



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 10 декември 2020 година¹

Дело C-784/19

„ТИЙМ ПАУЪР ЕВРОПА“ ЕООД

срещу

Директор на Териториална дирекция на Национална агенция за приходите — Варна

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд Варна)

„Преюдициален въпрос — Командироване на работници — Социална сигурност — Приложимо законодателство — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 12, параграф 1 — Регламент (ЕО) № 987/2009 — Член 14, параграф 2 — Предприятие, което предоставя временни работници — Обичайно осъществяване на дейността — Определяне на държавата членка, в която работодателят обичайно осъществява дейността си — Задължение за извършване на значителна част от дейността по предоставяне на временни работници в полза на предприятията, установени в същата държава членка“

1. Предприятията, осигуряващи временна работа (накратко по-нататък „ПОВР“) наемат работници, с цел да ги предоставят на други предприятия (наричани по-нататък „предприятията ползватели“). По силата на договорите за предоставяне, сключени между ПОВР и предприятието ползвател, работниците на ПОВР, които запазват трудовото си правоотношение с ПОВР, остават под контрола и ръководството на предприятието ползвател.
2. В спора, който е в основата на преюдициалното запитване, запитващата юрисдикция трябва да установи на кое социалноосигурително законодателство се подчинява български работник, временно предоставен на германски работодател от ПОВР със седалище в България.
3. За да се произнесе по този въпрос, запитващата юрисдикция иска от Съда да тълкува член 14, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009² във връзка с член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004³.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване на процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. (ОВ L 149, 2012 г., стр. 4).

³ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82), също изменен с Регламент № 465/2012. Регламент № 883/2004 отменя, считано от 1 май 2010 г., Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26), последно изменен с Регламент (ЕО) № 631/2004 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 100, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 32).

4. За да се отговори на запитващата юрисдикция, е необходимо да се установи какво точно е естеството на *значителните дейности* на ПОВР. По-специално трябва да се очертае разделителната линия между „значителните по обхват дейности“ и „чисто вътрешните управленски дейности“ на този вид предприятия.

5. С тези два изрази законодателят на Съюза е закрепил в член 14, параграф 2 от Регламент № 987/2009 установената от Съда практика относно член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Сега Съдът трябва да очертае тази практика във връзка с ПОВР.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 883/2004

6. Съгласно член 2, параграф 1 („Персонален обхват“):

„1. Настоящият регламент се прилага към граждани на държава членка, лица без гражданство и бежанци, които пребивават в държава членка, които са или са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки, както и към членовете на техните семейства и към преживелите ги лица“.

7. В член 11 („Общи правила“) се посочва:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

[...]

3. Съгласно членове 12–16:

а) спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка се прилага законодателството на тази държава членка;

[...]“.

8. Съгласно член 12, параграф 1 („Специални правила“):

„Лице, което осъществява дейност като наето лице в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея, и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвидената продължителност на тази работа не превишава 24 месеца и че не е изпратено да замества друго командировано лице“.

2. Регламент № 987/2009

9. Член 14, параграф 2 („Подробности относно членове 12 и 13 от [Регламент № 883/2004]“) предвижда:

„За целите на прилагането на член 12, параграф 1 от [Регламент № 883/2004], изразът „което обичайно осъществява дейността си в нея“ се отнася до работодател, който обичайно извършва значителни по обхват дейности, различни от чисто вътрешни управленски дейности, на територията на държавата членка, в която е установен [...]“.

10. Съгласно член 19 („Предоставяне на информация на съответните лица и на работодателите“):

„1. Компетентната институция на държавата членка, чието законодателство става приложимо по силата на дял II от [Регламент № 883/2004], информира съответното лице и, когато е уместно, неговия(ите) работодател(и) относно задълженията, установени от същото законодателство. Тя им осигурява необходимото съдействие при изпълнението на изискваните от това законодателство формалности.

2. По искане на съответното лице или на работодателя компетентната институция на държавата членка, чието законодателство е приложимо по силата на дял II от [Регламент № 883/2004], предоставя атестация, че такова законодателство е приложимо и, където е уместно, посочва до коя дата и при какви условия“.

3. Директива 96/71/ЕО⁴

11. В член 1 се посочва:

„1. Настоящата директива се прилага за предприятия, установени в държава членка, които в рамките на транснационалното предлагане на услуги командирова работници в съответствие с параграф 3 на територията на държава членка.

[...]

3. Настоящата директива се прилага доколкото предприятията, посочени в параграф 1, предприемат една от следните транснационални мерки:

[...]

в) в качеството на предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа, предлагат за наемане работник на предприятие ползвател, установено или извършващо дейност на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа и работника за периода на командироване.

⁴ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29). Цитираната редакция на член 1 включва измененията, въведени с Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 година за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 2018 г., стр. 16).

Когато работник, нает от предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа за работа в предприятие ползвател, както е посочено в буква в), трябва да работи в рамките на транснационалното предлагане на услуги по смисъла на буква а), б) или в) за предприятието ползвател на територията на държава членка, различна от държавата членка, в която работникът обичайно работи за предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа, или за предприятието ползвател, работникът се счита за командирован на територията на тази държава членка от предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа, с които работникът е в трудово правоотношение. Предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа се счита за предприятие по смисъла на параграф 1 и спазва изцяло приложимите разпоредби на настоящата директива и на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

[...]“.

4. Директива 2008/104/ЕО⁵

12. Съгласно член 1 („Приложно поле“):

„1. Настоящата директива се прилага по отношение на работници с трудов договор или в трудово правоотношение с агенция за временна заетост, които са назначени в предприятие ползвател на временна работа под негов надзор и ръководство.

[...]“.

