HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. január 31.[1]

C-527/16. sz. ügy

Salzburger Gebietskrankenkasse,
Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
az **Alpenrind GmbH,**
a **Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.,**
a **Martimpex-Meat Kft.,**
a **Pensionsversicherungsanstalt,**
az **Allgemeine Unfallversicherungsanstalt**
részvételével

(a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Migráns munkavállalók – Szociális biztonság – A munkáltató székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamba kiküldött munkavállalók – 987/2009/EK rendelet – Az 5. cikk (1) bekezdése és a 19. cikk (2) bekezdése – A1 hordozható dokumentum – Kötelező erő – A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottságnak az A1 hordozható dokumentum visszavonásáról szóló határozata – Az A1 hordozható dokumentum visszamenőleges hatálya – Az A1 hordozható dokumentum azt követően történő kiállítása, hogy a munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került – 883/2004/EK rendelet – A 12. cikk (1) bekezdése – A kiküldött személyek felváltásának tilalmára vonatkozó feltétel”

I. Bevezetés

1. A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 883/2004/EK rendelet[2] 12. cikke (1) bekezdésének, valamint a 987/2009/EK rendelet[3] 5. cikke (1) bekezdésének és 19. cikke (2) bekezdésének értelmezésével kapcsolatos.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 A helyesbített (HL 2004. L 200., 1. o.) és a 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2012. L 149, 4. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.) (a továbbiakban: 883/2004 rendelet). A 883/2004 rendeletnek az alapügybeli jogvita tényállására alkalmazandó változatával kapcsolatban lásd a jelen indítvány 6. és 7. pontját.

3 A 465/2012/EU rendelet által módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 284., 1. o.) (a továbbiakban: 987/2009 rendelet).

2. Ezt a kérelmet a Salzburger Gebietskrankenkasse (salzburgi területi egészségbiztosítási pénztár, Ausztria) (a továbbiakban: salzburgi egészségbiztosítási pénztár) és a Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (munkaügyi, szociális és fogyasztóvédelmi szövetségi miniszter, Ausztria), valamint egyfelől egy osztrák vállalkozás, másfelől pedig két magyar vállalkozás között az Ausztriába kiküldött munkavállalókkal szemben a szociális biztonság terén alkalmazandó jog tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

3. A kérdést előterjesztő bíróság az általa előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdéssel annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy milyen joghatások tulajdoníthatók a 987/2009/EK rendelet 19. cikke (2) bekezdésének megfelelően, a 883/2004 rendelet II. címe értelmében az adott személy tekintetében alkalmazandó jog igazolása érdekében kiállított A1 hordozható dokumentumnak. Ebben a tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésében azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum [4] a fogadó tagállam valamely, az EUMSZ 267. cikk szerinti bírósága számára kötelező erővel rendelkezik-e. Amennyiben igen, a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésében lényegében azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum akkor is kötelező erővel rendelkezik-e, ha a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság (a továbbiakban: igazgatási bizottság) [5] e dokumentum visszavonásáról hozott határozatot, azonban a kiállító intézmény ezt a dokumentumot nem vonta vissza. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum kötelező erejű-e abban az esetben, ha ezt a dokumentumot azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került, és adott esetben azt, hogy ugyanezen dokumentumnak esetlegesen van-e visszamenőleges hatálya.

4. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatban tesz fel kérdést, miszerint az a személy, akit a munkáltatója egy másik tagállamba küld, továbbra is a származási tagállam szociális biztonsági jogszabályainak hatálya alá tartozik-e. Ebben a tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az e rendelkezésben foglalt azon feltétellel, hogy a kiküldött munkavállaló „kiküldetése nem [történhet] egy másik kiküldött személy felváltása céljából” (a továbbiakban: a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel), ellentétes-e az, hogy a felváltásra nem ugyanazon, hanem valamely más munkáltató általi kiküldés következtében kerül sor, és ebben a tekintetben jelentősége van-e annak, ha a két munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van, vagy ha közöttük személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn.

II. Az uniós jog

A. A 883/2004 rendelet

5. A 883/2004 rendeletnek „Az alkalmazandó jogszabályok meghatározása” című II. címében található, „Általános szabályok” című 11. cikk az (1) bekezdésben és a (3) bekezdés a) pontjában a következőkről rendelkezik:

„(1) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak. E jogszabályokat e cím rendelkezései szerint kell meghatározni.

[…]

4 Az A1 igazolás az E 101-es igazolás utóda, amely az alkalmazandó társadalombiztosítási jogszabály tanúsítására szolgáló formanyomtatványt jelentette a korábbi rendeletek – a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.), valamint az 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1972. március 21-i 574/72/EGK tanácsi rendelet (HL 1972. L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 83. o.) – hatálya alatt.

5 Az igazgatási bizottsággal kapcsolatban lásd többek között a 883/2004 rendelet 71. és 72. cikkét.

(3) A 12–16. cikkre is figyelemmel:

a) a munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként egy tagállamban tevékenységet folytató személyek az adott tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak.

[…]”

6. A 883/2004 rendelet ugyanezen címében található, „Különös szabályok” című 12. cikk (1) bekezdésének eredeti változata a következőképpen rendelkezett:

„Az a személy, aki a tagállamok egyikében munkavállalóként végzi tevékenységét olyan munkáltató alkalmazásában, aki tevékenységeit szokásosan abban a tagállamban végzi, és akit az említett munkáltató egy másik tagállamba küld, hogy a munkáltató nevében ott munkát végezzen, továbbra is az előbb említett tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen munkavégzés várható időtartama nem haladja meg a huszonnégy hónapot, és a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik.”

7. Az alapügyben vitatott időszakban, azaz 2012. február 1. és 2013. december 13. között, a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését a 465/2012 rendelet 2012. június 28-i hatállyal módosította.[6] Különösen, a rendelkezés utolsó részében található „a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik” fordulatot „a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik *kiküldött* személy felváltása céljából történik” fordulat váltotta fel.[7]

8. A 883/2004 rendelet „Vegyes rendelkezések” című V. címében található, „Együttműködés” című 76. cikk a (6) bekezdésben a következőképpen rendelkezik:

„Az e rendelet értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos olyan nehézségek esetén, amelyek egy, a hatálya alá tartozó személy jogait veszélyeztethetik, az illetékes tagállam vagy az érintett személy lakóhelye szerinti tagállam intézménye kapcsolatba lép az érintett tagállam(ok) intézményével (intézményeivel). Ha észszerű időn belül nem sikerül megoldást találni, az érintett hatóságok kérhetik az igazgatási bizottság beavatkozását.”

B. A 987/2009 rendelet

9. A 987/2009 rendeletnek az „Általános rendelkezések” című I. címében található, „Más tagállamban kiállított dokumentumok és bizonyítékok jogi értéke” című 5. cikk kimondja:

„(1) A valamely tagállam intézménye által az alaprendelet és a végrehajtási rendelet alkalmazása céljából egy személy helyzetének bemutatására kiállított dokumentumokat, valamint a dokumentumok kiállításának alapjául szolgáló bizonyítékokat a többi tagállam intézményei mindaddig elfogadják, amíg azokat a kiállító tagállam vissza nem vonja vagy érvénytelenné nem nyilvánítja.

(2) Amennyiben a dokumentum érvényessége vagy az abban szereplő bejegyzések alapját képező tények pontossága tekintetében kétség merül fel, a dokumentumot átvevő tagállami intézmény kéri a kiállító intézménytől a szükséges pontosításokat, valamint adott esetben a dokumentum visszavonását. A kiállító intézmény felülvizsgálja a dokumentum kiállításának alapját képező indokokat, és szükség esetén visszavonja a dokumentumot.

6 Lásd a 465/2012 rendelet 3. cikkét. Az alapügyben vitatott időszakot illetően lásd a jelen indítvány 15. pontját.

7 Kiemelés tőlem. Az említett 12. cikk (1) bekezdése módosításának célját illetően lásd a jelen indítvány 69. lábjegyzetét.

(3) A (2) bekezdés értelmében az érintett személy által szolgáltatott információ, a dokumentum vagy bizonyíték megalapozottsága vagy az azokban szereplő bejegyzések alapját képező tények tekintetében felmerült kétség esetén a tartózkodási vagy lakóhely szerinti intézmény az illetékes intézmény kérésére – ha ez lehetséges – elvégzi ezen információ vagy dokumentum szükséges ellenőrzését.

(4) Amennyiben az érintett intézmények között nem születik megállapodás, az ügyet az illetékes hatóságokon keresztül az igazgatási bizottság elé lehet terjeszteni, legkorábban egy hónappal azon napot követően, hogy a dokumentumot kézhez vevő intézmény benyújtotta a kérelmet. Az igazgatási bizottság hat hónapon belül azon napot követően, hogy az ügyet elé terjesztették, megkísérli az álláspontok összeegyeztetését."

10. A 987/2009 rendeletnek „Az alkalmazandó jogszabályok meghatározása" című II. címében található, „Az érintett személyek és a munkáltatók tájékoztatása" című 19. cikk a (2) bekezdésben kimondja:

„Az érintett személy vagy a munkáltató kérésére azon tagállam illetékes intézménye, amelynek jogszabályai az alaprendelet II. címe szerint alkalmazandók, tanúsítja, hogy ezeket a jogszabályokat kell alkalmazni, és adott esetben jelzi, hogy mely időpontig és milyen feltételekkel."

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

11. Az ausztriai székhelyű Alpenrind GmbH egy, az élőállat- és húskereskedelem területén tevékenykedő társaság. 1997 óta bérelt vágóhidat üzemeltet Salzburgban.

12. Az Alpenrind (illetve jogelődje, az S GmbH) 2007-ben szerződést kötött a magyarországi székhelyű Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.-vel (a továbbiakban: Martin-Meat), amelyben utóbbi húsfeldarabolást és csomagolást vállalt. Ezt a munkát az Alpenrind helyiségeiben Ausztriába kiküldött munkavállalók végezték.[8] A Martin-Meat Kft. ezt a munkát 2012. január 31-ig végezte.

13. Az Alpenrind 2012. január 24-én szerződést kötött a magyarországi székhelyű Martimpex-Meat Kft.-vel, amelyben ez utóbbi 2012. február 1. és 2014. január 31. között húsfeldarabolást és csomagolást vállalt. Erre a munkára az Alpenrind helyiségeiben került sor, az Ausztriába kiküldött munkavállalókkal.

14. 2014. február 1-jétől az Alpenrind ismét a Martin-Meatet bízta meg azzal, hogy az említett húsfeldolgozási munkálatokat az említett helyiségekben saját munkatársai segítségével elvégezze.

15. A vita tárgyát képező, 2012. február 1. és 2013. december 13. közötti időszak tekintetében a Martimpex-Meat által foglalkoztatott több mint 250 munkavállaló vonatkozásában az illetékes magyar intézmény a 883/2004/EK rendelet 11–16. cikke, valamint a 987/2009/EK rendelet 19. cikke szerinti A1 hordozható dokumentumot állított ki a magyar szociális biztonsági jogszabályok e munkavállalók tekintetében történő alkalmazásáról. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ezeket a dokumentumokat „részben visszamenőleges hatállyal és részben olyan esetekben [állította ki], amelyekben az osztrák szociális biztonsági intézmény (nem jogerős) határozattal már megállapította az érintett munkavállalók osztrák jogszabályok szerinti biztosítási kötelezettségét".[9] Ezen dokumentumokban az Alpenrind szerepel a tevékenység végzésének helye szerinti munkáltatóként.

8 A Martin-Meat és az Alpenrind közötti szerződéses kapcsolatnak a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.) tekintetében történő minősítéséről lásd: 2015. június 18-i Martin-Meat ítélet (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 A magyar kormány vitatja a kérdést előterjesztő bíróság azon állítását, hogy az érintett A1 hordozható dokumentumokat az után állították ki, hogy az érintett munkavállalók az osztrák társadalombiztosítási rendszer hatálya alá kerültek. Lásd a jelen indítvány 55. és 56. pontját.

