

**Downloaded via the EU tax law app / web**

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 6 september 2018 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 5 och artikel 19.2 – Arbetstagare som är utsända till en annan medlemsstat än den där deras arbetsgivare normalt utövar sin verksamhet – A1-intyg utfärdat av ursprungsmedlemsstaten efter det att värdmedlemsstaten fastställt att arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet – Administrativa kommissionens yttrande – Felaktigt utfärdande av A1-intyg – Fastställande – Sådana intygs bindande och retroaktiva verkan – Förordning (EG) nr 883/2004 – Tillämplig lagstiftning – Artikel 12.1 – Begreppet person som ’sänds ut för att ersätta en annan person’”

I mål C-527/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 14 september 2016, som inkom till domstolen den 14 oktober 2016, i målet

**Salzburger Gebietskrankenkasse,**

**Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,**

i närvaro av

**Alpenrind GmbH,**

**Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,**

**Martimpex-Meat Kft,**

**Pensionsversicherungsanstalt,**

**Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin och E. Regan (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Salzburger Gebietskrankenkasse, genom P. Reichel, Rechtsanwalt,
  - Alpenrind GmbH, genom R. Haumer och W. Berger, Rechtsanwälte,
  - Martimpex-Meat Kft och Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft, genom U. Salburg och G. Simonfay, Rechtsanwälte,
  - Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
  - Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,
  - Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlášil, J. Pavliš och O. Šváb, samtliga i egenskap av ombud,
  - Tysklands regering, genom T. Henze och D. Klebs, båda i egenskap av ombud,
  - Irlands regering, genom L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce och N. Donnelly, samtliga i egenskap av ombud,
  - Frankrikes regering, genom C. David, i egenskap av ombud,
  - Ungerns regering, genom M. Fehér, i egenskap av ombud,
  - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud, biträdd av M. Malczewska, advokat,
  - Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och D. Martin, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 31 januari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## **Dom**

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av dels artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010 (EUT L 338, 2010, s. 35) (nedan kallad förordning nr 883/2004), dels artikel 5 och artikel 19.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010 (EUT L 338, 2010, s. 35) (nedan kallad förordning nr 987/2009).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Salzburger Gebietskrankenkasse (regional sjukförsäkringskassa i delstaten Salzburg, Österrike) (nedan kallad sjukförsäkringskassan i Salzburg) och Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Förbundsministern för arbete, sociala frågor och konsumentskydd, Österrike) (nedan kallad ministern) och, å andra sidan, Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft (nedan kallat Martin-Meat), Martimpex-Meat Kft (nedan kallat Martimpex), Pensionsversicherungsanstalt (pensionsmyndighet, Österrike) och Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (allmän försäkringskassa för olycksfall, Österrike). Målet rör fastställande av tillämplig lagstiftning om social trygghet för arbetstagare som sänts ut för att arbeta i Österrike enligt ett avtal mellan Alpenrind, etablerat i Österrike, och Martimpex, etablerat i Ungern.

## **Tillämpliga bestämmelser**

### **Förordning nr 883/2004**

3 Skälen 1, 3, 5, 8, 15, 17–18a och 45 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

”(1) Bestämmelserna om samordning av de nationella systemen för social trygghet faller inom ramen för den fria rörligheten för personer och bör bidra till att förbättra människors levnadsstandard och arbetsvillkor.

...

(3) Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller egenföretagare och deras [familjemedlemmar] flyttar inom [unionen] har vid flera tillfällen ändrats och uppdaterats med beaktande inte bara av utvecklingen på [unionsnivå], inklusive domstolens domar, utan även förändringar i lagstiftningen på nationell nivå. Sådana faktorer har medverkat till att göra [unionens] samordningsregler komplexa och omständliga. Därför är det väsentligt att dessa regler ersätts, moderniseras och förenklas, så att målet fri rörlighet för personer kan uppnås.

...

(5) Inom ramen för denna samordning måste likabehandling i förhållande till olika nationella lagstiftningar säkerställas för berörda personer inom [unionen].

...

(8) Den allmänna principen om likabehandling är av särskild betydelse för arbetstagare som inte är bosatta i den medlemsstat där de är anställda, bland annat gränsarbetare.

...

(15) Personer som rör sig inom [unionen] måste omfattas av systemet för social trygghet endast i en medlemsstat, för att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar och de komplikationer detta kan leda till.

...

(17) För att så effektivt som möjligt kunna garantera likabehandling för alla personer som är yrkesverksamma inom en medlemsstats territorium är det lämpligt att fastställa att lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium den berörda personen förvärvsarbetar eller bedriver

verksamhet som egenföretagare i regel skall vara den tillämpliga lagstiftningen.

(18) I särskilda situationer som berättigar till att andra kriterier tillämpas måste undantag göras från denna allmänna regel.

(18a) Principen om en enda tillämplig lagstiftning är ytterst viktig och bör stärkas. ...

(45) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen samordnande åtgärder för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. ...”

4 Avdelning II i denna förordning har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning”. I artikel 11 under rubriken ”Allmänna bestämmelser” i nämnda avdelning föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...”

5 I artikel 12.1 i samma avdelning i förordningen, under rubriken ”Särskilda bestämmelser”, föreskrevs, enligt den lydelse som var tillämplig i början av perioden 1 februari 2012–13 december 2013 (nedan kallad den omtvistade perioden) följande:

”En person som är anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet där skall, när personens arbetsgivare sänder ut denne för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsatt omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person.”

6 Under den omtvistade perioden ändrades artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 om ändring av förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009 (EUT L 149, 2012, s. 4), genom ett tillägg av ordet ”utsänd” före det sista ordet i denna punkt.