13. Член 2 („Цел“) предвижда:

„Целта на настоящата директива е да гарантира защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници и да повиши качеството на работата чрез агенции за временна заетост, като осигури прилагането на посочения в член 5 принцип за равно третиране по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници и признае агенциите за временна заетост като работодатели, отчитайки необходимостта от създаване на подходяща рамка за използване на работата чрез агенции за временна заетост с цел ефективно допринасяне за създаването на работни места и разработването на гъвкави форми на заетост“.

5. Директива 2014/67/ЕС⁶

14. Съгласно член 4 („Определяне на действително командироване и предотвратяване на нарушения и заобикаляне на закона“):

„1. За целите на въвеждането, прилагането и осигуряването на изпълнението на Директива 96/71/ЕО компетентните органи правят цялостна оценка на всички фактически елементи, които се считат за необходими, включително по-специално тези, които са посочени в параграфи 2 и 3 от настоящия член. Тези елементи имат за цел да подпомагат компетентните органи при

⁵ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 2008 г., стр. 9).

⁶ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент ИСВП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11).

извършването на проверки и контрол и в случаите, когато имат основания да считат, че даден работник не може да се определи като командирован работник по силата на Директива 96/71/ЕО. Тези елементи са показателни фактори при цялостната оценка и следователно не се разглеждат поотделно.

2. За определяне на това дали едно предприятие действително извършва съществени дейности, различни от чисто вътрешноуправленски и/или административни дейности, компетентните органи, като вземат предвид по-дълъг период от време, извършват цялостна оценка на всички фактически елементи, които окачествяват дейностите, извършвани от дадено предприятие в държавата членка на установяване и, когато е необходимо, в приемащата държава членка. Тези елементи могат да включват по-специално:

- а) мястото, където предприятието е регистрирало своето седалище или администрация, използва помещения за своята дейност, плаща данъци и вноски за социална сигурност и, когато е приложимо в съответствие с националното право, притежава разрешение за професионална дейност или е регистрирано към търговските палати или браншовите организации;
- б) мястото, където са наети на работа командированите работници и от което са командировани;
- в) правото, което се прилага към договорите, сключени между предприятието и неговите работници, от една страна, и между предприятието и неговите клиенти, от друга страна;
- г) мястото, където предприятието извършва значителна част от своята стопанска дейност и където работи неговият административен персонал;
- д) броя на изпълнени договори и/или размера на оборота, осъществен в държавата членка по установяване, като се взема предвид специфичното положение на, наред с другото, новосъздадените предприятия и МСП“.

Б. Българското право

15. В член 107р от Кодекса на труда се посочва:

„(1) В трудовия договор с предприятие, което осигурява временна работа, се уговаря, че работникът или служителът ще бъде изпратен за изпълнение на временна работа в предприятие ползвател под негово ръководство и контрол.

[...]

(7) Предприятията, които осигуряват временна работа, осъществяват своята дейност след регистрация в Агенцията по заетостта при условия и по ред, определени в Закона за насърчаване на заетостта“.

16. Член 4 от Кодекса за социално осигуряване предвижда:

„Задължително осигурени за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица по този кодекс са: работниците и служителите, независимо от характера на работата, от начина на заплащането и от източника на финансиране [...]“.

17. В член 2, алинея 1 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина се посочва:

„Командировка в чужбина е изпращането на лица за извършване на конкретна служебна работа в чужбина по нареждане на съответния командироваш орган“.

II. Фактическа обстановка, спор и преюдициален въпрос

18. „Тийм Пауър Европа“ ЕООД (наричано по-нататък „Тийм Пауър“) е учредено по българското право дружество с предмет на дейност осигуряване на временна работа и посредничество по наемане на работа.

19. Тийм Пауър е регистрирано като ПОВР в българската Агенция по заетостта и притежава официално разрешение за предоставяне на работници в Германия⁷.

20. На 8 октомври 2018 г. Тийм Пауър сключва трудов договор с български гражданин (наричан по-нататък „наетото лице“), по силата на който лицето ще бъде командировано в Германия и предоставено на дружество „CLW Clausthaler Laser-und Werkstofftechnik GmbH“ под ръководството и контрола на последното.

21. Съгласно договора задълженията на наетото лице (като „машинен оператор — обработка на метали“) ще бъдат утвърдени от дружеството ползвател, а Тийм Пауър се задължава да изплаща трудовото възнаграждение.

22. На 9 май 2019 г. Тийм Пауър подава искане до Териториална дирекция на Национална агенция за приходите — Варна за издаване на удостоверение образец А1, че по време на командироването за наетото лице се прилага българското законодателство.

23. В искането се посочва, че по време на командироването се запазва трудовото правоотношение между наетото лице и Тийм Пауър и че дружеството се задължава да му изплаща трудовото възнаграждение и да го осигурява за социални и здравни рискове.

24. С решение от 30 май 2019 г. компетентният административен орган отказва да издаде поисканото удостоверение, с мотива че не са изпълнени двете кумулативни условия, при които наетото лице може да остане подчинено на българското социалноосигурително законодателство: не е запазена пряката връзка между наетото лице и работодателя, и последният не извършва значителна част от дейността си в България.

25. Отказът е потвърден по административен ред с решение от 11 юни 2019 г. на директора на Териториална дирекция на Национална агенция за приходите — Варна.

26. Подадена е жалба пред Административен съд Варна, който поставя следния преюдициален въпрос:

„Следва ли разпоредбата на член 14, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009 [...] да се тълкува в смисъл, че за да се счита, че [ПОВР] обичайно осъществява дейността си в държавата членка, в която е установено, следва значителна част от дейността по предоставяне на персонал да се извършва в полза на дружества ползватели, установени в същата държава?“.

⁷ Разрешението е издадено от Agentur für Arbeit Düsseldorf (Агенция по заетостта на Дюселдорф) към Bundesagentur für Arbeit (Федерална агенция по заетостта, Германия).