16. A salzburgi egészségbiztosítási pénztár a 2013. december 13-i határozatával az osztrák szociális biztonsági jog alapján állapította meg az érintett munkavállalók említett időszakra vonatkozó biztosítási kötelezettségét Ausztriában.

17. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Ausztria) 2016. március 7-i ítéletével megsemmisítette a salzburgi egészségbiztosítási pénztár határozatát ez utóbbi illetékességének hiánya miatt. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ezt az ítéletet többek között azzal indokolták, hogy „az illetékes magyar szociális biztonsági intézmény az osztrák biztosítási kötelezettség hatálya alá tartozó valamennyi személy vonatkozásában kiállított A1 hordozható dokumentumot, amely szerint az adott személy valamely meghatározott időponttól kezdődően a [Martimpex-Meat] Magyarországon foglalkoztatott és kötelezően biztosított munkavállalója, és előre láthatóan az adott nyomtatványban feltüntetett időszakokban – amelyek magukban foglalták a vita tárgyát képező időszakokat – az [Alpenrindhez] Ausztriába küldik ki.”

18. A salzburgi egészségbiztosítási pénztár, valamint a munkaügyi, szociális és fogyasztóvédelmi szövetségi miniszter ezen ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet („Revision”) terjesztett elő a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt, amelyben vitatták az A1 hordozható dokumentumok abszolút kötelező erejét. Ezen felek szerint ez a kötelező erő a tagállamok közötti lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti elvének betartásán alapul. Ugyanakkor az illetékes magyar intézmény megsértette ezt az elvet. Ebben a tekintetben a munkaügyi, szociális és fogyasztóvédelmi szövetségi miniszter a felülvizsgálati eljárás során olyan iratokat mutatott be, amelyekből kiderül, hogy az igazgatási bizottság 2016. június 20–21-i ülésén arra az álláspontra helyezkedett, hogy Magyarország tévesen nyilvánította magát illetékesnek az érintett munkavállalók vonatkozásában, és ezért vissza kell vonni az A1 hordozható dokumentumokat.

19. Az igazgatási bizottság a 2016. június 20–21-i végkövetkeztetéseivel a jogvitában részt nem vevő küldöttségek egyhangú szavazatával jóváhagyta az igazgatási bizottság békéltető testületének (a továbbiakban: békéltető testület) 2016. május 9-i véleményét az Osztrák Köztársaság és Magyarország közötti jogvitáról.[10] Ebből a véleményből kitűnik, hogy az igazgatási bizottság előtti eljárás alapját az Osztrák Köztársaság és Magyarország között a Martin-Meat és a Martimpex-Meat által az e vállalkozások és az Alpenrind között kötött szerződés alapján Ausztriába kiküldött munkavállalók tekintetében alkalmazandó jogszabályok meghatározása tárgyában több éve fennálló jogvita képezte. Ez a jogvita az igazgatási bizottságon belül a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt felváltás tilalmára vonatkozó feltétel értelmezésével kapcsolatban folytatott általánosabb vita keretébe illeszkedik.[11]

20. A 2016. május 9-i véleményében a békéltető testület az Osztrák Köztársaság által képviselt álláspont számára kedvező megállapítást tett azzal, hogy lényegében úgy vélte, az a körülmény, hogy a munkavállalót a korábban kiküldött munkavállaló munkáltatójától *eltérő* munkáltató küldi ki, nem zárja ki azt, hogy a helyzet a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése szerinti „felváltásnak” minősülhet.[12] Ez alapján a békéltető testület megállapította, hogy a szóban forgó esetben az A1 hordozható dokumentumokat a felváltó munkavállalók tekintetében tévesen állították ki, és azokat főszabály szerint vissza kellene vonni attól az időponttól kezdődően, hogy az illetékes magyar intézményt tájékoztatták, és az átvette a fogadó államban fennálló helyzettel kapcsolatos

10 Lásd az igazgatási bizottság 2016. június 20-án és 21-én Amszterdamban tartott 347. sz. ülésének főbb végkövetkeztetéseit (C.A. 827/16), valamint a békéltető testület 2016. május 9-i véleményét, *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). A jogvitában lefolytatott eljárás történetéről lásd e vélemény 1. pontját.

11 Ez a vita az igazgatási bizottságnak az Európai Unióban (EU), az Európai Gazdasági Térségben (EGT) és Svájcban alkalmazandó jogszabályokról szóló gyakorlati útmutatójában is tükröződik. Lásd a jelen indítvány 71. lábjegyzetét. A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését a jelen indítvány 6. és 7. pontja idézi.

12 Lásd a békéltető testület fent hivatkozott, 2016. május 9-i véleményének 4. pontját.

bizonyítékokat. A békéltető testület – elismerve ugyanakkor, hogy az A1 hordozható dokumentumok visszamenőleges hatállyal történő visszavonása lényeges igazgatási nehézségeket okozna, és az kedvezőtlen hatást gyakorolna az érintett munkavállalókra – arra a lehetőségre hivatkozott, hogy az Osztrák Köztársaság és Magyarország ebben a témában megállapodásról tárgyaljanak. [13]

21. Kétségtelen, hogy az érintett munkavállalók tekintetében kiállított A1 hordozható dokumentumokat az illetékes magyar intézmény az igazgatási bizottság előtti eljárást követően nem vonta vissza, illetve azokat nem semmisítette meg. Ebben a tekintetben a magyar és az osztrák kormány által benyújtott észrevételekből az következik, hogy a két tagállam hatóságai között volt párbeszéd e dokumentumok visszavonásának módjaival kapcsolatban, azonban ezt a párbeszédet jelenleg felfüggesztették a Bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában történő határozathozataláig.

22. A Bírósághoz 2016. október 14-én érkezett, 2016. szeptember 14-i határozatával a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A Bíróság előtt az EUMSZ 267. cikk alapján indított eljárásban is érvényesül-e a [987/2009] rendelet 19. cikkének (2) bekezdése szerinti dokumentumoknak a 987/2009/EK 5. cikkében meghatározott kötelező ereje?

2) Amennyiben az első kérdésre adandó válasz nem nemleges:

a) Akkor is érvényesül-e a dokumentumok hivatkozott kötelező ereje, amikor korábban a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság előtt olyan eljárást folytattak, amely nem vezetett megállapodásra, és a vitatott dokumentumok visszavonását sem eredményezte?

b) Akkor is érvényesül-e a dokumentumok említett kötelező ereje, amikor csak azt követően állítják ki az »A1« hordozható dokumentumot, hogy a fogadó tagállam hivatalosan megállapította a jogszabályai alapján fennálló biztosítási kötelezettséget? Visszamenőleges hatályú-e ezekben az esetekben ez a kötelező erő?

3) Amennyiben meghatározott feltételek mellett a [987/2009 rendelet] 19. cikkének (2) bekezdése szerinti dokumentumok kötelező ereje korlátozott:

Ellentétes-e a 883/2004/EK rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében szereplő felváltó kiküldetés tilalmával az, hogy a felváltásra nem ugyanazon, hanem valamely más munkáltató általi kiküldés következtében kerül sor? Jelentősége van-e e tekintetben annak, ha |

a) e munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van, mint az első munkáltató székhelye, vagy ha

b) az első és a második kiküldő munkáltató között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn?”

13 Lásd a békéltető testület fent hivatkozott, 2016. május 9-i véleményének 5. pontját. Ebben a tekintetben az egyeztető bizottság kifejti, hogy a már megfizetett járulékok visszatérítése, valamint az érintett munkavállalók számára már nyújtott valamennyi ellátás visszafizettetése „igazgatási rémálmot” okozhat.

23. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a salzburgi egészségbiztosítási pénztár, az Alpenrind, a Martin-Meat és a Martimpex-Meat,[14] az osztrák, a belga, a cseh, a német, az ír, a magyar és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság. A 2017. szeptember 28-án tartott tárgyaláson a salzburgi egészségbiztosítási pénztár, az Alpenrind, a Martin-Meat és a Martimpex-Meat, az osztrák, a cseh, az ír, a francia, a magyar és a lengyel kormány, valamint a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

IV. Elemzés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a valamely tagállam illetékes intézménye által az ezen rendelet 19. cikke (2) bekezdésének megfelelően kiállított A1 hordozható dokumentum, amelynek értelmében a munkavállalóra a 883/2004 rendelet II. címe alapján ezen tagállam szociális biztonsági rendelkezései irányadók, kötelező erővel rendelkezik-e egy másik tagállamnak az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bírósága számára.[15]

25. A salzburgi egészségbiztosítási pénztár kivételével[16] a Bírósághoz ebben a kérdésben észrevételeket benyújtó valamennyi félhez hasonlóan a következő indokok miatt úgy vélem, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni.[17]

26. Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint mindaddig, amíg nem vonták vissza vagy nyilvánították érvénytelennek, az E 101-es igazolás (az A1 hordozható dokumentum elődje[18]) kötelező erővel bír azon tagállam belső jogrendjében, amelybe a munkavállaló munkavégzés céljából utazik, és ebből következően köti e tagállam intézményeit. Ebből következik, hogy a fogadó tagállam bíróságának nincs hatásköre az E 101-es igazolás érvényességét felülvizsgálni azon tények vonatkozásában, amelyek alapján azt kiadták.[19]

27. Ahogyan azt a Bíróság megállapította, a jelenleg hatályos 987/2009 rendelet kodifikálta a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, azáltal, hogy rögzíti többek között az E 101-es igazolás kötelező jellegét és a kiadó intézménynek az említett igazolás érvényességének értékelésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét.[20] Az említett rendelet 5. cikkének (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a valamely tagállam

14 A Martin-Meat és a Martimpex-Meat a Bíróság előtt közös képviselettel rendelkezett.

15 Rámutatok a 883/2004 és a 987/2009 rendelet módosítására irányuló, folyamatban lévő jogalkotási munkákra, amelyek többek között a 987/2009 rendelet 5. és 19. cikkeire vonatkoznak. Lásd a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló, 2016. december 13-i európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó bizottsági javaslatot (COM(2016) 815 final) (az említett javaslat 2. cikkének 7. és 11. pontja, valamint az indokolásban azokhoz fűzött magyarázatok).

16 A francia kormány nem adott választ erre a kérdésre.

17 Meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen olyan tájékoztatást nem adott, hogy az előtte folyamatban lévő alapügybeli jogvita alapját képező tényállás csalást vagy joggal való visszaélést valósítana meg. Abból az előfeltevésből indulok ki tehát, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés nem a csalással vagy a visszaéléssel kapcsolatos különös esetekre, hanem arra az általánosabb kérdésre vonatkozik, hogy az A1 igazolás kötelező-e a tagállami bíróságok részére. Lásd továbbá a jelen indítvány 77. pontját. Azon esettel kapcsolatban, amelyben a fogadó tagállam bírósága megállapította, hogy az E 101-es igazolást csalárd módon szerezték meg, vagy arra csalárd módon hivatkoztak, lásd az Altun és társai ügyre (C-359/16, EU:C:2017:850) vonatkozó indítványomat.

18 Lásd a jelen indítvány 4. lábjegyzetét.

19 A közelmúltban lásd: 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309, 48. és 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező jellegével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatáról lásd: az Altun és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-359/16, EU:C:2017:850, 32–34. pont). Az E 101-es igazolás – az érvényességére vonatkozó bírósági felülvizsgálat határai miatt – különbözik a többi igazolásfajtától. Lásd ebben a tekintetben: 2015. február 12-i Bouman ítélet (C-114/13, EU:C:2015:81, 26. és 27. pont). Lásd továbbá a jelen indítvány 61. lábjegyzetét.