7 Avdelning IV i nämnda förordning har rubriken ”Administrativa kommissionen och rådgivande kommittén”. I artikel 71.1 i denna avdelning, under rubriken ”Administrativa kommissionens sammansättning och arbetssätt” föreskrivs följande:

”Administrativa kommission för samordning av de sociala trygghetssystemen, nedan kallad ’administrativa kommissionen’, som är knuten till [Europeiska kommissionen], skall bestå av en regeringsföreträdare för varje medlemsstat och vid behov biträdas av sakkunniga rådgivare. En företrädare för [Europeiska kommissionen] skall delta i administrativa kommissionens arbete som rådgivare. ”

8 Artikel 72 i denna avdelning IV, som har rubriken ”Administrativa kommissionens uppgifter”,

har följande lydelse:

”Administrativa kommissionen skall ha till uppgift att

a) behandla alla administrativa frågor och tolkningsfrågor som följer av bestämmelserna i denna förordning, [förordning nr 987/2009] eller av varje överenskommelse eller uppgörelse inom ramen för dessa förordningar, utan att det påverkar den rätt som myndigheter, institutioner och berörda personer har att utnyttja de förfaranden och domstolar som föreskrivs i medlemsstaternas lagstiftning, denna förordning eller fördraget,

...

c) främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna och deras institutioner i frågor som rör social trygghet, bl.a. för att kunna beakta särskilda behov som vissa kategorier har, och, när det gäller samordningen av den sociala tryggheten, underlätta genomförandet av åtgärder inom det gränsöverskridande samarbetet,

...”

9 I artikel 76, som har rubriken ”Samarbete”, och som återfinns i avdelning V under rubriken ”Diverse bestämmelser” i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaternas behöriga myndigheter skall lämna alla uppgifter till varandra om

a) åtgärder som har vidtagits för att tillämpa denna förordning,

b) ändringar i nationell lagstiftning som kan påverka tillämpningen av denna förordning.

2. Vid tillämpningen av denna förordning skall medlemsstaternas myndigheter och institutioner bistå varandra som om de tillämpade sin egen lagstiftning. ...”

### **Förordning nr 987/2009**

10 I skälen 2, 6 och 12 i förordning nr 987/2009 anges följande:

”(2) En viktig förutsättning för att de personer som omfattas av [förordning nr 883/2004] så snabbt som möjligt och på bästa villkor ska kunna utnyttja sina rättigheter, är att ett effektivare och närmare samarbete organiseras mellan socialförsäkringsinstitutionerna.

...

(6) Uppstramningen av vissa förfaranden bör leda till större rättssäkerhet och ökad insyn för dem som använder [förordning nr 883/2004]. Till exempel fastställandet av enhetliga tidsfrister för fullgörandet av vissa skyldigheter eller administrativa förfaranden bör kunna bidra till att klargöra och strukturera kontakterna mellan de försäkrade och institutionerna.

...

(12) Många åtgärder och förfaranden som föreskrivs i denna förordning syftar till att öka öppenhet och insyn när det gäller de kriterier som institutionerna i medlemsstaterna måste tillämpa enligt [förordning nr 883/2004]. Sådana åtgärder och förfaranden följer av rättspraxis från [domstolen], administrativa kommissionens beslut och erfarenheterna från mer än 30 års tillämpning av samordningen av de sociala trygghetssystemen inom ramen för de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget.”

11 I avdelning I i förordning nr 987/2009, som har rubriken "Allmänna bestämmelser", anges i kapitel I artikel 1.2 c, som avser definitioner, att "handling" ska förstås som "en samling uppgifter på vilket medium som helst, vars struktur möjliggör elektroniskt utbyte och som måste tillhandahållas för tillämpningen av [förordning nr 883/2004] och [förordning nr 987/2009]".

12 I denna avdelning, under kapitel II som har rubriken "Bestämmelser om samarbete och informationsutbyte", föreskrivs i artikel 5 under rubriken "Rättsverkan för handlingar och styrkande underlag som utfärdats i en annan medlemsstat", följande:

"1. De handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av [förordning nr 883/2004] och [förordning nr 987/2009] samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

2. När det råder tvivel om handlingens giltighet eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta, ska institutionen i den medlemsstat som tar emot handlingen vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att den handlingen dras tillbaka. Den utfärdande institutionen ska ompröva grunderna för utfärdandet av handlingen och, vid behov, dra tillbaka denna.

3. I enlighet med punkt 2 ska institutionen på vistelse- eller bosättningsorten, om det råder tvivel om den information som lämnats av den berörda personen, giltigheten av en handling eller styrkande underlag eller riktigheten när det gäller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges däri, på begäran av den behöriga institutionen göra en nödvändig kontroll av informationen eller handlingen, så långt detta är möjligt.

4. Om de berörda institutionerna inte kommer överens får de behöriga myndigheterna hänskjuta frågan till administrativa kommissionen tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen. Administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den."

13 I artikel 6 i detta kapitel II, som har rubriken "Provisorisk tillämpning av lagstiftning och provisoriskt beviljande av förmåner" föreskrivs följande:

"1. Om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas ska den berörda personen, om inget annat föreskrivs i [förordning nr 987/2009], provisoriskt omfattas av lagstiftningen i någon av dessa medlemsstater, varvid prioritetsordningen ska avgöras enligt följande:

a) Lagstiftningen i den medlemsstat där personen faktiskt är anställd eller utövar verksamhet som egenföretagare, om denne är anställd eller utövar verksamhet i en enda medlemsstat.

...

3. Om de berörda institutionerna eller myndigheterna inte kommer överens får de behöriga myndigheterna hänskjuta frågan till administrativa kommissionen tidigast en månad efter den dag då åsiktsskillnaden enligt punkt 1 eller 2 uppstod. Administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.

..."

14 I avdelning II i förordning nr 987/2009, som har rubriken "Fastställande av tillämplig lagstiftning", föreskrevs i artikel 15.1, under rubriken "Förfaranden vid tillämpningen av artikel 11.3 b och 11.3 d, 11.4 samt artikel 12 i [förordning nr 883/2004] (information till de berörda institutionerna)", i den lydelse som var tillämplig i början av den omtvistade perioden, följande:

"När en person arbetar som anställd eller utövar verksamhet i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten enligt avdelning II i [förordning nr 987/2009] ska, om inte något annat anges i artikel 16 i [förordning nr 883/2004], arbetsgivaren eller när det gäller en person som inte arbetar som anställd den berörda personen själv, om möjligt i förväg informera den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig. Denna institution ska utan dröjsmål göra information om den lagstiftning som i enlighet med artikel 11.3 b eller artikel 12 i [förordning nr 883/2004] är tillämplig på den berörda personen tillgänglig för den berörda personen och den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetet som anställd utförs eller verksamheten utövas."