27. Според запитващата юрисдикция:

- в същия съд е налице противоречива практика относно изпълнението на второто условие по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Различието в практиката се дължи на различното тълкуване на член 14, параграф 2 от Регламент № 987/2009, за да се установи дали работодателят извършва „значителни по обхват дейности“ в държавата членка, в която е установен,
- когато се преценява дали е изпълнено това условие, трябва да се отчитат всички критерии, характеризиращи дейностите на работодателя, включително посочените в решение на Съда от 10 февруари 2000 г., FTS, точки 42 и 43⁸,
- обстоятелството, че командированите работници извършват работа в предприятията ползватели, която е различна от основната дейност на предприятието, което ги е наело и изпратило, не е от решаващо значение. Следователно ПОВР обикновено осъществява дейността си в държавата членка, в която е установено, ако обичайно извършва значителни дейности в тази държава.

28. Запитващата юрисдикция обаче счита, че практиката на Съда не дава отговор на въпроса дали за да се счита за изпълнено посоченото условие: а) достатъчно е работодателят да сключва в изпращащата държава⁹ (в случая България) трудови договори с лицата, които командирова в друга държава членка (държавата по заетостта, в случая Германия); или б) необходимо е освен това той да извършва дейности по предоставяне на работници за клиенти, които осъществяват дейността си на територията на първата държава (България).

III. Производство пред Съда и становища на страните

29. Преюдициалното запитване е постъпило в секретариата на Съда на 22 октомври 2019 г.

30. Писмени становища са представили Тийм Пауър, белгийското, българското, естонското, финландското и френското правителство, както и Комисията. С изключение на естонското правителство всички се явяват в проведеното на 13 октомври 2020 г. съдебно заседание, в което участва и полското правителство.

IV. Обобщение на доводите на страните

31. Тийм Пауър и Комисията споделят схващането, че ПОВР, което не извършва значителна част от дейността си по предоставяне на работници на предприятия ползватели, осъществяващи дейността си в изпращащата държава, където самото то е установено, може да се ползва от разглежданото изключение.

32. Според Тийм Пауър сред посочените в решение FTS критерии не се съдържа броят на договорите, изпълнени в изпращащата държава. Посочването на този фактор в Решение № A2 от 12 юни 2009 г. на Административната комисия¹⁰ няма обвързваща сила.

⁸ Решение по дело C-202/97, EU:C:2000:75, наричано по-нататък „решение FTS“.

⁹ Ще използвам, когато е уместно, термините „изпращащата държава“ и „държавата по заетостта“ по отношение съответно на държавата, в която ПОВР е установено, и държавата, в която командированото там лице полага труд в полза на предприятието ползвател. Тази терминология е често срещана в решенията на Административната комисия за координация на системите за социална сигурност, създадена съгласно член 71 от Регламент № 883/2004 (наричана по-нататък „Административната комисия“).

¹⁰ Решение за тълкуване на член 12 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно законодателството, приложимо за командировани работници и самостоятелно заети работници, временно работещи извън компетентната държава (ОВ С 106, 2010 г., стр. 5, наричано по-нататък „Решение № A2 от 2009 г.“).

33. Тийм Пауър добавя, че не би следвало да се разглежда и критерият за оборота, тъй като той не отразява специфичните характеристики на ПОВР. Тези характеристики изключвали вземането предвид на количествени критерии.

34. Според Комисията, с оглед на присъщите на ПОВР характеристики, достатъчно е то да има наети лица, работещи в изпращащата държава, и да набира в тази държава работници, които временно ще бъдат предоставени на предприятията ползватели. Ако това условие е изпълнено, няма пречка ПОВР да наема работници, за да ги изпраща само на предприятия ползватели, установени в други държави членки.

35. Комисията обаче отбелязва, че запитващата юрисдикция би трябвало да провери други фактори, за да изключи злоупотребата с право или използването на разпоредбите на Съюза с цел измама¹¹.

36. Белгийското, българското, естонското, финландското, френското и полското правителство считат, че ПОВР трябва да извършват значителна част от дейността си, като предоставят работници на предприятия, установени в изпращащата държава. Това следвало от определените в решение FTS критерии, кодифицирани впоследствие от законодателя на Съюза и допълнени с решенията на Административната комисия и с Практическият наръчник относно приложимото законодателство¹², надлежно съобразени с особените характеристики на ПОВР.

37. Позицията, защитавана от участващите в производството правителства, се опира на няколко довода:

- от Решение № 162 от 31 май 1996 г. на Административната комисия¹³ следвало, че ПОВР обичайно осъществява дейността си на територията на една държава членка, когато обичайно предоставя наемания от него персонал на предприятия ползватели на територията на тази държава, за да извършват работа на тази територия. В същия смисъл е и Практическият наръчник,
- в решение FTS, в Решение № A2 от 2009 г. и в Практическият наръчник се посочва като критерий за преценка оборотът за подходящ типичен период от време във всяка от съответните държави членки. Тъй като размерът на оборота не се реализира в държавата на предприятието ползвател, трябвало да се установи дали ПОВР осигурява работна ръка на предприятия в изпращащата държава или само на предприятия в други държави членки,
- съгласно Решение № A2 от 2009 г. и Практическият наръчник друг релевантен критерий бил броят на договорите, изпълнени в изпращащата държава членка, съпоставен с броя на договорите, изпълнени в други държави членки,
- разпоредбите в тази област трябва да се тълкуват ограничително, тъй като са изключение от общото правило, според което работниците се подчиняват на законодателството на държавата членка, в която работят,

¹¹ Би трябвало да провери например дали Тийм Пауър предоставя работници само на едно или две германски предприятия; кой го е основал и какви връзки има с тези германски предприятия; или с колко лица разполага, за да осъществява дейността си в България.