20 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309, 59. pont). Lásd továbbá az A-Rosa Flussschiff ügyre (C-620/15, EU:C:2017:12, 56. pont) és az Altun és társai ügyre vonatkozó indítványomat (C-359/16, EU:C:2017:850, 20. pont).

intézménye által a 883/2004 rendelet és a 987/2009 rendelet alkalmazása céljából egy személy helyzetének bemutatására kiállított dokumentumokat, valamint a dokumentumok kiállításának alapjául szolgáló bizonyítékokat a többi tagállam intézményei mindaddig elfogadják, amíg azokat a kiállító tagállam vissza nem vonja vagy érvénytelenné nem nyilvánítja. [21]

28. Véleményem szerint egyetlen körülmény alapján sem lehet feltételezni azt, hogy ezzel a kodifikációval az uniós jogalkotónak szándékában állt a 987/2009 rendelet 5. cikkében foglalt dokumentumok kötelező erejét kizárólag a tagállamok szociális biztonsági intézményeire korlátozni, és ennélfogva eltérni a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatától, amely szerint az E 101-es igazolás más tagállamok bíróságai számára is kötelező. [22]

29. Kétségtelen, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése nem tesz említést más tagállamok bíróságairól. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy e rendelkezés megfogalmazása nagymértékben egyezik a Bíróság által az E 101-es igazolással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában használt megfogalmazással. Így a Bíróság megállapította, hogy az E 101-es igazolás *köti* annak a tagállamnak az *illetékes intézményét*, ahol e munkavállaló munkát végez, valamint hogy *mindaddig, amíg ezt az igazolást nem vonják vissza vagy nyilvánítják érvénytelennek*, ennek az intézménynek figyelembe kell vennie azt, hogy e munkavállaló már az őt alkalmazó vállalkozás székhelye szerinti tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozik, és ez az intézmény ezért a szóban forgó munkavállalót nem vonhatja a saját szociális biztonsági rendszerének hatálya alá. [23] Ezenkívül, a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az ezen rendelkezésben foglalt dokumentumokat mindaddig elfogadják, amíg azokat a *kiállító tagállam* vissza nem vonja vagy érvénytelenné nem nyilvánítja, amely megerősíti azt a megállapítást, hogy ez a rendelkezés nem teszi lehetővé egy *másik* tagállam számára, hogy a bíróságain keresztül kifogásolja az említett dokumentumok érvényességét.

30. A 987/2009 rendeletre vonatkozó előkészítő munkálatok arra vonatkozóan sem tartalmaznak tájékoztatást, hogy az uniós jogalkotó részéről fennállt volna a szándék arra, hogy eltérjen a Bíróságnak az E 101-es igazolás nemzeti bíróságok tekintetében fennálló kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatától. Ellenkezőleg, az említett rendelet elfogadásához vezető javaslatból következik, hogy a javaslat célja az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek *egyszerűsítése és korszerűsítése*. [24]

31. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a 987/2009 rendelet (12) preambulumbekezdéséből következik, hogy az e rendeletben előírt intézkedések és eljárások a *„[Bíróság] ítélkezési gyakorlatából*, az igazgatási bizottság határozataiból, valamint a Szerződésben meghatározott alapvető szabadságok keretén belül a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának több mint harmincéves tapasztalatából erednek”. [25] E megállapítás arra enged következtetni, hogy ha az uniós jogalkotónak szándékában állt volna a Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatától eltérni, azt kifejezetten kimondta volna.

32. Végül, a 987/2009 rendelet 6. cikkével kapcsolatban, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik, meg kell állapítani, hogy ez a rendelkezés egy tagállam szociális biztonsági jogszabályainak átmeneti alkalmazását írja elő, amikor két vagy több tagállam intézményei vagy hatóságai eltérő véleményen vannak az alkalmazandó jog meghatározását illetően. [26] Ugyanakkor véleményem szerint

21 Ezt az 5. cikket a jelen indítvány 9. pontja idézi. Az „intézmény” fogalmával kapcsolatban lásd a 883/2004 rendelet 1. cikkének p) pontját.

22 Lásd a jelen indítvány 26. pontját és 19. lábjegyzetét.

23 A közelmúltban lásd: 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309, 41. és 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Lásd többek között a 883/2004/EK rendelet részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó, a Bizottság által 2006. január 31-én benyújtott javaslat (COM(2006)16 végleges) indokolásának 1. és 3. pontját.

25 Kiemelés tőlem.

26 Ebben a tekintetben ez a 6. cikk az (1) bekezdésében prioritási sorrendet ír elő, és első helyen azt állapítja meg, hogy ha a munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenység gyakorlása kizárólag egy tagállamban történik, azon tagállam jogszabályai alkalmazandók, ahol a személy munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységét ténylegesen gyakorolja.

semmi nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az uniós jogalkotó e rendelkezéssel korlátozni kívánta volna az e rendelet 5. cikkében foglalt dokumentumok kötelező erejét. Ebben a tekintetben meg kell állapítani, hogy e rendelet 6. cikke – annak (1) bekezdése értelmében – alkalmazandó, „ha a [987/2009] rendelet eltérően nem rendelkezik”.[27]

33. A fentiek alapján véleményem szerint meg kell állapítani, hogy a 987/2009 rendelet és többek között az 5. cikke (1) bekezdésének elfogadásával az uniós jogalkotó egyszerűen kodifikálni kívánta a Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Emiatt úgy vélem, hogy ez az ítélkezési gyakorlat *mutatis mutandis* az A1 hordozható dokumentumok tekintetében is alkalmazandó.

34. Ezenkívül hozzáteszem, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezése, amely az A1 hordozható dokumentum kötelező erejét kizárólag a tagállamok szociális biztonsági intézményeire korlátozná, e rendelkezést a hatékony érvényesülésétől fosztaná meg. Ahogyan azt a Bíróság az E 101-es igazolás tekintetében megállapította, ha az illetékes nemzeti intézmény az érintett munkavállalót fogadó saját tagállama bíróságához fordulva érvénytelennek nyilváníthatná az említett igazolást, akkor a tagállamok illetékes intézményei közötti lojális együttműködésre alapított rendszer veszélybe kerülne.[28]

35. Ebben a tekintetben meg kell állapítani, hogy bár az 1408/71 és az 574/72 rendelet által meghatározott korábbi szabályozási keret nem foglalt magában a 987/2009 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének megfelelő rendelkezést, a Bíróság az E 101-es igazolás kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát ugyanakkor többek között az 1408/71 rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében (jelenleg a 883/2004 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése[29]) foglalt, egy tagállam szociális biztonsági jogszabályai alkalmazásának elvére és az Unión belül mozgó személyek jogbiztonságára vonatkozó elvre, valamint a tagállamok közötti lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elvéből fakadó kötelezettségekre alapította.[30] Ezek a megfontolások véleményem szerint maradéktalanul érvényesek a 883/2004 és a 987/2009 rendelet keretében is.

36. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy mindaddig, amíg nem vonták vissza vagy nyilvánították érvénytelennek, a valamely tagállam illetékes intézménye által az ezen rendelet 19. cikke (2) bekezdésének megfelelően kiállított A1 hordozható dokumentum, amelynek értelmében a munkavállalóra a 883/2004 rendelet II. címe alapján ezen tagállam szociális biztonsági rendelkezései irányadók, egy másik tagállamnak az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bírósága számára kötelező.[31]

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés, amely csak az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén válaszolandó meg, két részre osztható, amelyek két nagyon sajátos esetre vonatkoznak. Az első részben a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum kötelező erejű-e abban az esetben, ha az igazgatási bizottság előtt eljárást indítottak (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontja). A második részben ez a bíróság azt

27 A 987/2009 rendelet 6. cikkével kapcsolatban lásd továbbá a jelen indítvány 66. pontját.

28 Lásd: 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 A 883/2004 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését a jelen indítvány 5. pontja idézi.

30 Lásd az A-Rosa Flussschiff ügyre (C-620/15, EU:C:2017:12, 45–57. pont) és az Altun és társai ügyre (C-359/16, EU:C:2017:850, 35–37. pont) vonatkozó indítványomat.

31 A kérdést előterjesztő bíróság által az EUMSZ 267. cikkre vonatkozóan tett hivatkozással kapcsolatban az Altun és társai ügyre vonatkozó indítványomban (C-359/16, EU:C:2017:850, 22–26. pont) már bemutattam azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nem alkalmas azon kérdés rendezésére, hogy az E 101-es igazolást (jelenleg A1 igazolás) egy adott esetben megfelelően állították-e ki.

kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum kötelező erejű-e abban az esetben, ha azt azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került, és amennyiben igen, ennek a dokumentumnak ebben az esetben visszamenőleges hatálya van-e (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) pontja). Erre a két esetre egymást követően fogok kitérni.

1. Első eset: az igazgatási bizottság előtt indított eljárás (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontja)

38. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontjában a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum kötelező erejű-e abban az esetben, ha az igazgatási bizottság előtt indított korábbi eljárás nem vezetett megállapodásra és a vitatott dokumentumok visszavonását sem eredményezte.

39. Indokolásában a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy ez a kérdés annak meghatározására irányul, hogy „legalább a megállapodást (abban az értelemben, hogy a két tagállam intézménye már az igazolás érvényességéből és helyességéből indul ki) vagy a vitatott dokumentum visszavonását (akár azért, mert az igazgatási bizottság nem tudott megfelelő javaslatot tenni, vagy akár azért, mert a kiállító intézmény nem tesz eleget a javaslatnak) nem eredményező igazgatási bizottsági eljárást követően a dokumentum kötelező ereje megszűnik[-e], és ezzel lehetőség nyílik[-e] a biztosítási kötelezettség megállapítására irányuló eljárás[ra]”.

40. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a Bíróság elé benyújtott észrevételekből kitűnik, hogy a jelen esetben az érintett tagállamok az igazgatási bizottság beavatkozását kérték, amely határozatot hozott a szóban forgó A1 hordozható dokumentumok visszavonásáról. Kitűnik továbbá az is, hogy ezeket a dokumentumokat azonban az illetékes magyar intézmény az e bizottság előtti eljárást követően nem vonta vissza.[32]

41. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontját úgy kell érteni, hogy az lényegében annak meghatározására irányul, hogy az A1 hordozható dokumentum olyan helyzetben is kötelező-e, mint az alapügybeli helyzet, amikor az igazgatási bizottság e dokumentum visszavonásáról hozott határozatot, azonban a kiállító intézmény nem vonta vissza ezt a dokumentumot.[33]

42. A salzburgi egészségbiztosítási pénztár, valamint az osztrák, a belga, a cseh[34] és a francia kormány erre a kérdésre lényegében nemleges választ javasolnak. Ebben a tekintetben ezek a felek és érdekeltek többek között az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt, tagállamok közötti lojális együttműködés elvének megsértésére hivatkoznak, amikor a kiállító intézmény az A1 hordozható dokumentumot az igazgatási bizottság valamely határozatának megfelelően nem semmisíti meg, illetve azt nem vonja vissza. A Bírósághoz észrevételeket benyújtó többi fél és érdekelt ugyanakkor azt állítják, hogy az igazgatási bizottság előtti eljárás nincs hatással az A1 hordozható dokumentum kötelező erejére. Nekem is ez a meggyőződésem, az alábbi okok miatt.

32 Lásd a jelen indítvány 18–21. pontját.

33 Meg kell jegyezni, hogy ellentétben azzal, amit az ír és a magyar kormány javasol, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontja nem hipotetikus jellegű. Ugyanis bár a jelen ügyben a magyar kormány valószínűleg elfogadta az igazgatási bizottság határozatát, amely szerint a szóban forgó A1 hordozható dokumentumokat vissza kell vonni, a magyar hatóságok ezt a visszavonást ez idáig nem tették meg. Ezenkívül, bár igaz az – ahogyan az ír kormány kiemeli –, hogy az igazgatási bizottság a 2016. május 9-i véleményében hivatkozott arra a lehetőségre, hogy az Osztrák Köztársaság és Magyarország megállapodásról tárgyaljanak a szóban forgó A1 hordozható dokumentumok visszavonásának pontos módjairól és az érintett munkavállalók tekintetében teljesítendő korrekciókról, meg kell állapítani, hogy e tagállamok között ez idáig nem jött létre ilyen megállapodás. Lásd a jelen indítvány 18–21. pontját.

34 A cseh kormány konkrétabban arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontjában foglalt esetben az A1 igazolás átmenetileg elveszti a kötelező erejét, és egy ilyen esetben a 987/2009 rendeletnek a valamely társadalombiztosítási jogszabály átmeneti alkalmazásáról szóló 6. cikkét kell alkalmazni. Lásd a jelen indítvány 32. pontját.

43. Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a jelen ügy különbözik az A-Rosa Flussschiff ítélet[35] alapjául szolgáló ügytől, mivel a jelen esetben az érintett tagállamok az eljárást az igazgatási bizottság előtt kezdeményezték, amely határozatot hozott a szóban forgó A1 hordozható dokumentumok visszavonásáról.[36] Véleményem szerint ez a különbség azonban nem érinti az említett ítéletből következő és a Bíróság ítélkezési gyakorlatán[37] alapuló azon megállapítást, hogy az E 101-es igazolás (jelenleg A1 hordozható dokumentum) azon tagállam szociális biztonsági intézményei számára, amelyben a munkát végzik, valamint e tagállam bíróságai számára egyaránt kötelező.

44. Úgy vélem ugyanis, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint az A1 hordozható dokumentum elveszti a kötelező erejét olyan helyzetben, mint az alapügybeli helyzet, valójában azt eredményezi, hogy az igazgatási bizottság által hozott határozatokat kötelező erővel ruházzák fel. Véleményem szerint egy ilyen eredmény nem egyeztethető össze a jelenlegi szabályozási kerettel.

45. Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Romano ítéletben[38] a Bíróság megjegyezte, hogy mind az Európai Unió Tanácsa által az általa megalkotott szabályok végrehajtása érdekében a Bizottságra ruházott hatáskörökre vonatkozó elsődleges jogból, mind pedig az [EGK]-Szerződés által létrehozott bírósági rendszerből következik, hogy egy olyan szervet, mint az igazgatási bizottság, nem jogosíthat fel a Tanács arra, hogy „normatív jellegű aktusokat” fogadjon el. A Bíróság szerint az ilyen szerv határozata amellett, hogy segítséget nyújthat azon intézmények számára, amelyek feladata az uniós jog alkalmazása, nem kötelezi ezen intézményeket arra, hogy az uniós jog alkalmazása során bizonyos módszereket kövessenek, vagy bizonyos értelmezéseket fogadjanak el. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy az ezen igazgatási bizottság által elfogadott vitatott határozat „nem köti” a kérdést előterjesztő bíróságot.[39]

46. Bár a többek között a Lisszaboni Szerződés által az elsődleges jogban hozott változásokat követően kétségtelenül fel lehet tenni azt a kérdést, hogy ez az ítélkezési gyakorlat továbbra is alkalmazandó-e, többek között azon lehetőséget illetően, hogy egy olyan szervre, mint az igazgatási bizottság, joghatás kiváltására irányuló aktusok meghozatalára vonatkozó hatáskört ruháznak,[40] egyetlen körülmény alapján nem lehet feltételezni azt, hogy az uniós jogalkotónak valóban szándékában állt egy ilyen hatáskört az igazgatási bizottságra ruházni.

47. A 883/2004 rendelet 72. cikke, amely felsorolja az igazgatási bizottság feladatait, ugyanis az a) pontban előírja, hogy ez a bizottság a következő feladatokat látja el: „foglalkozik az igazgatási jellegű kérdésekkel és [a 883/2004 rendelet] vagy a [987/2009] rendelet rendelkezéseiből, illetve az azok szerint megkötött megállapodásokból eredő értelmezési kérdésekkel, *az érintett hatóságok, intézmények és személyek azon jogának sérelme nélkül, hogy a tagállamok jogszabályaiban, valamint [a 883/04 rendeletben és] a Szerződésben előírt eljárást kezdeményezzenek, illetve bíróságokhoz*

35 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 A 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309) 56. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „az alapeljárás során a francia hatóságok a svájci társadalombiztosítási pénztárral való párbeszéd lehetőségét nem merítették ki, és az igazgatási bizottságot sem próbálták megkeresni, ezért az e jogvita alapjául szolgáló tényállás […] nem helyezheti előtérbe a Bíróság ítélkezési gyakorlata által meghatározott eljárás állítólagos hiányosságait, vagy nem bizonyíthatja az esetleges tisztességtelen verseny vagy szociális dömpinghelyzetek megoldásának lehetetlenségét”.

37 A Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező jellegével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban lásd a jelen indítvány 26. pontját és 19. lábjegyzetét.

38 1981. május 14-i Romano ítélet (98/80, EU:C:1981:104, 20. pont).

39 Lásd: 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá ebben az értelemben: 1967. december 5-i van der Vecht ítélet (19/67, EU:C:1967:49, 457. és 459. o.); 1988. július 5-i Borowitz ítélet (21/87, EU:C:1988:362, 19. pont); 1992. október 1-i Grisvard és Kreitz ítélet (C-201/91, EU:C:1992:368, 25. pont); 2000. február 10-i FTS-ítélet (C-202/97, EU:C:2000:75, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Lásd többek között: Jääskinen főtanácsnok Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-270/12, EU:C:2013:562, 60–88. pont); 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, 63–65. pont). Lásd ebben a tekintetben az EUMSZ 263. cikk első bekezdését, amelynek értelmében a Bíróság megvizsgálja többek között „*az Unió szervei vagy hivatalai* által elfogadott, harmadik személyekre *joghatással* járó jogi aktusok jogszerűségét” (kiemelés tőlem). Ezenkívül, az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik döntés meghozatalára a következő kérdésekben: „az uniós intézmények, *szervek vagy hivatalok* jogi aktusainak érvényessége és értelmezése” (kiemelés tőlem).

forduljanak”.[41] A Bíróság a korábbi 3. sz. rendelet[42] 43. cikkében előírt, szinte azonos rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy „az [igazgatási bizottság] határozatainak kötelező erejét maga ezen 43. cikk szövege határozza meg”, valamint hogy „ez a szöveg érintetlenül hagyja az illetékes bíróságoknak [az említett 3. sz. rendelet] rendelkezései érvényességének és tartalmának vizsgálatára vonatkozó jogkörét, *amely bíróságok tekintetében [ezen bizottság] határozatai véleménynek minősülnek*”.[43]

48. Ezenkívül, az igazgatási bizottság előtti eljárás megindításával kapcsolatban a 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha észszerű időn belül nem sikerül megoldást találni, az érintett hatóságok kérhetik e bizottság beavatkozását. A 987/2009 rendelet 5. cikkének (4) bekezdése kifejti még azt is, hogy az igazgatási bizottság hat hónapon belül azon napot követően, hogy az ügyet elé terjesztették, megkísérli az álláspontok összeegyeztetését.[44] A „megkísérli az […] összeegyeztetés[t]” kifejezés, amelyet a 987/2009 rendelet 6. cikkének (3) bekezdésében, valamint az igazgatási bizottság A1. határozatában[45] is használnak, véleményem szerint egyértelműen megjelöli az ezen bizottság előtti eljárás nem kötelező jellegét.[46]

49. Úgy tűnik számomra, hogy a Bíróságnak az E 101-es igazolással kapcsolatos ítélkezési gyakorlata azon az előfeltevésen alapul továbbá, hogy az igazgatási bizottság határozatai nem kötelező erejűek. Ezzel az ítélkezési gyakorlattal a Bíróság beazonosította a tagállam számára abban az esetben rendelkezésre álló lehetőségeket, amikor egy vagy több tagállammal való egyet nem értés áll fenn a valamely konkrét esetben alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályt illetően.[47] A Bíróság szerint először párbeszédet kell folytatni az érintett dokumentumot kiállító intézménnyel. Abban az esetben, ha az érintett intézmények nem jutnak megegyezésre, másodszor lehetőségük van az igazgatási bizottsághoz fordulni. Végül, ha ez utóbbi nem tudja összhangba hozni az illetékes intézmények álláspontját, a fogadó tagállam számára az a lehetőség marad, hogy a kiállító intézmény tagállamában létező esetleges jogorvoslatokat nem érintve az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indítson.[48] Ugyanakkor a Bíróság ebben az összefüggésben nem hivatkozik az igazgatási bizottság határozatával szemben az EUMSZ 263. cikk szerinti *megsemmisítés* iránti kereset benyújtásának lehetőségére, amely pedig véleményem szerint logikus lett volna, ha a Bíróság azt állapította volna meg, hogy e bizottság határozatai kötelező erejűek.[49]

50. A fentiek alapján azt a következtetést vonom le, hogy a 883/2004 és a 987/2009 rendelet által létrehozott szabályozás jelenlegi állapotában a két vagy több tagállam között, valamely konkrét esetben alkalmazandó szabályozást illetően felmerülő vitával kapcsolatban az igazgatási bizottság által hozott határozat nem kötelező erejű. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az igazgatási bizottság előtti eljárás nem gyakorolhat hatást az A1 hordozható dokumentum kötelező erejére.

41 Kiemelés tőlem. Lásd továbbá a dokumentumok érvényességére, az alkalmazandó jogszabályok meghatározására és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti ellátások biztosítására vonatkozó, párbeszéden alapuló és békéltető eljárás létrehozásáról szóló, 2009. június 12-i A1. határozat 3. pontját. (HL 2010. C 106., 1. o.).

42 A migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló, 1958. szeptember 25-i tanácsi rendelet (HL 1958. 30., 561. o.).

43 1967. december 5-i van der Vecht ítélet (19/67, EU:C:1967:49, 457. o.). A 43. cikk a) pontjának értelmében létrejön egy igazgatási bizottság, amely a következő feladatokat látja el: „az igazgatási jellegű kérdések és az e rendelet rendelkezéseiből, valamint későbbi rendeletekből, illetve ezek szerint megkötött megállapodásokból eredő értelmezési kérdések kezelése, a hatóságok, intézmények és érintett személyek azon jogának sérelme nélkül, hogy a tagállamok jogszabályaiban, valamint e rendeletben vagy a Szerződésben előírt eljárást kezdeményezzenek, illetve bírósághoz forduljanak”.

44 A 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdését és a 987/2009 rendelet 5. cikkének (4) bekezdését a jelen indítvány 8. és 9. pontja idézi.

45 Lásd az igazgatási bizottság fent hivatkozott A1. határozatának 18. pontját.

46 Ezt az elemzést nem kérdőjelezheti meg az, hogy a 987/2009 rendelet 89. cikkének (3) bekezdése általános jelleggel előírja az illetékes hatóságok számára, hogy gondoskodjanak arról, hogy „intézményeik ismerjenek és alkalmazzanak minden közösségi, jogalkotási vagy egyéb rendelkezést […] az igazgatási bizottság határozatait is beleértve”. Ez a rendelkezés véleményem szerint nem értelmezhető úgy, hogy az az igazgatási bizottságra joghatás kiváltására irányuló aktusok meghozatalára vonatkozó hatáskört kíván ruházni.

47 Ezt az ítélkezési gyakorlatot részben a 987/2009 rendelet 5. cikkének (2)–(4) bekezdése kodifikálta, amelyeket a jelen indítvány 9. pontja idézi.

48 A közelmúltban ebben az értelemben lásd: 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítélet (C-620/15, EU:C:2017:309, 44–46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 Emlékeztetőül, az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében a Bíróság megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.

51. Másképpen megfogalmazva úgy vélem, hogy olyan helyzetben, mint az alapügybeli helyzet, amikor az érintett tagállamok a 883/2004 rendelet 76. cikke (6) bekezdésének és a 987/2009 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének megfelelően [50] az igazgatási bizottság beavatkozását kérték, és ez a bizottság az A1 hordozható dokumentum visszavonásáról hozott határozatot, ez a dokumentum mindaddig kötelező erejű, amíg azt a kiállító intézmény nem vonja vissza vagy nyilvánítja érvénytelennek.