15 Under den omtvistade perioden ändrades artikel 15.1 andra meningen i förordning nr 987/2004 genom förordning nr 465/2012. Bestämmelsen har efter ändringen följande lydelse:

"Den institutionen ska till den berörda personen utfärda det intyg som avses i artikel 19.2 i [förordning nr 987/2009], och utan dröjsmål göra information om den lagstiftning som enligt artikel 11.3 b eller 12 i [förordning nr 883/2004] ska tillämpas på den berörda personen tillgänglig för den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetet utförs."

16 I samma avdelning, i artikel 19 under rubriken "Tillhandahållande av information till berörda personer och arbetsgivare", föreskrivs följande:

"1. Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004] blir tillämplig, ska underrätta den berörda personen och, i förekommande fall, personens arbetsgivare, om de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftningen. Den behöriga institutionen ska ge dem den hjälp som behövs för fullgörandet av de formaliteter som krävs enligt den lagstiftningen.

2. På begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004], utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor."

17 I artikel 20 i samma kapitel II, under rubriken "Samarbete mellan institutionerna", föreskrivs följande:

"1. De berörda institutionerna ska till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004] är tillämplig på en person, lämna de uppgifter som behövs för att fastställa den dag då den lagstiftningen blir tillämplig samt de avgifter som personen och dennes arbetsgivare ska betala enligt den lagstiftningen.

2. Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004] blir tillämplig på en person, ska göra informationen om den dag då den lagstiftningen ska börja tillämpas tillgänglig för den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning personen senast omfattades av."

18 I avdelning V, som har rubriken "Diverse bestämmelser, övergångsbestämmelser och slutbestämmelser" föreskrivs i artikel 89.3, under rubriken "Information" följande:

"De behöriga myndigheterna ska se till att deras institutioner är informerade om och tillämpar alla [unionsbestämmelser], oavsett om det rör sig om lagstiftning eller inte, inklusive beslut av administrativa kommissionen, inom de områden som täcks av och enligt de villkor som föreskrivs i [förordning nr 883/2004] och [förordning nr 987/2009]."

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

19 Alpenrind GmbH är verksamt inom sektorn för handel med djur och kött. Företaget driver och arrenderar sedan 1997 ett slakteri i Salzburg.

20 År 2007 ingick Alpenrind, tidigare S GmbH, ett avtal med Martin-Meat, etablerat i Ungern, av vilket det framgår att Martin-Meat åtog sig att stycka och förpacka 25 halva slaktkroppar av nötkreatur per vecka. Arbetet utfördes i Alpenrinds lokaler av anställda som utsänts till Österrike. Den 31 januari 2012 upphörde Martin-Meat med styckningsverksamheten och fortsatte med att utföra slaktning åt Alpenrind.

21 Den 24 januari 2012 ingick Alpenrind ett avtal med Martimpex, även det etablerat i Ungern, genom vilket Martimpex åtog sig att mellan den 1 februari 2012 och den 31 januari 2014 stycka och förpacka 55 000 ton halva slaktkroppar av nötkreatur åt Alpenrind. Arbetet utfördes i Alpenrinds lokaler av anställda som utsänts till Österrike. Martimpex tog emot köttet som sedan styckades och förpackades av dess anställda.

22 Från och med den 1 februari 2014 gav Alpenrind återigen Martin-Meat i uppdrag att stycka kött i ovan nämnda lokaler.

23 Det behöriga socialförsäkringsorganet i Ungern utfärdade, för de mer än 250 anställda på Martimpex under den omtvistade perioden – ibland retroaktivt och ibland när det österrikiska socialförsäkringsorganet redan hade fastställt att den berörda arbetstagaren omfattades av den obligatoriska försäkringen enligt österrikisk lagstiftning – intyg på att de ungerska bestämmelserna om social trygghet var tillämpliga i enlighet med artiklarna 11–16 i förordning nr 883/2004 och artikel 19 i förordning nr 987/2009. I vart och ett av dessa intyg anges Alpenrind som arbetsgivare på den ort där förvärvsverksamheten utövades.

24 Sjukförsäkringskassan i Salzburg fastställde att nämnda arbetstagare under den omtvistade perioden omfattades av den obligatoriska försäkringen enligt 4 § första och andra stycket i Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (den allmänna lagen om socialförsäkring) och 1 § första stycket led a i Arbeitslosenversicherungsgesetz (lag om arbetslöshetsförsäkring), på grundval av deras avlönade arbete i den verksamhet som Alpenrind, Martin-Meat och Martimpex bedrev gemensamt.



25 Genom den dom som överklagats till den hänskjutande domstolen ogiltigförklarade Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol, Österrike) nämnda beslut från Sjukförsäkringskassan i Salzburg med motiveringen att det österrikiska socialförsäkringsorganet saknade behörighet. Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol) uppgav, som skäl för sitt beslut, att den behöriga ungerska institutionen för social trygghet hade, för varje person som omfattades av den obligatoriska österrikiska försäkringen, utfärdat A1-intyg på att denna person från en bestämd tidpunkt var anställd i Ungern av Martimpex och omfattades av den obligatoriska försäkringen och sannolikt var utsänd till Österrike och Alpenrind under den period som anges på varje intyg, vilken period inbegriper den omtvistade perioden.

26 Sjukförsäkringskassan i Salzburg och ministern har, i sitt överklagande av denna dom till den hänskjutande domstolen, bestritt påståendet att A1-intygen har haft absolut bindande verkan. En sådan bindande verkan grundas, enligt dessa, på iakttagandet av den i artikel 4.3 FEU föreskrivna principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna. Det ungerska socialförsäkringsorganet har enligt dessa inte iakttagit denna princip.

27 Ungern har enligt den hänskjutande domstolen påpekat att endast ett domstolsavgörande kan lösa detta dödläge och att nationell ungersk rätt hindrar ett tillbakadragande av A1-intyget. Sjukförsäkringskassan i Salzburg anser sig sakna talerätt i Ungern. Enligt sjukförsäkringskassan går det endast att få till stånd ett beslut i sak om det fastställs att de berörda personerna omfattas av den obligatoriska österrikiska försäkringen, trots att den behöriga institutionen i Ungern har utfärdat A1-intyg.