¹² Практически наръчник относно законодателството, приложимо в Европейския съюз (ЕС), Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Швейцария: (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr&>) (наричан по-нататък „Практическият наръчник“).

¹³ Решение за тълкуване на член 14, параграф 1 и на член 146, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета относно законодателството, приложимо за командировани работници (ОВ L 241, 1996 г., стр. 28, наричано по-нататък „Решение № 162 от 1996 г.“).

- целта на това изключение е да се предотврати възможността работодател, който изпраща нает от него персонал да изпълнява работата си в друга държава членка за ограничено време, да бъде задължен да плаща социалноосигурителни вноски в тази държава. В случая с ПОВР наетите лица работят за друго предприятие, поради което не можело да се считат за „командировани работници“ по смисъла на разглежданото изключение,
- макар в решение FTS да не се уточнява какво е естеството на обичайните дейности и характеристиките на ПОВР, от заключението на генералния адвокат по същото дело¹⁴ се установявало, че те трябва да осъществяват същинска стопанска дейност в изпращащата държава членка. Това било потвърдено от Съда в решение от 9 ноември 2000 г., Plum¹⁵.

V. Анализ

A. Предварителни съображения

38. Въпросът на запитващата юрисдикция е съвсем конкретен: за да се установи дали работник, нает от българско ПОВР с цел да бъде предоставен на германско предприятие, е подчинен на българското социалноосигурително законодателство, трябва ли това ПОВР да осъществява значителна част от дейността си по предоставяне на работници в полза на предприятия ползватели, установени в България?

39. Регламент № 883/2004 съдържа „пълна и единна система от стълкновителни норми, чиято цел е работниците, които се движат в рамките на Европейския съюз, да бъдат подчинени на схемата за социална сигурност на една-единствена държава членка, така че да се избегнат припокриване на приложимите национални законодателства и усложненията, които могат да възникнат от това“¹⁶.

40. В този смисъл член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004 предвижда, че лицата, които попадат в приложното му поле, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Съгласно параграф 3, буква а) от същия член тази държава е държавата, в която лицето осъществява дейност като наето или като самостоятелно заето лице. По този начин е закрепен принципът *lex loci laboris*.

41. Посочената стълкновителна норма обаче допуска изключението, предвидено в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004: „[л]ице, което осъществява дейност като наето лице в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея, и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка [...]“¹⁷.

¹⁴ Заключение на генералния адвокат Jacobs (C-202/97, EU:C:1999:33).

¹⁵ Решение по дело C-404/98, EU:C:2000:607, наричано по-нататък „решение Plum“.

¹⁶ Решение от 6 февруари 2018 г., Altun и др. (C-359/16, EU:C:2018:63, наричано по-нататък „решение Altun“, т. 29 и цитираната съдебна практика).

¹⁷ При условие че предвидената продължителност на тази работа не превишава 24 месеца и че командированото лице не е изпратено да замества друг работник.

42. Съгласно практиката на Съда прилагането на това изключение зависи от изпълнението на две условия: а) запазване на органична връзка¹⁸ между работодателя и работника по време на командироването и б) работодателят „обичайно да извършва значителна дейност на територията“ на изпращащата държава¹⁹.

43. Запитващата юрисдикция няма съмнение, че първото от тези условия е изпълнено (запазване на органичната връзка между ПОВР и работника)²⁰ и се насочва вниманието си към трудностите при тълкуването на второто условие.

44. Тези тълкувателни трудности са свързани по-специално с понятието „обичайно осъществяване на дейността“, отнасящо се до работодатели с особения профил на ПОВР, за които се прилагат разпоредбите на Директива 96/71, доколкото те действат като „предприятия, установени в държава членка, които в рамките на транснационалното предлагане на услуги командирова работници“ (член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 96/71).

Б. Понятието „обичайно осъществяване на дейности“

1. Значителни по обхват дейности и вътрешни управленски дейности

45. Съдът е очертавал понятието „обичайно осъществяване на дейности“ в продължение на няколко десетилетия в рамките на съдебна практика, която води началото си от решение от 17 декември 1970 г., *Manpower*²¹, и е възпроизвеждана в няколко последователни разпоредби от правото на Съюза до приемането на Директива 2014/67.

46. Регламент № 987/2009, за тълкуването на който се отнася въпросът на запитващата юрисдикция, внася нюанс с член 14, параграф 2 в смисъл, че „изразът „което обичайно осъществява дейността си в нея“ се отнася до работодател, който обичайно извършва значителни по обхват дейности, различни от чисто вътрешни управленски дейности, на територията на държавата членка, в която е установен“.

47. С внасянето на този нюанс в нормативен текст законодателят на Съюза възприема две уточнения, направени преди това от Съда: да става въпрос за „значителни“²², а не за „чисто вътрешни управленски дейности“²³.

18 *Органична връзка* не означава непременно трудов договор, според решение от 17 ноември 2016 г., *Betriebsrat der Ruhrlandklinik* (C-216/15, EU:C:2016:883, точка 36): „[а]ко понятието „работник“ по смисъла на Директива 2008/104 [...] се ограничи до лицата, обхващани от това понятие съгласно националното право, и по-специално до тези, които са обвързани чрез трудов договор с агенция за временна заетост, това би могло да застраши реализацията на нейните цели, а следователно и да засегне полезното ѝ действие“.

19 Вж. наред с други решение *Altun*, точка 34 и цитираната съдебна практика.

20 Въпросът обаче не е безспорен в главното производство, в което административният орган оспорва наличието на органична връзка между Тийм Пауър и работника.