52. Véleményem szerint ez attól függetlenül így van, hogy az a tagállam, amelyhez a kiállító intézmény tartozik, az igazgatási bizottság előtti eljárás keretében esetleg megsérti az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvéből fakadó kötelezettségeket. Ha a fogadó tagállam úgy véli, hogy az előbbi tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt eljárást indíthat, vagy a Bizottságtól kérheti azt, hogy maga a Bizottság járjon el a szóban forgó tagállammal szemben. [51]

53. Az előzőekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) pontjára azt a választ adja, hogy az A1 hordozható dokumentum olyan helyzetben is kötelező erővel rendelkezik, mint az alapügybeli helyzet, amikor az igazgatási bizottság e dokumentum visszavonásáról hozott határozatot, azonban a kiállító intézmény nem vonta vissza az említett a dokumentumot.

2. Második eset: az A1 hordozható dokumentum visszamenőleges hatálya (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) pontja)

54. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az A1 hordozható dokumentum kötelező-e abban az esetben is, ha ezt a dokumentumot azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került, és amennyiben igen, van-e ennek a dokumentumnak visszamenőleges hatálya.

55. Mindenekelőtt megállapítom, hogy ez a kérdés nem hipotetikus jellegű, ahogyan azt a magyar kormány javasolja. E kormány többek között arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben nem bizonyították azt, hogy az illetékes magyar intézmény visszamenőleges hatállyal állított ki A1 hordozható dokumentumokat, azt követően, hogy az osztrák hatóságok megállapították, hogy az érintett munkavállalókra az osztrák szociális biztonsági rendelkezések irányadók.

56. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikkben foglalt eljárás keretében a Bíróság kizárólag az uniós jogszabályok értelmezéséről határozhat a nemzeti bíróság által közölt tényállás alapján. A Bíróság tehát nem rendelkezik hatáskörrel az alapügy tényeinek elbírálására, mivel ez a feladat a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. [52] Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a szóban forgó A1 hordozható dokumentumokat *részben visszamenőleges hatállyal*, és *részben az érintett munkavállalók osztrák jogszabályok szerinti biztosítási kötelezettségének megállapítását követően* állították ki. [53] Ebből következik, hogy választ kell adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) pontjára.

50 A 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdését és a 987/2009 rendelet 5. cikkének (4) bekezdését a jelen indítvány 8. és 9. pontja idézi.

51 Lásd ebben az értelemben: 1997. május 29-i Denuit ítélet (C-14/96, EU:C:1997:260, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Úgy vélem, hogy szükségtelen, hogy a Bíróság a jelen ügy keretén belül állást foglaljon abban a kérdésben, hogy az, hogy egy tagállam nem felel meg az igazgatási bizottság valamely határozatának, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés megsértését eredményezi-e.

52 Lásd ebben az értelemben: 2008. szeptember 11-i CEPSA-ítélet (C-279/06, EU:C:2008:485, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 Lásd a jelen indítvány 15. pontját. A tárgyaláson a salzburgi egészségbiztosítási pénztár azt is kifejtette, hogy a szóban forgó A1 igazolásokat azelőtt és azt követően is kiállították, hogy az érintett munkavállalók az osztrák hatóságok az osztrák társadalombiztosítási rendszer hatálya alá kerültek.

57. Az Alpenrindhez, a Martin-Meathez és a Martimpex-Meathez, a cseh, az ír, a magyar és a lengyel kormányhoz, valamint a Bizottsághoz hasonlóan, illetve a salzburgi egészségbiztosítási pénztárral, valamint az osztrák, a belga, a német [54] és a francia kormánnyal ellentétben úgy vélem, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni. Az alábbiakban kifejtett okok miatt ugyanis úgy vélem, hogy az A1 hordozható dokumentum abban az esetben is kötelező erejű, ha ezt a dokumentumot azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került, és ilyen esetben ez a dokumentum visszamenőleges hatállyal rendelkezhet.

58. Ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az E 101-es igazolás visszamenőleges hatállyal rendelkezhet. A Bíróság ekképpen megállapította, hogy egy ilyen igazolás kiállításával az illetékes intézmény annak kijelentésre szorítkozik, hogy az érintett munkavállaló továbbra is ezen intézmény tagállama jogszabályainak hatálya alá tartozik egy adott időszakban, amely alatt egy másik tagállam területén végez munkát. Ugyanakkor – még mindig a Bíróság szerint – egy ilyen kijelentés – bár célszerű, hogy arra az érintett időszak elején kerüljön sor – ezen időszak alatt, illetve akár annak lejártát követően is megtehető. Ilyen feltételek mellett semmi sem tiltja, hogy az E 101-es igazolás adott esetben visszamenőleges hatállyal rendelkezzen. [55]

59. Ez az ítélkezési gyakorlat véleményem szerint *mutatis mutandis* az új szabályozási keretre is alkalmazandó. [56] Ebben az összefüggésben meg kell állapítani, hogy a 987/2009 rendelet 15. cikke, amely magában foglalja a többek között a 883/2004 rendelet 12. cikkének alkalmazására irányuló eljárást, az (1) bekezdésben kifejezetten kimondja, hogy „ha egy személy [a 883/2004 rendelet] II. címe szerint illetékes tagállamtól eltérő tagállamban folytatja tevékenységét, a munkáltató vagy – tevékenységét nem munkavállalóként gyakorló személy esetében – az érintett személy erről tájékoztatja – *lehetőleg előzetesen* – az alkalmazandó jogszabályok szerinti tagállam illetékes intézményét. Ezen intézmény kiállítja az érintett személy számára a [987/2009 rendelet] 19. cikkének (2) bekezdésében említett tanúsítványt, valamint a tevékenység gyakorlása szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága által kijelölt intézmény számára haladéktalanul hozzáférhetővé teszi az e személyre [a 883/2004 rendelet] […] 12. cikke szerint alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó információt”. [57]

60. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor felteszi azt a kérdést, hogy az A1 hordozható dokumentum abban az esetben is kötelező erejű-e, ha azt csak annak megállapítását követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került. E bíróság szerint ugyanis megállapítható, hogy a valamely szociális biztonsági rendszer hatálya alá ilyen módon való tartozást megállapító dokumentumok a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerinti „dokumentumoknak” is minősülnek, ami azt jelentené, hogy ezek a dokumentumok más tagállam hatóságai számára is kötelező erejűek.

61. Ez az okfejtés számomra nem meggyőző.

54 A német kormány különösen úgy véli, hogy az A1 igazolás kötelező ereje nem érvényesül, ha ezt a dokumentumot csak azt követően állították ki, hogy a fogadó tagállam hivatalosan elismerte a jogszabályai alapján fennálló biztosítási kötelezettséget, és a származási országot *erről tájékoztatták*.

55 Lásd: 2000. március 30-i Banks és társai ítélet (C-178/97, EU:C:2000:169, 53. és 54. pont). Lásd továbbá: 2012. október 4-i Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe ítélet (C-115/11, EU:C:2012:606, 43. pont), amelyből az következik, hogy az E 101-es igazolás kiadására *általában* azon időszak kezdete előtt vagy elején kerül sor, amelyre vonatkozik. Lásd továbbá az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének, 14a. cikke (1) bekezdésének, valamint a 14b. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmezéséről szóló, 2000. december 13-i 181. sz. igazgatási bizottsági határozat 6. pontját (HL 2001. L 329., 73. o.).

56 Lásd a jelen indítvány 33. pontját.

57 Kiemelés tőlem.

62. Először is úgy vélem, hogy az ilyen értelmezés nem áll összhangban a 987/2009 rendelet szövegével. Emlékeztetőül, e rendelet 5. cikkének (1) bekezdése a valamely tagállam intézménye által a 883/2004 rendelet és a 987/2009 rendelet alkalmazása céljából egy személy helyzetének *bemutatására* kiállított dokumentumokra, valamint a bizonyítékokra vonatkozik.[58] Ugyanakkor a valamely személynek egy tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá vonásáról szóló határozat e személy helyzetét nem „bemutatja" a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint, hanem az véleményem szerint inkább e személy jogi helyzetének *megállapítására* irányul. Ezenkívül, a 987/2009 rendelet 19. cikkének (2) bekezdése szerint azon tagállam illetékes intézménye, amelynek jogszabályai a 883/2004 rendelet II. címében található valamely rendelkezés alapján alkalmazandók, az érintett személy vagy a munkáltató *kérésére* tanúsítja, hogy ezen állam jogszabályai alkalmazandók[59]. A valamely személynek egy tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozását megállapító határozatot ugyanakkor nem – ez utóbbi rendelkezés alapján – „az érintett személy vagy a munkáltató kérésére", hanem inkább az érintett hatóságok kezdeményezésére állítják ki.

63. Másodszor, miként azt a jelen indítványban már kifejtettem, meg kell állapítani, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének elfogadásával az uniós jogalkotó a Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát kívánta kodifikálni.[60] Ugyanakkor ez az ítélkezési gyakorlat csak az E 101-es igazolásokra (jelenleg A1 hordozható dokumentum), nem pedig másfajta dokumentumokra vonatkozik.[61] Ezenkívül ebben az összefüggésben számomra úgy tűnik, hogy a Banks és társai ítélet olyan helyzetre vonatkozott, mint az alapügybeli helyzet, amikor az érintett E 101-es igazolásokat legalább részben azt *követően* állították ki, hogy az érintett munkavállalók a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá kerültek.[62] Ez a körülmény azonban nem befolyásolta a Bíróság azon értékelését, amely szerint ezek az igazolások kötelező erővel rendelkeznek.

64. Harmadszor, úgy vélem, hogy az az értelmezés, amely szerint a valamely személynek egy tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá vonását megállapító határozat a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt „dokumentumként" minősíthető, nem megfelelő, akár önkényes eredményekkel járhat. Ugyanis, ahogyan azt a lengyel kormány állítja, egy ilyen megközelítés idővel való versenyfutást eredményezhet a tagállami hatóságok között, és mindegyik hatóság arra törekedne, hogy elsőként állítson ki a saját szociális biztonsági rendszerének hatálya alá vonásról szóló határozatot, amely veszélyeztetné az érintett személyek jogbiztonságát.[63] Ugyanis ilyen esetben mindegyik tagállamnak pénzügyi érdeke fűződik ahhoz, hogy az első legyen.

65. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) pontjára azt a választ adja, hogy az A1 hordozható dokumentum abban az esetben is kötelező, ha ezt a dokumentumot azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került, és ilyen esetben ez a dokumentum visszamenőleges hatállyal rendelkezhet.

58 Az említett 5. cikk (1) bekezdését a jelen indítvány 9. pontja idézi.

59 Ezen 19. cikk (2) bekezdését a jelen indítvány 10. pontja idézi. Lásd továbbá a 987/2009 rendelet 15. cikkének (1) bekezdését, amelynek értelmében az alkalmazandó jogszabályok szerinti tagállam illetékes intézménye kiállítja az érintett személy számára a 987/2009 rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében említett *tanúsítványt*.

60 Lásd a jelen indítvány 27–33. pontját.

61 Az E 101-es igazolás és a másfajta dokumentumok által előidézett joghatások közötti különbségeket illetően lásd: 2015. február 12-i Bouman ítélet (C-114/13, EU:C:2015:81, 26. és 27. pont); 2015. szeptember 9-i X és van Dijk ítélet (C-72/14 és C-197/14, EU:C:2015:564, 47–50. pont).

62 2000. március 30-i Banks és társai ítélet (C-178/97, EU:C:2000:169). Lásd többek között az említett ítélet 5–7. pontját.

63 Emlékeztetőül, a Bíróságnak az E 101-es igazolás kötelező erejével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata többek között az Unión belül mozgó személyek jogbiztonságával kapcsolatos megállapításokon alapul. Lásd a jelen indítvány 35. pontját. Ebben az összefüggésben megemlítem, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás során a salzburgi egészségbiztosítási pénztár megjegyezte, hogy „[v]éleménye szerint az érdemi határozathozatal egyetlen módja a biztosítási kötelezettség határozattal történő megállapítása, az A1 [hordozható] dokumentum magyar intézmény által történő bemutatása ellenére".