28 Den hänskjutande domstolen har angett att ministern ingett handlingar av vilka det framgår att administrativa kommissionen, den 20 och 21 juni 2016, funnit att Ungern felaktigt förklarat sig behörig avseende de berörda arbetstagarna och att A1-intygen därför borde dras tillbaka.

29 Den hänskjutande domstolen anser att tvisten den har att avgöra ger upphov till vissa frågor om tolkningen av unionsrätten.

30 För det första följer det, enligt den hänskjutande domstolen, av lydelsen i artikel 5 i förordning nr 987/2009 att det endast är medlemsstaternas myndigheter för social trygghet som är bundna av de handlingar som utfärdas för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna. Den hänskjutande domstolen är därför osäker på om denna bindande verkan även gäller för nationella domstolar.

31 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida förfarandet vid administrativa kommissionen kan påverka A1-intygens bindande verkan. Den vill närmare bestämt veta om ett förfarande vid administrativa kommissionen som varken har lett till en överenskommelse eller till att A1-intygen dragits tillbaka upphäver A1-intygens bindande verkan och om ett förfarande för att fastställa huruvida den obligatoriska försäkringen gäller i så fall kan inledas.

32 Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att vissa A1-intyg i förevarande mål har utfärdats retroaktivt och i vissa fall först efter det att den österrikiska institutionen fastställt att den berörda personen omfattades av den obligatoriska försäkringen. Domstolen i fråga vill få klarhet i huruvida utfärdandet av sådana handlingar medför en retroaktiv bindande verkan när det redan officiellt har fastställts att den obligatoriska försäkringen i värdmedlemsstaten gäller. Enligt nämnda domstol skulle de handlingar som österrikiska institutioner utfärdat om fastställande av försäkringsskyldigheten nämligen även de kunna betraktas som "handlingar" i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, och därmed ha bindande verkan enligt denna

bestämmelse.

33 För det tredje, för det fall A1-intygen, under vissa omständigheter, endast har en begränsad bindande verkan, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, enligt vilken den utsända personen fortfarande omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där dess arbetsgivare är etablerad, förutsatt att vederbörande inte är utsänd i syfte att ersätta en annan person, ska tolkas så, att en arbetstagare inte omedelbart kan ersättas av en annan person som nyligen har sänts ut, oberoende av vilket företag eller medlemsstat den nyligen utsända personen arbetar på eller kommer ifrån. Med en sådan strikt tolkning skulle visserligen missbruk kunna undvikas, med den följer inte nödvändigtvis av lydelsen i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

34 Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol, Österrike) har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Gäller den i artikel 5 i [förordning nr 987/2009] föreskrivna bindande verkan för sådana handlingar som avses i artikel 19.2 i [förordning nr 987/2009] även i ett förfarande vid en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF?

2) Om fråga 1 besvaras jakande:

a) Gäller nämnda bindande verkan även efter det att ett förfarande vid [administrativa kommissionen] varken har lett fram till en överenskommelse eller till att de omtvistade handlingarna dragits tillbaka?

b) Gäller denna bindande verkan även när ett A1-intyg utfärdas först efter det att värdmedlemsstaten officiellt har fastställt att berörda personer omfattas av den obligatoriska försäkringen i enlighet med värdmedlemsstatens lagstiftning? Gäller den bindande verkan i dessa fall även retroaktivt?

3) För det fall den bindande verkan av de handlingar som avses i artikel 19.2 i förordning nr 987/2009 under vissa förutsättningar är begränsad:

Strider det mot det förbudet att ersätta en person i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, när ersättandet sker genom personer som sänts ut, inte från samma arbetsgivare, utan från en annan arbetsgivare? Har det därvid betydelse

a) huruvida denna arbetsgivare har sitt säte i samma medlemsstat som den första arbetsgivaren, eller

b) huruvida det föreligger kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan den första och den andra utsändande arbetsgivaren?”

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### **Den första frågan**

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en medlemsstat i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, är bindande inte bara för institutionerna i den medlemsstat där arbetet utförs utan även för domstolarna i denna medlemsstat.

36 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av artikel 19.2 i förordning nr 987/2009

att den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt någon bestämmelse i avdelning II i förordning nr 883/2004, således inbegripet artikel 12.1 i denna, ska, på begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor.

37 I artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 föreskrivs att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009 samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

38 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat anges visserligen i denna bestämmelse att de handlingar som där avses ska godtas av "institutioner" i andra medlemsstater än den medlemsstat i vilken de har utfärdats, utan uttrycklig hänvisning till domstolarna i andra medlemsstater.

39 I bestämmelsen föreskrivs emellertid även att sådana handlingar ska godtas "så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats", vilket verkar tyda på att det i princip endast är myndigheterna och domstolarna i den utfärdande medlemsstaten som, i förekommande fall, kan dra tillbaka eller ogiltigförklara A1-intygen.

40 Denna tolkning stöds av tillkomsthistorien för artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 och av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår.

41 Vad närmare bestämt beträffar E 101-intyget, föregångaren till A1-intyget, har domstolen redan slagit fast att förstnämnda intyg som utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat i enlighet med artikel 12a.1a i rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 5 volym 1, s. 106) är bindande för såväl institutionerna som domstolarna i den medlemsstat där arbetet utförs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punkterna 30–32, och dom av den 27 april 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 51).

42 I skäl 12 i förordning nr 987/2009 anges bland annat att de åtgärder och förfaranden som föreskrivs i förordningen "följer av [domstolens praxis], administrativa kommissionens beslut och erfarenheterna från mer än 30 års tillämpning av samordningen av de sociala trygghetssystemen inom ramen för de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget".

43 På samma sätt har domstolen redan slagit fast att domstolens praxis har kodifierats genom förordning nr 987/2009. I förordningen stadgas nämligen att E 101-intyget är bindande och att den institution som utfärdat intyget har exklusiv behörighet att bedöma dess giltighet. I förordningen återges uttryckligen detta förfarande såsom ett redskap för att lösa meningsskiljaktigheter beträffande såväl huruvida de dokument som utfärdats av en medlemsstats behöriga myndighet är korrekta som vilken lagstiftning som är tillämplig på den berörde arbetstagaren (se dom av den 24 oktober 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/16, EU:C:2017:812, punkt 59, och beslut av den 24 oktober 2017, *Belu Dienstleistung* och *Nikless*, C-474/16, ej publicerat, EU:C:2017:812, punkt 19).