21 Решение по дело 35/70, EU:C:1970:120, наричано по-нататък „решение *Manpower*“. При тълкуването на разпоредба, предшестваща от давна член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (по-конкретно член 13, буква а) от Регламент № 3 на Съвета ЕИО от 25 септември 1958 година, изменен с Регламент № 24/64 на Съвета ЕИО от 10 март 1964 година (ОВ 47, 1964 г., стр. 746), в решението *Manpower* се стига до извода, че загатването в посочената разпоредба „за обект, намиращ се в държавата, в която е установено предприятието и от който зависи работникът, цели по същество да ограничи приложимостта на посочената разпоредба само до работници, наети от предприятия, които обичайно осъществяват дейността си на територията на държавата, в която са установени“ (решение *Manpower*, т. 16; курсивът е мой).

22 Решение FTS, точки 40, 42 и 45, и решение *Plum*, точка 21.

23 Решение *Plum*, точка 22.

48. С посочването в член 14, параграф 2 от Регламент № 987/2009 на обичайното извършване на „*значителни по обхват дейности*, различни от чисто вътрешни управленски дейности“²⁴, намерението на законодателя е било да подчертае *качествената* насока, към която водят на израза „*значителни дейности*“, използван в решение FTS и в решение Plum.

49. Следователно от определящо значение е не броят на извършените дейности, а тяхната релевантност за дефинирането на дейностите, съставляващи присъщия и характерен предмет на дейност на предприятието работодател. Когато този работодател е ПОВР, трябва да се вземат предвид специфичните му характеристики, както е направил Съдът в решение FTS.

50. Съгласно посоченото решение [компетентната институция] „[задължително трябва] да [се] разгледа[т] всички критерии, характеризиращи извършваните от [ПОВР] дейности“²⁵. Сред тези критерии се съдържат „по-специално“ и неизчерпателно²⁶ тези, които до голяма степен са възприети впоследствие в член 4, параграф 2 от Директива 2014/67²⁷.

51. Сред посочените критерии няма изискване ПОВР да извършва значителна част от дейността си, като предлага работна ръка на предприятия ползватели, установени в държавата, в която то самото има седалище. Такъв критерий обаче е посочен в решения на Административната комисия, като Решение № 128 от 17 октомври 1985 година²⁸ относно прилагането на член 14, параграф 1, буква а) и на член 14б, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 1408/71.

52. Съдът обаче е приел, че тези решения не го обвързват, въпреки че могат да бъдат от полза за институциите, отговарящи за прилагането на правото на Съюза в областта на социалната сигурност²⁹. Нещо повече, в решение FTS не е посочено специално такова изискване, дори когато то вече е възприето в Решение № 128 от 1985 г. и в Решение № 162/1996 г.³⁰

53. Сега Съдът трябва да установи дали това конкретно изискване е неизбежно условие, за да се приложи изключението по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 при обстоятелства като тези по настоящото дело.

54. Ще припомня, както е посочило френското правителство, че Съдът не е определил в какво се състоят *значителните по обхват дейности* на ПОВР. В решение FTS не се разглежда съдържанието на този вид дейности, което не позволява да се направи разграничение между значителни по обхват дейности и чисто вътрешни управленски дейности.

55. Всъщност изброените в решение FTS критерии предполагат наличието на значително по обхват съдържание, но не го определят изрично. Затова полезността им е относителна, ако преди това не се уточни в какво се състоят дейностите, *характеризирани* от такива критерии³¹.

²⁴ Курсивът е мой.

²⁵ Решение FTS, точка 42.

²⁶ Решение FTS, точка 43.

²⁷ Вж. по-горе точка 14 от заключението. В решение FTS, точка 43 се посочва „мястото, на което се намират седалището и управлението на предприятието, броят на административния персонал, работещ съответно в държавата членка, в която то е установено, както и в другата държава членка, мястото, където са наети командированите работници и мястото, където са сключени по-голяма част от договорите с клиенти, законодателството, приложимо по отношение на трудовите договори, сключени между предприятието и неговите работници, от една страна, и договорите с клиенти — от друга, както и оборотът за подходящ типичен период от време във всяка от съответните държави членки“.

²⁸ ОВ С 141, 1986 г., стр. 6, наричано по-нататък „Решение № 128 от 1985 г.“ В същия смисъл е точка 2 буква б), подточка ii), първо тире от Решение № 162 от 1996 г.

²⁹ Вж. наред с други решение от 11 юли 2018 г., Комисия/Белгия (C-356/15, EU:C:2018:555, т. 110 и цитираната съдебна практика). Същото се отнася за Практическият наръчник: решение от 8 май 2019 г., Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, т. 41).

³⁰ Може да е от значение фактът, че след постановяването на решение FTS изискването вече не се посочва в Решение № 181 от 13 декември 2000 г. за тълкуването на член 14, параграф 1, на член 14а, параграф 1 и на член 14б, параграфи 1 и 2 от Регламента на Съвета относно законодателството, приложимо за командировани работници и самостоятелно заети работници, временно работещи извън компетентната държава (ОВ L 329, 2001 г., стр. 73).

³¹ В самото решение FTS се подчертава, че „изборът на критериите следва да бъде съобразен с всеки специфичен случай“ (т. 43).

56. Релевантността на местоработата на административния персонал на ПОВР например ще зависи от тежестта, която може да има управлението на човешките ресурси при осъществяването на дейността на такъв вид предприятия, които наемат работници, за да ги предоставят на други предприятия. Значението на този фактор няма да бъде едно и също при едно строително предприятие или предприятие за почистване и при едно ПОВР.

57. Следователно е необходимо е да се установи коя е характерната (значителна по обхват) дейност на едно ПОВР или, по думите на френското правителство, кое е „*sœur de métier*“ на този вид предприятия.

