hij een andere werknemer vervangt.

100 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een werknemer die door zijn werkgever wordt gedetacheerd om werk te verrichten in een andere lidstaat, wordt vervangen door een andere werknemer die wordt gedetacheerd door een andere werkgever, deze laatste werknemer moet worden geacht te zijn „uitgezonden om een ander te vervangen” in de zin van deze bepaling, zodat hij niet in aanmerking kan komen voor de bijzondere regel in deze bepaling om onderworpen te blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht. Het feit dat de werkgevers van de twee betrokken werknemers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd of het feit dat zij mogelijk op personeels- of organisatorisch vlak banden hebben, is in dit opzicht niet relevant.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, moet aldus worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, niet enkel bindend is voor de organen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht, maar ook voor de rechterlijke instanties van die lidstaat.**

2) **Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, moet aldus worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, zolang dit formulier niet is ingetrokken of ongeldig is verklaard door de lidstaat van afgifte, ook al hebben de bevoegde autoriteiten van deze laatste lidstaat en de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht de zaak voorgelegd aan de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en heeft deze commissie geconcludeerd dat dit formulier**

ten onrechte is afgegeven en zou moeten worden ingetrokken.

Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, moet aldus worden uitgelegd dat een formulier A1, dat door het bevoegde orgaan van een lidstaat is afgegeven krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, bindend is voor zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat, in voorkomend geval met terugwerkende kracht, ook al is dit formulier pas afgegeven nadat deze lidstaat had vastgesteld dat de werknemer uit hoofde van zijn wetgeving verzekeringsplichtig was.

3) Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een werknemer die door zijn werkgever wordt gedetacheerd om werk te verrichten in een andere lidstaat, wordt vervangen door een andere werknemer die wordt gedetacheerd door een andere werkgever, deze laatste werknemer moet worden geacht te zijn „uitgezonderd om een ander te vervangen” in de zin van deze bepaling, zodat hij niet in aanmerking kan komen voor de bijzondere regel in deze bepaling om onderworpen te blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht.

Het feit dat de werkgevers van de twee betrokken werknemers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd of het feit dat zij mogelijk op personeels- of organisatorisch vlak banden hebben, is in dit opzicht niet relevant.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.