44 Om unionslagstiftaren vid antagandet av förordning nr 987/2009 hade velat avvika från tidigare rättspraxis i det avseendet, på så sätt att domstolarna i den medlemsstat där arbetet utförs inte ska anses bundna av A1-intyg utfärdade i en annan medlemsstat, hade den följaktligen kunnat göra det uttryckligen.

45 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i förslaget till avgörande, är de bakomliggande skälen till domstolens praxis angående E 101-intygens bindande verkan dessutom lika giltiga med avseende på förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009. Även om rättssäkerhetsprincipen nämns i bland annat skäl 6 i förordning nr 987/2009, hänvisas till principen om att arbetstagare ska omfattas av ett enda system för social trygghet i såväl skäl 15 som i artikel 11.1 i förordning nr 883/2004, medan vikten av principen om lojalt samarbete framgår både av artikel 76 i förordning nr 883/2004 och av skäl 2 och artikel 20 i förordning nr 987/2009.

46 Om, förutom i fall bedrägeri eller missbruk, den behöriga nationella institutionen hade möjlighet att få ett A1-intyg ogiltigförklarat genom att väcka talan vid en domstol i den berörde arbetstagarens värdmedlemsstat, vid vilken den nationella institutionen har talerätt, skulle det system som grundas på lojalt samarbete mellan de behöriga institutionerna i medlemsstaterna kunna äventyras (se, för ett liknande resonemang avseende E 101-intyg, dom av den 26 januari 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punkt 30, dom av den 27 april 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 47, och dom av den 6 februari 2018, *Altun m.fl.*, C-359/16, EU:C:2018:63, punkterna 54, 55, 60 och 61).

47 Mot bakgrund av det anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en medlemsstat i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 är bindande inte bara för institutionerna i den medlemsstat där arbetet utförs utan även för domstolarna i denna medlemsstat.

## **Den andra frågan**

### *Den första delen av den andra frågan*

48 Den hänskjutande domstolen har ställt den första delen av den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en medlemsstat i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den utfärdande medlemsstaten, trots att behöriga myndigheter i sistnämnda medlemsstat och i den medlemsstat där arbetet utförs har vänt sig till administrativa kommissionen och denna har kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka.

– *Huruvida den första delen av den andra tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning*

49 Den ungerska regeringen har gjort gällande att den första delen av den andra frågan är hypotetisk, eftersom administrativa kommissionen i förevarande fall fann en lösning som accepterats av både Republiken Österrike och Ungern och de ungerska myndigheterna i konsekvens därmed förklarat sig vara villiga att dra tillbaka de aktuella A1-intygen.

50 Det ska i det avseendet påpekas att domstolen upprepade gånger har slagit fast att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse (dom av den 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

51 Härav följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

52 I förevarande fall följer det visserligen av de handlingar som domstolen förfogar över att administrativa kommissionen avgav ett yttrande den 9 maj 2016, enligt vilket artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 bör tolkas på så sätt att de A1-intyg som avses i det nationella målet aldrig borde ha utfärdats och att de borde dras tillbaka, vilket yttrande nämnda kommission bekräftade vid sitt 347:e möte den 20 och 21 juni 2016.

53 Det är emellertid utrett att dessa intyg varken har dragits tillbaka av den behöriga institutionen i Ungern eller förklarats ogiltiga av ungerska domstolar.

54 Av de handlingar som har ingetts till domstolen framgår även att Republiken Österrike och Ungern inte nådde någon överenskommelse angående metoden för ett eventuellt tillbakadragande av dessa intyg eller, åtminstone, med avseende på vissa av dessa intyg. Dessutom förefaller det framgå av dessa handlingar att tillämpningen av nämnda yttrande har vilandeförklarats mot bakgrund av förevarande mål om förhandsavgörande i vilket den ungerska regeringen har gjort gällande, bland annat, att det var korrekt av den behöriga ungerska institutionen att utfärda de i det nationella målet aktuella A1-intygen i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

55 De faktiska omständigheterna i det nationella målet, enligt de handlingar som har ingetts till domstolen, motsvarar därför de faktiska omständigheterna i den första delen av den andra frågan. Det förhållandet att Ungern, åtminstone principiellt, har godtagit administrativa kommissionens slutsats, innebär därför inte att frågan inte längre skulle vara relevant för lösningen på tvisten.

56 Det faktum att administrativa kommissionen kom fram till att A1-intygen i fråga borde dras tillbaka motiverar inte i sig att denna tolkningsfråga ska avvisas, eftersom frågan avser just huruvida denna slutsats eventuellt påverkar dessa intygs bindande verkan gentemot myndigheter och domstolar i den medlemsstat där arbetet utförs.

57 Därför kan den första delen av den andra frågan inte anses så hypotetisk att den häver presumptionen, som det hänvisas till ovan i punkt 51, att frågan är relevant.

– *Prövning i sak*

58 Domstolen påpekar att det följer av artikel 72 i förordning nr 883/2004, där det anges vilka uppgifter administrativa kommissionen har, att denna ska behandla alla administrativa frågor och

tolkningsfrågor som följer av bestämmelserna i denna förordning, förordning nr 987/2009 eller av varje överenskommelse eller uppgörelse inom ramen för dessa förordningar, utan att det påverkar den rätt som myndigheter, institutioner och berörda personer har att utnyttja de förfaranden och domstolar som föreskrivs i medlemsstaternas lagstiftning, denna förordning eller fördraget.

59 Enligt denna artikel 72 har administrativa kommissionen även till uppgift dels att främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna och deras institutioner i frågor som rör social trygghet, bland annat för att kunna beakta särskilda behov som vissa kategorier har, dels, när det gäller samordningen av den sociala tryggheten, underlätta genomförandet av åtgärder inom det gränsöverskridande samarbetet.