2. Значителна по обхват дейност и вътрешна управленска дейност на ПОВР

58. Всички страни споделят разбирането, че характерната дейност на едно ПОВР е да предоставя работна ръка на предприятие ползвател.

59. За изпълнението на тази задача логично са необходими редица *подготвителни дейности* по подбор и набиране на персонал, които явилите се в съдебното заседание правителства определят като чисто вътрешни управленски дейности. Обратно, Тийм Пауър и Комисията поддържат, че тези подготвителни дейности са част от значителната по обхват дейност на ПОВР и следователно определят типичната дейност на такива предприятия.

60. Въз основа на съответните предпоставки:

- явилите се в съдебното заседание правителства³² поддържат, че Тийм Пауър обичайно ще осъществява дейността си в България (държавата членка, в която е установено) само ако предоставя работна ръка на предприятия със седалище в тази държава,
- Комисията и Тийм Пауър твърдят, че осъществяването на посочените по-горе подготвителни дейности на територията на България е достатъчно, за да се счита, че ПОВР обичайно осъществява дейността си в тази държава членка.

61. Основните насоки в практиката на Съда в тази област са установени във връзка с дела, при които работниците са били предоставени от ПОВР³³ или командировани от строително предприятие³⁴. Според мен контрастът между *характерните дейности* на двата вида работодатели може да бъде показателен за разграничаването на техните *значителни по обхват дейности*.

62. Характерната дейност на строителните предприятия е именно реализирането на строителен обект. За изпълнението ѝ те трябва да извършат редица предварителни дейности (например закупуване на материали и подбор и наемане на работна ръка), които сами по себе си изискват организационна и административна структура.

63. По-конкретно за строителните предприятия подборът и наемането на работна ръка е *инструментална*, чисто вътрешна управленска дейност по отношение на основния им предмет на дейност. Тя е инструментална в смисъл, че предприятията се нуждаят от работна ръка за строителството, но не това е дейността, която ги определя като строителни предприятия.

³² Например финландското правителство, според което осигуряването на работна ръка и запазването на управлението на човешките ресурси в изпращащата държава не са достатъчни, за да се докаже значителна по обхват дейност в тази държава. Когато се преценява дали дадено ПОВР извършва значителни по обхват дейности в изпращащата държава, следва да се изисква то да предоставя работна ръка на предприятия ползватели със седалище в същата държава.

³³ По-специално решение FTS, както и решение от 10 февруари 2011 г., Vicoplus и др. (C-307/09—C-309/09, EU:C:2011:64).

³⁴ Решения Manpower, Plum и Altun.

64. Мястото, на което дадено строително предприятие осъществява своята значителна по обхват дейност, логично е мястото, на което изпълнява строежите си. Поради тази причина Съдът счита, че този вид предприятия не могат да се ползват от изключението по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, когато изпращат своите работници на територията на друга държава членка (различна от тази, в която те самите са установени), в която осъществяват „цялата своя дейност“ с изключение на чисто вътрешни управленски дейности³⁵.

65. Подборът, набирането и наемането на работна ръка — които, нека да повторя, са инструментални дейности по отношение на определящата за едно строително предприятие дейност — са характерни и присъщи задачи на ПОВР³⁶. Ако строителното предприятие извършва строителна дейност, то ПОВР е предприятие, което предоставя предварително подбрана и наета от него работна ръка на други предприятия.

66. Следователно подборът и набирането на работници са присъщи на дейността по осигуряване (предоставяне) на работна ръка. Става въпрос за неделимо цяло, при което е от значение както моментът на предоставянето в строг смисъл, така и моментът на процедурата по подбор на лицето, чийто труд се предлага на разположение. За ПОВР дейността по подбор и наемане на работна ръка е също толкова значима, колкото и дейността по търсене на предприятия ползватели, на които тази работна ръка да бъде предоставена.

67. Затова съм споделям становището на Комисията, че за ПОВР изискваното условие по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 се счита за изпълнено от момента, в който тези предприятия разполагат с определен брой работници със задачата да подберат работна ръка, която да бъде временно предоставена на предприятия ползватели, установени в която и да било държава членка, а не само или не главно в държавата, в която е установено самото ПОВР.

68. Следователно е необходимо да се направи разграничение между: а) служителите на ПОВР, които подбират, набират и предлагат работна ръка на предприятията ползватели, и б) подбраните и наети работници, които, макар да запазват органична връзка с ПОВР, се предоставят на предприятията ползватели. Ако първите извършват характерната за ПОВР дейност, вторите съставляват предмета на предоставяната от ПОВР услуга.

69. След като е прието присъствието на ПОВР като легитимни доставчици на услуга (временно предоставяне на работници на други икономически оператори)³⁷, услугата може да придобие транснационално измерение и да попадне в обхвата на гарантираната от член 56 ДФЕС свобода. По отношение на това измерение не следва да се налагат незаконосъобразни ограничения.

70. Без да се засягат съображенията, които ще изложа по-долу относно борбата срещу злоупотребите и измамите в тази област, не трябва да се забравя, че член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 „в частност цели свободното предоставяне на услуги да бъде насърчено в полза на предприятията, които упражняват тази свобода, като изпращат работници в държави членки, различни от държавата, в която са установени. Така тази разпоредба има за цел да се

³⁵ Решение Plum, точка 22. Курсивът е мой.

³⁶ Според финландското правителство дори да се приеме, че осигуряването на работна ръка е присъща на ПОВР дейност, става въпрос за задача, присъща на всяко предприятие, поради което релевантен критерий може да бъде само мястото, където осъществяват дейността си предприятията, на които ПОВР предлагат своите услуги. При този подход не се отчита, че макар всички предприятия да набират персонал, за да осъществяват своята дейност, характерно за ПОВР е именно обстоятелството, че те набират персонал, за да го предоставят на други предприятия. Това, което за последните е допълващо по отношение на характерната им дейност, за ПОВР е основна дейност. Оттук и значението му като критерий за определяне на мястото, на което ПОВР осъществяват тази основна дейност.