66. Ebben a tekintetben hozzáteszem, hogy az a kérdés, hogy a kiállító intézmény – azáltal, hogy az A1 hordozható dokumentumot azt követően állította ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került – esetleg megsértette-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettségét, illetve hogy az érintett hatóságoknak ilyen esetben a 987/2009 rendelet 6. cikkét kellett volna-e alkalmazniuk, nincs hatással arra a kötelező erőre, amellyel ez a dokumentum rendelkezik.[64] Emlékeztetőül, ha egy tagállam úgy véli, hogy egy másik tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt eljárást indíthat.[65]

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

1. A kérdés tárgyáról és a javasolt értelmezésekről

67. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétel értelmezésére vonatkozik.[66] A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ezt a kérdést csak arra az esetre teszi fel, ha az A1 hordozható dokumentum bizonyos feltételek mellett csak korlátozott kötelező erővel rendelkezne. Azon válaszra tekintettel, amelyet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésre javasolok, főszabály szerint tehát nem szükséges az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre választ adni.

68. Mindenesetre a hasznos válasz érdekében, valamint tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés az Osztrák Köztársaság és Magyarország közötti azon jogvita középpontjában áll, amely az alapeljárás hátterét képezi,[67] az alábbiakban bemutatom az e kérdéssel kapcsolatos megjegyzéseimet.

69. A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében „az a személy, aki egy tagállamban munkavállalóként végzi tevékenységét olyan munkáltató nevében, aki tevékenységét szokásosan abban a tagállamban végzi, és akit az említett munkáltató egy másik tagállamba küld, hogy a munkáltató nevében ott munkát végezzen, továbbra is az elsőként említett tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen munkavégzés várható időtartama nem haladja meg a huszonnégy hónapot, és *a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik […] személy felváltása céljából történik*”.[68] A szóban forgó ügyben vitatott időszakban „a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik” fordulatot „a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik *kiküldött* személy felváltása céljából történik” fordulattal váltották fel.[69]

70. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a felváltás tilalmára vonatkozó e feltétel hatályát, és többek között azon kérdést illetően, hogy ezt a feltételt megsértik-e olyan helyzetben, mint az alapügybeli helyzet, amikor a felváltásra nem ugyanazon, hanem valamely más munkáltató általi kiküldés következtében kerül sor. Ebben a tekintetben ez a bíróság rámutat, hogy míg a Martimpex-Meat által kiküldött személyek a vitatott időszakban ténylegesen az említett társaság egyetlen munkavállalóját sem váltották fel, ők valószínűleg a Martin-Meat munkavállalóit váltották

64 A 987/2009 rendelet 5. és 6. cikke közötti kapcsolatot illetően lásd a jelen indítvány 32. pontját.

65 Lásd továbbá a jelen indítvány 52. pontját.

66 Megjegyzem, hogy a fent hivatkozott, 2016. december 13-i bizottsági javaslat a 883/2004 rendelet 12. cikkének módosítására irányul. Lásd az említett javaslat 1. cikkének 13. pontját, valamint az indokolásban azokhoz fűzött magyarázatokat.

67 Lásd a jelen indítvány 18–21. pontját.

68 Kiemelés tőlem. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a jelen ügyben nem vitatott, hogy a munkavégzés várható időtartama nem haladta meg a huszonnégy hónapot, ahogyan azt a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése előírja.

69 Kiemelés tőlem. A 465/2012 rendeletre vonatkozó előkészítő munkálatokból következik, hogy e módosítás annak tisztázására irányult, hogy egy kiküldött személyt nem lehet másik kiküldött személlyel helyettesíteni, miután lejár az első személy kiküldetése, és a „kiküldött” szó véletlenül maradt ki a 883/2004 rendelet eredeti változatából. Lásd a 883/2004/EK rendelet módosításáról szóló, 2010. december 20-i európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(2010) 794 végleges) indokolásának 5. pontját. Lásd továbbá a jelen indítvány 6. és 7. pontját.

fel.[70] A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül azt kérdezi, hogy ebben a tekintetben jelentősége van-e annak, ha a két munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a) pontja) vagy ha e munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontja).

71. A Bíróság előtt a felek és az érdekeltek két álláspontot képviselnek a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétel értelmezésével kapcsolatban.

72. A salzburgi egészségbiztosítási pénztár, az osztrák, a belga, a cseh, a német és a francia kormány, valamint a Bizottság által képviselt első megközelítés szerint a felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel ellentétes a kiküldött munkavállalók mindennemű felváltása, anélkül hogy jelentősége lenne annak, hogy ugyanazon munkáltató vagy különböző munkáltatók általi kiküldésekről van-e szó. Ebből az következik, hogy ez a feltétel nem teljesül, ha B munkáltató egy munkavállalót valamely másik tagállamba egy olyan munka elvégzése érdekében küld ki, amelyet korábban az A munkáltató által kiküldött munkavállaló végzett, mindezt anélkül, hogy jelentősége lenne annak, hogy a két munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van, vagy hogy közöttük személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn. A felváltás tilalmára vonatkozó feltétel efféle tág értelmezése *mutatis mutandis* megfelel az igazgatási bizottság gyakorlati útmutatójában bemutatott értelmezésnek.[71]

73. A második megközelítés szerint – amely az Alpenrind, valamint a magyar és a lengyel kormány álláspontjának felel meg – a felváltás tilalmára vonatkozó feltételt szigorúbban kell értelmezni. Ezt a feltételt ugyanis nem sértik meg, ha különböző munkáltatók általi kiküldésekről van szó, anélkül, hogy jelentősége lenne annak, ha a két érintett munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van.[72]

74. A két megközelítés meglehetősen eltérő *szempontokon* alapul. Az első megközelítés szerint a felváltás tilalmára vonatkozó feltételt nemcsak a származási tagállam, hanem a fogadó tagállam szemszögéből is figyelembe kell venni. Ezzel a feltétellel tehát ellentétes az, hogy a fogadó tagállamban bizonyos feladatokat, illetve megbízatásokat folyamatos jelleggel kiküldött munkavállalók látnak el, akik nem tartoznak e tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá.

75. Ez a megközelítés a gyakorlatban magában foglalja egyrészt azt, hogy B munkáltató akadályozva van abban, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt szabályozásra hivatkozzon, és a munkavállalóit valamely szolgáltatás nyújtása céljából egy másik tagállamba kiküldje, ha A munkáltató ugyanezen szolgáltatásnak ugyanezen tagállamban történő nyújtása érdekében korábban élt ezzel a szabályozással. Másrészt, a fogadó tagállamban a szolgáltatás címzettje (azaz a jelen esetben az Alpenrind) e megközelítés szerint akadályozva van abban, hogy olyan, különböző vállalkozásokkal kötött, egymást követő és elkülönült szerződéseket alkalmazzon, amelyek ugyanazon munkáknak a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá nem tartozó kiküldött munkavállalók általi elvégzéséről szólnak.

70 Lásd a jelen indítvány 12. és 13. pontját.

71 Lásd az igazgatási bizottságnak az Európai Unióban (EU), az Európai Gazdasági Térségben (EGT) és Svájcban alkalmazandó jogszabályokról szóló, 2013. decemberi gyakorlati útmutatója első részének 7. pontját, amelyből az következik, hogy „[a]z A fogadó tagállamban egy kiküldött munkavállaló nem váltható fel közvetlenül egy, a B kiküldő tagállamban székhellyel rendelkező ugyanazon vállalkozás által kiküldött munkavállalóval, sem egy, a B tagállamban letelepedett másik vállalkozás által kiküldött munkavállalóval, vagy egy, a C tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás által kiküldött munkavállalóval […] [H]a […] a fogadó A tagállam vállalkozásánál már korábban is folytatott tevékenységet egy B kiküldő tagállam által kiküldött munkavállaló, ezt a munkavállalót nem lehet közvetlenül felváltani egy bármely tagállamból újonnan kiküldött munkavállalóval. Nem számít, hogy melyik vállalkozástól vagy tagállamból küldik az újonnan kiküldött munkavállalót – egy kiküldött munkavállalót nem lehet közvetlenül felváltani egy másik kiküldött munkavállalóval”. Megjegyzem, hogy a gyakorlati útmutató e változatát csak az alapügyben vitatott időszakot követően tették közzé. Az igazgatási bizottság gyakorlati útmutatójának későbbi, 2011. januári változata nem tartalmazta ezt a magyarázatot.

72 Sem a Martin-Meat, sem a Martimpex-Meat, sem pedig az ír kormány nem adott választ az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre.

76. A második megközelítés ugyanakkor a származási tagállam és a munkavállalókat kiküldő munkáltató szempontján alapul. E megközelítés szerint csak annak van jelentősége, hogy e munkáltató szempontjából a kiküldött munkavállalók felváltásának esete áll-e fenn, vagy sem.

77. Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen olyan tájékoztatást nem adott, hogy az alapügybeli jogvita alapját képező tényállás csalást vagy joggal való visszaélést valósítana meg.[73] Abból az előfeltevésből indulok ki tehát, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés nem vonatkozik a csalás vagy a joggal való visszaélés különös eseteire.

78. Ezt követően meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat semmilyen tájékoztatást nem ad arról, hogy a jelen esetben az érintett munkáltatók, nevezetesen a Martin-Meat és a Martimpex-Meat között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnának fenn, sem pedig adott esetben arról, hogy ezek az összefonódások milyen jellegűek.[74] Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal azt kérdezi, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének értelmezése tekintetében van-e jelentősége annak, ha ilyen összefonódások állnak fenn az érintett munkáltatók között.[75]

79. Az alábbi elemzésben először is megvizsgálom azt a kérdést, hogy abban az esetben, ha az érintett munkáltatók között nem állnak fenn személyi és/vagy szervezeti összefonódások, a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel ellentétes-e az, ha a munkáltató egy munkavállalót valamely másik tagállamba olyan munka végzése céljából küld ki, amelyet korábban egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló végzett (2. rész).

80. Előrebocsátom, hogy erre a kérdésre véleményem szerint nemleges választ kell adni. Az alábbiakban bemutatott indokok miatt ugyanis úgy vélem, hogy a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel tág értelmezése megalapozatlan, és a B munkáltatót semmi nem akadályozza a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése szerinti kiküldésben, ha az A munkáltató részéről korábban ilyen kiküldésre került sor.

81. Másodszor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a) és b) pontját vizsgálom meg, amelyekben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy azok a körülmények, amelyek szerint egyrészt a munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van, másrészt pedig közöttük személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn, módosíthatják-e az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó választ. Ebben a tekintetben először is kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az egyes érintett munkáltatók székhelyének a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel szempontjából nincs jelentősége (3. rész). Másodszor, röviden kitérek arra az esetre, amikor az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn (4. rész).

73 Lásd továbbá a jelen indítvány 17. lábjegyzetét.

74 A Martin-Meat és a Martimpex-Meat azt állítják, hogy a két társaság között semmilyen tulajdonosi, szervezeti vagy irányításbeli összefonódás nem áll fenn. A magyar kormány hasonlóképpen azt állítja, hogy a jelen ügyben egymástól különböző jogi személyekről van szó. Ugyanakkor az osztrák kormány arra hivatkozik, hogy a neveket és a szervezeti felépítést illetően nagymértékű azonosság áll fenn a két munkáltató és részben a kiküldött munkavállalók között is.

75 Kifejtem, hogy véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontja nem hipotetikus jellegű, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az elfogadhatatlanságához vezethet. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján számomra ugyanis úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ebben a fázisban nem döntötte el azt a kérdést, hogy a jelen ügyben az érintett munkáltatók között állnak-e fenn személyi és/vagy szervezeti összefonódások, mivel ezt a kérdést csak akkor teszi fel, ha a Bíróság elutasítaná a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel tág értelmezését.

2. A 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének értelmezéséről

a) A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése szerinti rendszerről

82. A 883/2004 rendelet II. címében található rendelkezések, amelyekhez a 12. cikk (1) bekezdése is tartozik, teljes és egységes kollíziós szabályrendszert képeznek, amelynek célja, hogy az Unión belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók csak egyetlenegy tagállam szociális biztonsági rendszerébe tartozzanak az alkalmazandó nemzeti jogszabályok átfedései és az ebből származó esetleges bonyodalmak elkerülése érdekében.[76]

83. A 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének a) pontja tartalmazza azt a fő kapcsoló szabályt, amely szerint a munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként egy tagállamban tevékenységet folytató személyek az adott tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak (*lex loci laboris*).[77] E rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében az a személy, akit a munkáltatója egy másik tagállamba küld, továbbra is a származási tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozik. Másképpen megfogalmazva, a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése a munkáltató számára előírja azt a *lehetőséget*, hogy bizonyos feltételek mellett a munkavállalóit egy másik tagállamba küldje, anélkül hogy e munkavállalókat az utóbbi tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá kellene vonni.