60 Vad närmare bestämt gäller en situation såsom den i det nationella målet, där en tvist uppkommit mellan behöriga institutioner i två olika medlemsstater angående sådana handlingar eller styrkande underlag som avses i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, föreskrivs i punkterna 2–4 i denna artikel ett förfarande för att lösa en sådan tvist. Närmare bestämt föreskrivs i punkterna 2 och 3 i denna artikel hur de berörda institutionerna ska gå till väga när det råder tvivel om giltigheten av sådana handlingar och styrkande underlag eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges däri är korrekta. Enligt punkt 4 i denna artikel får de behöriga myndigheterna, om de berörda institutionerna inte kommer överens, hänskjuta frågan till administrativa kommissionen, vilken ska ”försöka jämka samman ståndpunkterna” inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.

61 Såsom domstolen redan har slagit fast, avseende förordning nr 1408/71 har, för det fall administrativa kommissionen inte lyckas förlika de behöriga institutionernas ståndpunkter i fråga om vilken lagstiftning som är tillämplig i det aktuella fallet, åtminstone den medlemsstat i vilken de berörda arbetstagarna utför ett arbete, utan att det påverkar de rättsmedel som eventuellt existerar i den medlemsstat som den institution som har utfärdat intyget tillhör, rätt att väcka talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 259 FEUF, så att domstolen kan pröva frågan om vilken lagstiftning som är tillämplig på denna arbetstagare och, följaktligen, huruvida uppgifterna i E 101-intyget är korrekta (dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 46).

62 Domstolen konstaterar därför att administrativa kommissionens roll i det förfarande som avses i artikel 5.2–5.4 i förordning nr 987/2009 begränsar sig till att jämka samman de ståndpunkter som medlemsstaters behöriga myndigheter ger uttryck för.

63 Denna slutsats påverkas inte av artikel 89.3 i förordning nr 987/2009, enligt vilken de behöriga myndigheterna ska se till att deras institutioner är informerade om och tillämpar alla unionsbestämmelser, oavsett om det rör sig om lagstiftning eller inte, inklusive beslut av administrativa kommissionen, inom de områden som täcks av och enligt de villkor som föreskrivs i förordning 883/2004 och förordning 987/2009, eftersom denna bestämmelse inte har till syfte att ändra administrativa kommissionens roll i det förfarande som avses i föregående punkt, och därmed inte heller det rättsliga värdet av dess slutsatser i detta förfarande, som är av rådgivande karaktär.

64 Den första delen av den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som en behörig institution i en medlemsstat utfärdar i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat så länge som det inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt av den utfärdande medlemsstaten, trots att behöriga myndigheter i sistnämnda medlemsstat och i den medlemsstat där arbetet utförs har vänt sig till administrativa kommissionen som kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka.

*Den andra delen av den andra frågan*

65 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra delen av den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som den behöriga institutionen i en medlemsstat utfärdar i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat, i förekommande fall, retroaktivt, trots att intyget har utfärdats först efter det att nämnda medlemsstat fastställt att den berörda arbetstagaren omfattas av den obligatoriska försäkringen enligt den medlemsstatens lagstiftning.

– *Huruvida den andra delen av den andra frågan kan tas upp till sakprövning*

66 Den ungerska regeringen menar att frågan är hypotetisk, eftersom inga A1-intyg har utfärdats retroaktivt sedan de österrikiska myndigheterna fastställt att berörda arbetstagare omfattas av den obligatoriska försäkringen enligt österrikisk lagstiftning.

67 Enligt uppgifterna i beslutet om hänskjutande har vissa av de i det nationella målet aktuella A1-intygen utfärdats retroaktivt. Av beslutet framgår även att den österrikiska institutionen redan hade fastställt att vissa av de berörda arbetstagarna omfattades av den obligatoriska försäkringen enligt österrikisk lagstiftning innan den behöriga ungerska myndigheten utfärdade A1-intyg för dessa arbetstagare.

68 Enligt fast rättspraxis ankommer det på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna och bedöma huruvida de frågor som den avser att ställa är relevanta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punkt 19, och dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 35).

69 Härav följer att den andra delen av den andra frågan kan tas upp till prövning, eftersom ett svar från domstolen, enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, är användbart för nämnda rättsinstans vid bedömningen av huruvida de aktuella A1-intygen, eller åtminstone vissa av dem, har bindande verkan.

– *Prövning i sak*

70 Domstolen påpekar inledningsvis att E 101-intyget, som utfärdas i enlighet med artikel 11 b i förordning nr 574/72, kan ha retroaktiv verkan. Även om det är att föredra att ett sådant intyg utfärdas innan den aktuella perioden påbörjas, kan det nämligen även utfärdas under denna period, och till och med efter det att perioden har löpt ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 mars 2000, Banks m.fl., C-178/97, EU:C:2000:169, punkterna 52–57).

71 Det finns ingenting i unionslagstiftningen, enligt vad som framgår av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, som utgör hinder för att detta även skulle gälla A1-intygen.

72 I artikel 15.1 i förordning nr 987/2009, i den lydelse som var tillämplig i början av den omtvistade perioden, föreskrevs visserligen att "[n]är en person arbetar som anställd eller utövar verksamhet i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004] ska arbetsgivaren eller när det gäller en person som inte arbetar som anställd den berörda personen själv, om möjligt i förväg informera den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig" och att "[d]enna institution ... utan dröjsmål [ska] göra information om den lagstiftning som ... är tillämplig på den berörda personen tillgänglig för den berörda personen och den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetet som anställd utförs eller verksamheten utövas". Det är dock fortfarande möjligt att utfärda ett A1-intyg under eller till och med efter utgången av den aktuella arbetsperioden.

73 Det ska därför härefter prövas huruvida ett A1-intyg kan ha retroaktiv verkan, trots att det vid tidpunkten för utfärdandet av detta intyg redan förelåg ett beslut från den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetet utfördes om att den berörda arbetstagaren omfattades av den medlemsstatens lagstiftning.

74 Det ska i det avseendet erinras om att det framgår av svaret på den första frågan ovan i punkterna 36–47, att ett A1-intyg som utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 är bindande för såväl institutionerna för social trygghet som domstolarna i den medlemsstat där arbetet utförs så länge som det inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt.