³⁷ Приемането на ПОВР в правото на Съюза среща съпротива в държави членки, чието законодателство дотогава е забранявало или дори определяло дейността по предоставяне на работници като правонарушение по незаконно осигуряване на работна ръка.

преодолеят пречките, които биха могли да възпрепятстват свободата на движение за работниците, и да се насърчи икономическото взаимодействие, като същевременно се избегнат административни усложнения, по-специално за работниците и предприятията“. Действията на ПОВР също могат да се впишат в този контекст³⁸.

71. За да се провери дали дейността на служителите на ПОВР, които подбират, набират и предлагат работна ръка, се осъществява в изпращащата държава, националните органи могат да използват някои от установените в решение FTS критерии, а именно: а) седалището на ПОВР, б) адресът на управление, в) числеността на персонала, работещ в държавата членка, в която е установено ПОВР, както и в други държави членки, и г) мястото, на което ПОВР наема работниците, чийто труд предлага.

72. Посочените по-горе критерии не са всичките критерии, изброени в решение FTS: липсват критериите относно мястото, на което са сключени договорите между ПОВР и предприятията ползватели, приложимото към тези договори законодателство и размерът на оборота, реализиран в изпращащата държава и в други държави членки.

73. Според мен последните три критерия не показват действителната връзка на ПОВР с изпращащата държава: тази връзка ще зависи по-скоро от отговора на въпроса дали служителите, осъществяващи характерната за ПОВР дейност, подбират, набират и предлагат работната ръка в тази държава членка.

74. По-специално критерият за оборота може да се използва, за да се установи мястото, на което се предоставя работната ръка, но не и за да се определи мястото, където се извършва подборът и набирането на работниците, които ще бъдат предоставени, а това, следва да се подчертае, е *твърдото ядро* на характерната за ПОВР дейност.

75. Когато се проверява действителната връзка на ПОВР с изпращащата държава, в която то е установено, от реално значение са установените в решение FTS критерии, посочени в точка 71. Това не означава, че останалите са ирелевантни: те могат да имат значение, но не за да се установи посочената връзка, а за да се предотврати измама или злоупотреба с право.

76. В обобщение, ако *значителната по обхват* дейност на ПОВР (т.е. подбор на работници, които да бъдат предоставени на предприятия ползватели) се осъществява в изпращащата държава, където предприятието разполага с персонал и организационна структура, отговарящи на посочените в решение FTS критерии, по-голямото или по-малкото съотношение на командированите от ПОВР работници в друга държава членка спрямо работниците, които евентуално предоставя на установени в България предприятия, вече не е от значение.

В. Злоупотреба и измама

77. Според Съда „[п]ринципът за забрана на измамата и на злоупотребата с право [...] представлява общ принцип на правото на Съюза, който правните субекти са длъжни да спазват“, тъй като „прилагането на правната уредба на Съюза не може да се разпростре така, че да обхване сделките, които се извършват с цел чрез измама или злоупотреба да се ползват предимства, предвидени в правото на Съюза“³⁹.

³⁸ Решение от 25 октомври 2018 г., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, т. 38). В същия смисъл, решение FTS, точка 28 и цитираната съдебна практика.

³⁹ Решение Altun, точка 49 и цитираната съдебна практика.

78. Предлагањето на услуга с цел предоставяње на работна ръка на други предприятия се извършва на „особено деликатна основа от професионална и социална гледна точка“, тъй като „[п]оради специфичното естество на трудовите правоотношения, присъщи на този вид дейност, осъществяването на същата засяга пряко както отношенията на пазара на труда, така и легитимните интереси на съответните работници“⁴⁰.

79. Следователно трябва да се възпрепятства опасността ПОВР да използват с цел измама на възможността, която им предоставя член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Тази възможност не може да накърнява правото на командированите работници да се ползват от схемата за социална сигурност, действаща в държавата членка по заетостта, каквото е общото правило⁴¹.

80. Това би могло да се случи, ако със създаването на ПОВР се „улеснява възможността предприятията да прибегват до напълно изкуствени схеми, за да използват правната уредба на Съюза с единствената цел да получат предимство от съществуващите между националните режими [за социална сигурност] различия“⁴². В подобна хипотеза дадено ПОВР би могло да се квалифицира като фирма „пощенска кутия“ или фирма „подставено лице“⁴³, създадена като посредник, за да прикрие прехвърляне на работници в рамките на един и същ икономически оператор, който се възползва от нея и по този начин избягва плащането на трудови възнаграждения и по-високи социалноосигурителни вноски в държавата по заетостта.

81. При все това целта да се предотвратят злоупотребите при сключването на трудови договори чрез ПОВР „не може да обоснове почти изначалното изключване на тази форма на заетост, каквото например би била забраната на работата чрез агенции за временна заетост в цял един сектор от икономиката [...] в отсъствието на каквито и да било други обективни причини. [...] [П]риемането на мярка за предотвратяване на злоупотреби при упражняването на дадено право, не бива да е равнозначно на отричане на това право“⁴⁴.

82. Следователно е необходимо е да се постигне равновесие между легитимното упражняване от ПОВР на свободата да предоставят услуги на предприятията ползватели, установени в други държави членки (чрез временно предоставяне на работници) и борбата срещу измамата или злоупотребата с право⁴⁵.

83. Трябва също така да се припомни, че според Съда „установяването в съответствие със законодателството на държава членка на седалището на дружество, по устав или действително, с цел то да се ползва от по-благоприятно законодателство само по себе си не представлява злоупотреба“⁴⁶.