84. Ezen 12. cikk (1) bekezdés célja többek között az, hogy előmozdítsa a szolgáltatásnyújtás szabadságát azon vállalkozások számára, amelyek azt kihasználva a székhelyük tagállamától eltérő tagállamba küldik munkavállalóikat. Célja ugyanis, hogy a munkavállalók szabad mozgását valószínűsíthetően gátló akadályokat leküzdje, valamint hogy a gazdasági kölcsönhatást oly módon ösztönözze, hogy ugyanakkor az adminisztratív nehézségek kiküszöbölhetők legyenek, különösen a munkavállalók és a vállalkozások vonatkozásában.[78]

85. Pontosítani kell, hogy a salzburgi egészségbiztosítási pénztár, az osztrák, a belga, a cseh, a német és a francia kormány, valamint a Bizottság javaslatával ellentétben a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését nem lehet „kivételnek” minősíteni. Ez a bekezdés ugyanis, ahogyan az a címéből egyértelműen kitűnik, egy *különös szabályt* képez, amely olyan különleges esetre vonatkozik, amely más alkalmazandósági kritériumokat indokol.[79] Ebben az összefüggésben a Bíróság az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének a) pontjával (a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének elődje) kapcsolatban megállapította, hogy „bizonyos, *különleges helyzetekben* […] az [1408/71] rendelet 13. cikke (2) bekezdésének a) pontjában [(jelenleg a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének a) pontja)] foglalt általános szabály puszta és egyszerű alkalmazása azzal a veszéllyel jár, hogy nem az elkerülését eredményezi az olyan, mind a munkavállalót, mind a munkáltatót és a szociális biztonsági intézményeket érintő adminisztrációs nehézségeknek, amelyek hatásuknál fogva akadályozhatják az említett rendelet hatálya alá tartozó személyek szabad mozgásának gyakorlását, hanem épp ellenkezőleg: a létrehozását […]. Az ilyen helyzetekre vonatkozó *különös szabályokat* többek között az 1408/71 rendelet 14. cikke [(jelenleg a 883/2004 rendelet 12. cikke)] tartalmazza.”[80]

76 Az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének a) pontjával (a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének elődje) kapcsolatban analógia útján lásd: 2000. november 9-i Plum ítélet (C-404/98, EU:C:2000:607, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az alkalmazandó jog egységességének elvével kapcsolatban lásd a 883/2004 rendeletnek a jelen indítvány 5. pontjában idézett 11. cikke (1) bekezdését.

77 Lásd a jelen indítvány 5. pontját. Lásd továbbá az említett rendelet (17) preambulumbekezdését.

78 Lásd, hasonló értelemben, az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének a) pontjával (a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének elődje) kapcsolatban: 2000. november 9-i Plum ítélet (C-404/98, EU:C:2000:607, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá az igazgatási bizottságnak a 883/2004 rendelet 12. cikke értelmezéséről szóló, 2009. június 12-i A2. határozatának (1) és (2) preambulumbekezdését (HL 2010. C 106., 5. o.).

79 A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését a jelen indítvány 6. és 7. pontja idézi. Lásd továbbá a 883/2004 rendelet (18) preambulumbekezdését, amelynek értelmében „[o]lyan különleges esetekben, amelyek más alkalmazandósági kritériumokat indokolnak, szükség lehet az említett főszabálytól való eltérésre”.

80 Kiemelés tőlem. Lásd: 2012. október 4-i Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe ítélet (C-115/11, EU:C:2012:606, 31. pont).

86. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy semmilyen ok nincs arra, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését különösen megszorítóan értelmezzük.

b) A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltételről

87. A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében a kiküldött személy továbbra is a származási tagállam szociális biztonsági jogszabályainak hatálya alá tartozik, feltéve többek között, hogy „kiküldetése nem egy másik kiküldött személy felváltása céljából történik”.

88. Ez a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel nem szerepelt a 3. sz. rendelet 13. cikke a) pontjának (a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének elődje) eredeti változatában, hanem azt a 24/64/EGK rendelet illesztette be e rendelkezés szövegébe.[81] Ez utóbbi rendelet első preambulumbekezdéséből következik, hogy „a [3. sz. rendelet] 13. cikke a) pontjának alkalmazása bizonyos visszaéléseket eredményezett, és ezt a rendelkezést ezen visszaélések megfékezése érdekében felül kell vizsgálni amellett, hogy a kiküldött munkavállalók számára fenn kell tartani azt a lehetőséget, hogy továbbra is a megszokott munkahely szerinti ország jogszabályainak hatálya alatt maradjanak”.

89. A felváltás tilalmára vonatkozó feltétel hátterére vonatkozó értelmezésem szerint az uniós jogalkotó ezzel a feltétellel azt a 3. sz. rendeletben azonosított nyilvánvaló hiányosságot kívánta orvosolni, hogy bizonyos munkáltatók megkerülték a kiküldés időtartamára vonatkozó feltételt[82] azzal, hogy a kiküldött munkavállalóik tekintetében az ahhoz szükséges rotációt alkalmazták, hogy e munkavállalók továbbra is a származási tagállam jogszabályainak hatálya alatt maradjon, ahol a szociális biztonsági járulékok alacsonyabbak voltak a fogadó tagállamhoz képest.[83] A felváltás tilalmára vonatkozó feltételt később az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének a) pontjában, majd a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében lényeges módosítások nélkül fenntartották.[84]

90. A jelen ügyben felmerülő kérdés az, hogy a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel bevezetésével az uniós jogalkotó azon helyzeten kívül, amikor ugyanaz a munkáltató a kiküldés időtartamával kapcsolatos feltétel megkerülése érdekében a kiküldött személyzete tekintetében rotációt alkalmaz, *más* helyzeteket is meg kívánt-e akadályozni, és többek között szándékában állt-e megtiltani a különböző munkáltatók általi egymást követő kiküldéseket.

91. Véleményem szerint ez nem így van.

81 A 3. sz. rendelet 13. cikkének és a 4. rendelet 11. cikkének módosításáról szóló, 1964. március 10-i tanácsi rendelet (a kiküldetésben lévő és a tevékenységüket rendesen több országban folytató munkavállalókra alkalmazandó jogszabályok) (HL 1964. 47., 746. o.).

82 A korábbi 3. sz. rendelet 13. cikkének a) pontja egy „várható időtartamot” (franciául: „durée probable”) írt elő, amely nem haladja meg a tizenkét hónapot, és amely legfeljebb huszonnégy hónapig meghosszabbítható. Emlékeztetőül, a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése „várható időtartamot” (franciául: „durée prévisible”) ír elő, amely nem haladja meg a huszonnégy hónapot. Lásd a jelen indítvány 6. pontját.

83 Lásd ebben az értelemben: Dutheillet de Lamothe főtanácsnok Manpower ügyre vonatkozó indítványa (35/70, nem tették közzé, EU:C:1970:104, 1265. o.), amely kiemeli, hogy „[a 3. sz. rendelet 13. cikkének a) pontja] visszaéléseket eredményezett. Bizonyos vállalkozások a származási országukon kívül munkahelyeket létesítettek, és a kiküldött munkavállalóik tekintetében az ahhoz szükséges rotációt alkalmazták, hogy e munkavállalóik továbbra is a származási tagállam jogszabályainak hatálya alatt maradjanak, ahol a társadalombiztosítási járulékok alacsonyabbak voltak azon országhoz képest, ahol e munkavállalókat alkalmazták. Ilyen gyakorlatok fennállását állapították meg többek között Franciaországban az építő- és a faiparban. Másfelől, többek között a Hollandia és Németország közötti kapcsolatokban megállapítást nyert, hogy az előbbi országban munkáltatónak nem minősülő »toborzók«, illetve »alvállalkozók« az utóbbi ország számára olyan munkavállalókat bocsátottak rendelkezésre, akik továbbra is az előbbi ország társadalombiztosítási rendszerének hatálya alatt maradtak”. A főtanácsnok megjegyzései különösen a „kiküldetés” fogalmának a 3. sz. rendelet 13. cikke a) pontjának szövegébe történő párhuzamos beillesztésére vonatkoznak. Lásd még a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló rendeletek végrehajtásával foglalkozó igazgatási bizottság ötödik éves jelentését, 1963. január-december, 12. és 56. pont. Lásd továbbá Jacobs főtanácsnok FTS-ügyre vonatkozó indítványát (C-202/97, EU:C:1999:33, 26. pont), amely szintén hivatkozik a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel bevezetésére.

84 A 3. sz. rendeletnek a 24/64 rendelet által módosított 13. cikkének a) pontja előírta, hogy a kiküldött munkavállaló „nem küldhető ki egy olyan másik munkavállaló felváltása céljából, akinek kiküldési ideje letelt”. Az 1408/71 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének a) pontja előírta, hogy a kiküldött munkavállaló „nem [küldhető ki] olyan munkavállaló felváltására […], akinek kiküldetési ideje letelt”. A 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését a jelen indítvány 6. és 7. pontja idézi.

92. Először is a 3. sz., az 1408/71 és a 883/2004 rendelet szövegében vagy az azokhoz kapcsolódó előkészítő munkálatokban semmi nem enged a jogalkotó részéről ilyen szándék fennállására következtetni.

93. Bár a 883/2014 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének szövege, amelynek értelmében a kiküldött személy „kiküldetése nem [történhet] egy másik kiküldött személy felváltása céljából", nem döntő, azonban úgy vélem, hogy az azon értelmezés mellett szól, amely szerint a felváltás tilalmára vonatkozó feltételnek nem célja a különböző munkáltatók általi egymást követő kiküldések elkerülése. Szó szerinti értelemben véve ugyanis, a „kiküldetése […] felváltása céljából" kifejezés, amely a német nyelvi változatot kivéve a 884/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének valamennyi nyelvi változatában megtalálható, véleményem szerint azt jelenti, hogy a munkavállalót a munkáltató egy másik kiküldött munkavállaló felváltása *érdekében* küldi ki.[85]

94. Ugyanakkor a visszaélés esetét kivéve a B munkáltató általi kiküldésnek nem célja az A munkáltató által kiküldött munkavállaló felváltása. Az inkább valamely szolgáltatásnak a fogadó tagállamban történő nyújtására irányul. Ebben a tekintetben hozzáteszem, hogy az sem biztos, hogy a B munkáltató tudatában van az A munkáltató általi korábbi kiküldésnek.[86]

95. Másképpen megfogalmazva, a „kiküldése […] felváltása céljából" kifejezés véleményem szerint megerősíti azt az álláspontot, amely szerint a felváltás tilalmára vonatkozó feltételt csak a munkavállalót kiküldő munkáltató szemszögéből kell figyelembe venni. Emlékeztetőül, a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése előírja azokat a feltételeket, amelyek mellett ez a munkáltató a munkavállalóit kiküldheti anélkül, hogy őket e tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya kellene vonni.[87] Ebben a tekintetben ez a rendelkezés tartalmazza azt a feltételt, hogy az (említett munkáltató által) kiküldött személy kiküldése nem történhet egy másik kiküldött személy felváltása céljából. Megfogalmazását tekintve a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel tehát a munkavállalót kiküldő munkáltató szemszögéből indul ki.