75 Under dessa omständigheter kan ett beslut, såsom det i det nationella målet aktuella, i vilket den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetet utförs har fastställt att arbetstagarna i fråga omfattas av den obligatoriska försäkringen enligt den medlemsstatens lagstiftning, inte betraktas som en handling som "intygar" den berörda personens ställning i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009.

76 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 66 i förslaget till avgörande ska det slutligen tilläggas att de berörda A1-intygens bindande verkan inte påverkas av att de berörda myndigheterna i det nationella målet eventuellt var skyldiga att tillämpa lagstiftning provisoriskt i den mening som avses i artikel 6 i förordning nr 987/2009 i enlighet med den prioritetsordning som gäller för där angiven tillämplig lagstiftning. Det följer av lydelsen i artikel 6.1 i nämnda förordning att de lagvalsregler för provisorisk tillämpning som där anges är tillämpliga "om inget annat föreskrivs i [denna förordning]".

77 Den andra delen av den andra frågan ska därför besvaras enligt följande. Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 19.2 i denna förordning, ska tolkas så, att ett A1-intyg som en behörig institution i en medlemsstat utfärdar i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat, i förekommande fall retroaktivt, trots att intyget har utfärdats först efter det att nämnda medlemsstat fastställt att den berörda arbetstagaren omfattas av den obligatoriska försäkringen enligt den medlemsstatens lagstiftning.

### **Den tredje frågan**

78 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att när en arbetstagare som har sänts ut av sin



arbetsgivare för att utföra ett arbete i en annan medlemsstat ersätts av en annan arbetstagare som har sänts ut av en annan arbetsgivare, ska sistnämnda arbetstagare anses ha "[sänts] ut för att ersätta någon annan person" i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket innebär att den berörda arbetstagaren inte omfattas av den särskilda regeln i denna bestämmelse för att fortsatt omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetstagarens arbetsgivare normalt utövar sin verksamhet. Den hänskjutande domstolen vill även veta huruvida det i det avseendet är relevant att båda de berörda arbetstagarnas arbetsgivare har sina säten i samma medlemsstat och att det föreligger eventuella kopplingar mellan dessa arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende.

– *Huruvida den tredje frågan kan tas upp till sakprövning*

79 Den belgiska regeringen menar att den tredje frågan är hypotetisk, eftersom den syftar till att klargöra huruvida det faktum att den andra arbetsgivaren har sitt säte i en annan medlemsstat än den medlemsstat i vilken den första arbetsgivaren har sitt säte är relevant för svaret på den fråga som ställts, trots att båda arbetsgivarna i det här fallet är etablerade i en och samma medlemsstat.

80 I det avseendet nöjer sig domstolen med att konstatera att den tredje frågan inte är hypotetisk av det skäl som anförts i föregående punkt. Det framgår nämligen av själva lydelsen i frågan att en del av den avser en situation där de aktuella arbetsgivarna har sina säten i en och samma medlemsstat, vilket motsvarar de faktiska omständigheterna i det nationella målet där, enligt uppgifterna i beslutet om hänskjutande, såväl Martin-Meat som Martimpex är etablerade i Ungern.

– *Prövning i sak*

81 Domstolen påpekar inledningsvis att den tredje frågan har ställts enbart för det fall domstolen besvarar den andra frågan på så sätt, att A1-intygens bindande karaktär, enligt vad som följer av svaret på den första frågan, kan begränsas under någon av de omständigheter som avses i den andra frågan.

82 Enligt fast rättspraxis gäller i det avseendet att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som är nödvändiga för att kunna avgöra de mål de har att pröva (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 september 2017, Alandžak m.fl., C?187/17, ej publicerat, EU:C:2017:662, punkterna 9 och 10).

83 Såsom såväl den österrikiska regeringen och den tyska regeringen som kommissionen har gjort gällande, avser den tredje frågan räckvidden av villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, enligt vilket det, för att fortsatt omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet, krävs att den utsända personen inte "sänds ut för att ersätta en annan person" (nedan kallat ersättningsförbudet), och således själva föremålet för tvisten i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har nämligen ställt denna fråga för att få klarhet i vilken av de tolkningar som förfäktats av de två medlemsstater som hänskjutit sina meningsskiljaktigheter till administrativa kommissionen, som ska gälla. Dessa stater motstridiga tolkningar av räckvidden av ersättningsförbudet är nämligen, enligt handlingarna i målet, den bakomliggande orsaken till tvisten mellan parterna i det nationella målet i fråga om vilken lagstiftning som är tillämplig på arbetstagarna i fråga.

84 Dessutom kan det enligt den österrikiska regeringen inte uteslutas att det inte har utfärdats något E 101- eller A1-intyg för vissa av de många arbetstagare som berörs och att en tolkning av ersättningsförbudet därför är direkt relevant för lösningen på tvisten vid den nationella domstolen

med avseende på dessa arbetstagare.

85 Av den orsaken och trots, såsom framgår av svaret på den första och den andra frågan, att den hänskjutande domstolen är bunden av de i det nationella målet aktuella A1-intygen så länge som de inte dras tillbaka av den behöriga ungerska institutionen eller förklaras ogiltiga av ungerska domstolar, ska den tredje frågan besvaras.

86 I det nationella målet har anställda hos Martin-Meat sänts ut till Österrike under perioden 2007–2012 för att utföra styckningsarbeten i Alpenrinds lokaler. Från den 1 februari 2012 till den 31 januari 2014, det vill säga inklusive under den omtvistade perioden, har anställda hos Martimpex sänts ut till Österrike för att utföra samma arbeten. Från den 1 februari 2014 utförde anställda hos Martin-Meat på nytt nämnda arbeten i samma lokaler.

87 Det ska således utredas huruvida ersättningsförbudet har iakttagits i ett fall såsom det som avses i det nationella målet under den omtvistade perioden samt om och i vilken utsträckning arbetsgivarnas respektive säten eller förekomsten av eventuella kopplingar mellan nämnda arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende är relevant i det sammanhanget.

88 Enligt domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 21 september 2017, kommissionen/Tyskland, C-616/15, EU:C:2017:721, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

89 Vad för det första gäller ordalydelsen i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, såsom den tillämpades i början av den omtvistade perioden, föreskrevs i denna artikel att "[e]n person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet där [ska], när personens arbetsgivare sänder ut denne för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsatt omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person".