40 Решение от 17 декември 1981 г., Webb (279/80, EU:C:1981:314), т. 18). Оттук и интересът на Директива 2008/104, както е посочено в съображение 12 от нея, да установи „защитна рамка за наетите чрез агенции за временна заетост работници, която е недискриминационна, прозрачна и пропорционална, като същевременно защита разнообразието от пазари на труда и производствени взаимоотношения“.

41 За да се ползват от тази схема за социална сигурност, работниците, които ще бъдат командировани, логично трябва преди това да имат трудов договор в държавата, в която пребивават. ПОВР могат да разширят възможностите за достъп до пазара на труда (дори когато става въпрос за временен достъп до пазара на труда в друга държава членка) за нови работници или за такива, които се стремят към по-добри условия, стига тези предприятия да спазват правилата, регламентиращи тяхната дейност. Това е посочено в член 2 от Директива 2008/104, по силата на който целта е „ефективно допринасяне за създаването на работни места и разработването на гъвкави форми на заетост“.

42 Решение от 16 юли 2020 г., AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, т. 69).

43 Термини, които Съдът използва в решение от 28 юни 2007 г., Planzer Luxembourg (C-73/06, EU:C:2007:397, т. 62) по отношение на предприятия с чисто фиктивно установяване.

44 Заключение на генералния адвокат Szpunar по дело АКТ (C-533/13, EU:C:2014:2392, т. 122).

45 Противно на твърденията на естонското правителство, поддържаната от мен теза не предполага „разширително тълкуване“ на разглежданата дерогация, което да доведе до по-голяма опасност от измами и злоупотреби. Спрямо ПОВР трябва не да се *разширява* тълкуване на член 14, параграф 2 от Регламент № 987/2009, което иначе не би ги включвало, а по-скоро следва да се приложи разпоредба, чието тълкуване ги обхваща по естествен начин.

46 Решения от 9 март 1999 г., Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, т. 27), от 30 септември 2003 г., Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, т. 96), и от 25 октомври 2017 г., Polbud — Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, т. 40).

84. Следователно като общо правило дадено ПОВР може да се установи в държава членка, чието законодателство счита за по-благоприятно, за да предоставя временно оттам работниците си на предприятия в други държави в рамките на предлагането на услуги.

85. За тази цел компетентните органи трябва да проверят първо дали ПОВР притежава достатъчна административна структура, дали подбира и набира работници с помощта на собствен персонал на територията на държавата членка, от която осъществява дейността си. Освен това те трябва да проверят дали предприятието отговаря на всички изисквания, предвидени в законодателството на тази държава.

86. Второ, те трябва да се уверят в действителността и непрекъснатостта на органичната връзка между ПОВР и работника, който то предоставя на предприятието ползвател⁴⁷. „[Н]епосредствено преди командироването му за [работника] трябва вече да се е прилагало законодателството [за социална сигурност] на държавата членка, в която е установен неговият работодател“⁴⁸.

87. Трето, компетентните органи могат да приемат като признак на евентуално намерение за измама предоставянето от ПОВР на работници по-специално на едно или малко на брой предприятия, намиращи се само в една държава по заетостта, различна от тази, в която ПОВР е установено, с което или които то има значителни връзки (акционерни или от сходно естество).

88. Несъмнено търсенето на предоставяни от ПОВР работници е много неравномерно разпределено в рамките на Съюза⁴⁹. Затова не следва да се очаква всички ПОВР да насочат офертата си към всички държави членки. Следователно географската близост може да бъде фактор, подлежащ на преценка при очертаването на границите на пазара, на който решават да развият дейността си.

89. По настоящото дело Тийм Пауър поддържа, че работната ръка, предоставяна от него на евентуални предприятия ползватели, обхваща пребиваващи в България български работници, командировани „предимно“ в предприятия, установени в Германия⁵⁰. Дружеството твърди обаче, че причината да не командирова работна ръка в други държави членки се корени главно в практиката на българските органи, която е в основата на спора в главното производство⁵¹.

90. Ако сметне за необходимо, запитващата юрисдикция може да разгледа този въпрос, наред с всички фактически обстоятелства, които позволяват да се отхвърли подозрението за измама или злоупотреба в искането за прилагане на изключението по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.⁵²

91. При положение че не са налице злоупотреба и намерение за измама, няма пречка дадено ПОВР със седалище в България да се ползва от разглежданото изключение, за да предоставя услугите си на предприятия ползватели в други държави членки, дори когато не предоставя значителна част от тези услуги на установени в България предприятия.

47 Вж. точки 42 и 43 от настоящото заключение, както и бележки под линия 18, 19 и 20.

48 Решение от 25 октомври 2018 г., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, т. 35).

49 Според предоставените от Team Power данни разликата между наетите чрез ПОВР работници варира от 5,9 % в Словения до 0,2 % в Гърция (т. 11.2 от писменото му становище).

50 Точки 2.6 и 2.7 от писменото становище на Тийм Пауър.

51 Пак там. Българското правителство оспорва твърдението, като посочва, че предоставянето на работна ръка на установени в Германия предприятия е „обичайният режим на работа“ на Тийм Пауър.

52 В съдебното заседание българското правителство изключва наличието на измама или злоупотреба в поведението на Тийм Пауър. То подчертава, че според него спорът не се отнася до подобно подозрение, а изключително до обективното тълкуване на условията за прилагане на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

VI. Заключение

92. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Административен съд Варна, както следва:

„Член 14, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване на процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1) трябва да се тълкува в смисъл, че освен ако се установи наличието на измама или злоупотреба, за да се счита, че предприятие, осигуряващо временна работа, обичайно осъществява дейността си в държавата членка, в която е установено, не следва значителна част от дейността по предоставяне на персонал да се извършва в полза на дружества ползватели, установени в същата държава членка“.