90 Det framgår således av lydelsen i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och i synnerhet av uttrycket "under förutsättning att", att redan det faktum att en utsänd arbetstagare ersätter en annan person utgör hinder för att denna ersättare ska fortsatt omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet och att ersättningsförbudet är kumulativt tillämpligt med det i denna bestämmelse uppställda villkoret avseende hur länge det aktuella arbetet får pågå.

91 Avsaknaden av en uttrycklig hänvisning i nämnda bestämmelse till arbetsgivarnas respektive säten eller förekomsten av eventuella kopplingar mellan nämnda arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende verkar tyda på att sådana omständigheter inte är relevanta för tolkningen av denna bestämmelse.

92 Vidare vad gäller det sammanhang i vilket artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ingår påpekas att det framgår av själva rubriken till denna artikel att bestämmelserna däri, inklusive de i punkt 1, utgör "särskilda bestämmelser" för att avgöra vilken social trygghetslagstiftning som är tillämplig på personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

93 Det framgår nämligen av artikel 11.3 a i denna förordning, som innehåller "Allmänna bestämmelser", att personer, såsom de aktuella arbetstagarna i det nationella målet, som är anställda eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där de är verksamma.

94 Likaså framgår det av skälen 17 och 18 i förordning nr 883/2004 att lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium den berörda personen förvärvsarbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare "i regel" ska vara den tillämpliga lagstiftningen och att i särskilda situationer som berättigar till att andra kriterier tillämpas måste "undantag göras från denna allmänna regel".

95 Härav följer att artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i egenskap av undantag från den allmänna bestämmelse som ska tillämpas för att avgöra vilken lagstiftning som personer som är anställda eller som bedriver verksamhet som företagare i medlemsstat omfattas av, ska tolkas restriktivt.

96 Vad slutligen gäller målsättningen med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och mer allmänt det regelverk i vilket bestämmelsen ingår, konstaterar domstolen att, även om artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 inför en särskild bestämmelse om fastställande av vilken lagstiftning som är tillämplig när arbetstagare sänds ut, vilket utgör en särskild situation som i princip motiverar införandet av ett annat anknytningskriterium, har unionslagstiftaren trots allt även haft för avsikt att undvika att denna särskilda regel ska omfatta arbetstagare som sänds ut successivt för att utföra samma arbetsuppgifter.

97 Dessutom skulle en tolkning av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 som skiftar beroende på var respektive arbetsgivare har sitt säte eller förekomsten av eventuella kopplingar mellan nämnda arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende äventyra det syfte som unionslagstiftaren eftersträvar, nämligen att arbetstagaren i princip ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där vederbörande är verksam.

98 Såsom framgår av skäl 17 i förordning nr 883/2004 är det för att så effektivt som möjligt kunna garantera likabehandling för alla personer som är yrkesverksamma inom en medlemsstats territorium som det har ansetts lämpligt att fastställa att lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium den berörda personen förvärvsarbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare i regel ska vara den tillämpliga lagstiftningen. Vidare framgår det av skälen 5 och 8 i denna förordning att, inom ramen för samordningen av de sociala trygghetssystemen, måste i så stor utsträckning som möjligt likabehandling av arbetstagare som utför arbete i en medlemsstat säkerställas.

99 Det framgår av övervägandena ovan i punkterna 89–98 att det vanligt förekommande fenomenet att arbetstagare sänds ut för att uppehålla samma tjänst, även om det är olika arbetsgivare som sänder ut dem, inte är förenligt med vare sig lydelsen i eller syftena med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och inte heller med det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår, varför den särskilda regeln i nämnda bestämmelse inte är tillämplig på en utsänd person som ersätter en annan arbetstagare.

100 Av det anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att när en arbetstagare som har sänts ut av sin arbetsgivare för att utföra ett arbete i en annan medlemsstat ersätts av en annan arbetstagare som har sänts ut av en annan arbetsgivare, ska sistnämnda arbetstagare anses ha "[sänts] ut för att ersätta någon annan person" i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket innebär att vederbörande inte omfattas av den särskilda regeln i denna bestämmelse för att fortsatt omfattas av lagstiftningen i

den medlemsstat där arbetsgivaren normalt utövar sin verksamhet. Det faktum att båda de berörda arbetstagarnas arbetsgivare har sina säten i samma medlemsstat och att det föreligger eventuella kopplingar mellan dessa arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende är inte relevant i det avseendet.

## **Rättegångskostnader**

101 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010, jämförd med artikel 19.2 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, ska tolkas så, att ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en medlemsstat i enlighet med artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, är bindande inte bara för institutionerna i den medlemsstat där arbetet utförs utan även för domstolarna i denna medlemsstat.**
- 2) **Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, jämförd med artikel 19.2 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, ska tolkas så, att ett A1-intyg som en behörig institution i en medlemsstat utfärdar i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat så länge som det inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt av den utfärdande medlemsstaten, trots att behöriga myndigheter i sistnämnda medlemsstat och i den medlemsstat där arbetet utförs har vänt sig till administrativa kommissionen som kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka.**

**Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, jämförd med artikel 19.2 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, ska tolkas så, att ett A1-intyg som en behörig institution i en medlemsstat utfärdar i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat, i förekommande fall retroaktivt, trots att intyget har utfärdats först efter det att nämnda medlemsstat fastställt att den berörda arbetstagaren omfattas av den obligatoriska försäkringen enligt den medlemsstatens lagstiftning.**

3) Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, ska tolkas så, att när en arbetstagare, som har sänts ut av sin arbetsgivare för att utföra ett arbete i en annan medlemsstat, ersätts av en annan arbetstagare som har sänts ut av en annan arbetsgivare, ska sistnämnda arbetstagare anses ha "[sänts] ut för att ersätta någon annan person" i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket innebär att vederbörande inte omfattas av den särskilda regeln i denna bestämmelse för att fortsatt omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetsgivaren normalt utövar sin verksamhet.

Det faktum att båda de berörda arbetstagarnas arbetsgivare har sina säten i samma medlemsstat och att det föreligger eventuella kopplingar mellan dessa arbetsgivare i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende är inte relevant i det avseendet.

Underskrifter

\* Rättegångsspråk: tyska.