96. Úgy vélem tehát, hogy nincs szó a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése szerinti „felváltásról", amikor B munkáltató egy munkavállalót valamely másik tagállamba olyan munka végzése céljából küld ki, amelyet korábban az A munkáltató által kiküldött valamely munkavállaló végzett. Másképpen megfogalmazva, úgy vélem, hogy B munkáltatót semmi nem akadályozza az ilyen kiküldésben. Ebből az is következik, hogy a szolgáltatás címzettje a fogadó tagállamban nincs akadályozva abban, hogy olyan, különböző vállalkozásokkal kötött, egymást követő és elkülönült szerződéseket alkalmazzon, amelyek ugyanazon munkáknak a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá nem tartozó kiküldött munkavállalók által történő elvégzéséről szólnak.

97. Ebben a tekintetben hozzáteszem, hogy az ezzel ellentétes értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy a B munkáltató pusztán amiatt kerül az A munkáltatóhoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe, mivel ez utóbbi volt az első, aki élt a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt lehetőséggel („érkezési sorrendben történő kiszolgálás" elve). Ugyanakkor véleményem szerint

85 Bizonyos nyelvi változatok azt is kimondják, hogy a személy kiküldetése nem történhet egy másik kiküldött személy felváltása „érdekében" [francia nyelvi változatban: „pour"]. Lásd különösen a dán nyelvi változatot („ikke udsendes for at afløse en anden person"), az angol nyelvi változatot („not sent to replace another person") és a svéd nyelvi változatot („inte sänds ut för att ersätta någon annan person"). A német nyelvi változat ugyanakkor azt írja elő, hogy a személy nem *válthat fel* egy másik személyt („nicht eine andere [entsandte] Person ablöst"). A 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének a 465/2012 rendelet által tett módosításai egyáltalán nem befolyásolják a különböző nyelvi változatok ezen elemzését. Lásd a jelen indítvány 6. és 7. pontját.

86 Emlékeztetőül, az ebben a részben bemutatott elemzés arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett munkáltatók között nem állnak fenn személyi és/vagy szervezeti összefonódások. Lásd a jelen indítvány 78. és 79. pontját.

87 Lásd továbbá a jelen indítvány 83. pontját.

semmi nem enged arra következtetni, hogy az uniós jogalkotó ilyen eredményt kívánt volna elérni. Egy ilyen értelmezés véleményem szerint tehát egy olyan új feltételnek az említett rendelkezésbe történő bevezetését eredményezi, amely nem következik annak szövegéből, mindez véleményem szerint ellentétes az érdekelt felek jogbiztonságának elvével.[88]

98. Ebben az összefüggésben meg kell állapítani, hogy a 883/2004 rendelet elfogadásával az uniós jogalkotó teljes mértékben ismerte a kiküldött munkavállalók felváltásával kapcsolatos problémakört, és tudatában volt az e rendelet 12. cikkének (1) bekezdése által a munkáltató, valamint kiegészítő jelleggel a vele a fogadó államban szerződő fél részére nyújtott lehetséges gazdasági előnyöknek. Ha az uniós jogalkotó meg kívánta volna akadályozni a különböző munkáltatók általi egymást követő kiküldéseket, azt kétségtelenül sokkal egyértelműbb kifejezésekkel tette volna meg.

99. Másodszor, a visszaélések elkerülésére irányuló célt illetően úgy vélem, hogy általában véve semmi nem enged arra következtetni, hogy visszaélésről van szó, amikor B munkáltató a munkavállalóit a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése alapján olyan munka elvégzése céljából küldi ki, amelyet korábban A munkáltató munkavállalói végeztek. Emlékeztetek egyébként arra, hogy egy ilyen esetben B munkáltatónak nincs feltétlenül tudomása az A munkáltató általi korábbi kiküldésről.[89]

100. Harmadszor, úgy vélem, hogy a felváltás tilalmára vonatkozó feltétel tág értelmezése, amely szerint az kiterjed a különböző munkáltatók általi egymást követő kiküldésekre is, veszélyeztetheti a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése által követett célokat. Emlékeztetőül, e rendelkezés célja többek között az, hogy előmozdítsa a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a munkavállalók szabad mozgását, valamint hogy a gazdasági kölcsönhatást oly módon ösztönözze, hogy ugyanakkor az adminisztratív nehézségek kiküszöbölhetők legyenek, különösen a munkavállalók és a vállalkozások vonatkozásában.[90]

101. A felváltás tilalmára vonatkozó feltétel tág értelmezése a gyakorlatban azt jelentené, hogy a munkáltató a kiküldés pillanatában esetleg bizonytalanságban lehet azon kérdést illetően, hogy a kiküldött munkavállaló helyzete a 883/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e, és ennélfogva, hogy ez a munkavállaló a kiküldése során a származási tagállam vagy a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozik-e. B munkavállaló ugyanis jogosan vélheti azt, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételek teljesülnek. Ugyanakkor, ha később bebizonyosodik, hogy az érintett munkát korábban a fogadó tagállamban az A munkáltató által kiküldött munkavállaló végezte, B munkáltatónak ezen értelmezés szerint el kell fogadnia, hogy az általa kiküldött munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozik. Ez így történne még egy A1 hordozható dokumentumnak a származási tagállam illetékes intézménye által történő kiállítása esetén is, amelynek értelmében a munkavállalóra e tagállam szociális biztonsági rendelkezései irányadók.[91]

102. Az ilyen fejlődés jelentősen módosíthatja azokat a gazdasági körülményeket, amelyek mellett B munkáltató a szolgáltatásait a fogadó tagállamban nyújtja,[92] és ezenkívül B munkáltató, valamint az érintett munkavállaló számára adminisztrációs nehézségeket okoz többek között e munkavállalónak a fogadó tagállam jogszabályainak hatálya alá vonása, a származási tagállamban már megfizetett járulékok követelése, illetve az A1 hordozható dokumentumnak a kiállító intézmény által történő visszavonása

88 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a jogbiztonság elve különösen azt követeli meg, hogy a jogi rendelkezések egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatóak legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek. Lásd többek között: 2008. december 18-i Altun ítélet (C-337/07, EU:C:2008:744, 60. pont).

89 Emlékeztetőül, a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen olyan tájékoztatást nem adott, hogy az alapeljárásban feltárt tények minősülhetnek-e csalásnak vagy joggal való visszaélésnek. Lásd a jelen indítvány 77. pontját.

90 Lásd a jelen indítvány 84. pontját.

91 Ebben a tekintetben lásd az igazgatási bizottság fent hivatkozott 2013. decemberi gyakorlati útmutatója első részének 7. pontját, amelyből az következik, hogy „[a] kiküldő tagállam illetékes intézménye szempontjából a kiküldetés feltételei a kiküldetési feltételek értékelésekor teljesítettnek tűnhetnek”.

92 A jelen ügyben a Martin-Meat és a Martimpex-Meat megjegyzik, hogy az osztrák társadalombiztosítási hatóságok 2016. március 21-én fizetési felszólítást küldtek a Martimpex-Meat részére az említett munkavállalók után több mint 4 millió euró összegben járulékoknak, valamint azok késedelmi kamatainak – összesen körülbelül 5 millió euró – megfizetése tárgyában.

tekintetében. Úgy vélem, hogy ilyen bizonytalanságnak B munkáltatónál való fennállása ellentétes a jogbiztonság elvével, és a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése által követett céllal ellentétben korlátozhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságát, valamint a munkavállalók Unión belüli szabad mozgását.

103. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel nem ellentétes az, ha a munkáltató egy munkavállalót valamely másik tagállamba olyan munka végzése céljából küld ki, amelyet korábban egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló végzett.

104. A teljesség érdekében hangsúlyozom, hogy az általam a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatban javasolt értelmezés különbözik az igazgatási bizottság által követett értelmezéstől.[93] Ebben a tekintetben elegendő megállapítani azt, hogy az uniós jogalkotó szabadon módosíthatja az említett rendeletet, ha az e rendelkezésben előírt, felváltás tilalmára vonatkozó feltételt ki kívánja terjeszteni a különböző munkáltatók általi egymást követő kiküldésekre. A fennálló jogi keretek között ugyanakkor véleményem szerint egy ilyen eredmény választása megalapozatlan.

3. Arról az esetről, amikor a munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a) pontja)

105. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az a körülmény, hogy az érintett munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van, módosíthatja-e az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó választ.

106. Véleményem szerint nem kétséges, hogy erre a kérdésre nemleges választ kell adni.

107. A fenti elemzés ugyanis semmilyen olyan körülményre nem mutatott rá, amely igazolja az érintett munkáltatók székhelye szerint történő különbségtételt. Úgy vélem tehát, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel nem ellentétes az, ha a munkáltató egy munkavállalót olyan munka végzése céljából küld ki, amelyet korábban egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló végzett, függetlenül attól, hogy e munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van-e, vagy sem.

108. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a) pontjára azt a választ adja, hogy nincs jelentősége annak, ha az érintett munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van.

4. Arról az esetről, amikor a munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontja)

109. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az a körülmény, hogy az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn, módosíthatja-e az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó választ.

93 Lásd a jelen indítvány 72. pontját és 71. lábjegyzetét.

110. Emlékeztetni kell arra, hogy a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel kapcsolatos, fent kifejtett elemzésem arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn.[94] Ezenkívül emlékeztetek arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen tájékoztatást nem adott arról, hogy a jelen esetben az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnának fenn, sem pedig adott esetben arról, hogy ezek az összefonódások milyen jellegűek.[95]

111. Ilyen körülmények között annak megállapítására szorítkozom, hogy azokban az esetekben, amikor az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások *állnak fenn*, véleményem szerint meg kell vizsgálni, hogy az említett munkáltatók általi kiküldések a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétel megkerülésére irányulnak-e. Emlékeztetőül, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a jogalanyok az uniós jogi normákra nem hivatkozhatnak csalárd módon vagy visszaélésszerűen, és az uniós szabályozás alkalmazása nem terjedhet ki a gazdasági szereplők visszaélésszerű magatartására.[96]

112. A kérdést előterjesztő bíróság semmilyen olyan tájékoztatást nem adott, hogy az alapügybeli jogvita alapját képező tényállás csalást vagy joggal való visszaélést valósíthat meg.[97] Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a Bíróságnak nem kell határoznia ebben a kérdésben.

113. A fentiek alapján azt javasolom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés b) pontjára azt a választ adja, hogy amennyiben az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn, meg kell vizsgálni, hogy az említett munkáltatók általi kiküldések a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétel megkerülésére irányulnak-e.

V. Végkövetkeztetés

114. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

1) A 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a valamely tagállam illetékes intézménye által a 465/2012 rendelettel módosított 987/2009 rendelet 19. cikke (2) bekezdésének megfelelően kiállított, azt igazoló A1 hordozható dokumentum, hogy a munkavállalóra a 465/2012 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet II. címe alapján e tagállam szociális biztonsági rendelkezései irányadók, egy másik tagállamnak az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bírósága számára kötelező mindaddig, amíg azt nem vonták vissza vagy nyilvánították érvénytelennek,.

2) Az A1 hordozható dokumentum olyan helyzetben is kötelező erejű, mint az alapügybeli helyzet, amikor a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság e dokumentum visszavonásáról hozott határozatot, azonban a kiállító intézmény nem vonta vissza az említett dokumentumot.

94 Lásd a jelen indítvány 79. pontját.

95 Lásd a jelen indítvány 78. pontját.

96 Lásd: 2017. november 22-i Cussens és társai ítélet (C-251/16, EU:C:2017:881, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

97 Lásd a jelen indítvány 77. pontját.

Ez abban az esetben is így van, ha ezt a dokumentumot azt követően állították ki, hogy az érintett munkavállaló a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került. Ebben az esetben az említett dokumentum visszamenőleges hatállyal rendelkezhet.

3) A 465/2012 rendelettel módosított 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezésben foglalt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétellel nem ellentétes az, ha a munkáltató egy munkavállalót valamely másik tagállamba olyan munka végzése céljából küld ki, amelyet korábban egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló végzett, függetlenül attól, hogy az érintett munkáltatók székhelye ugyanabban a tagállamban van-e.

Ugyanakkor abban az esetben, ha az érintett munkáltatók között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn, meg kell vizsgálni, hogy az említett munkáltatók általi kiküldések a 883/2004 rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, felváltás tilalmára vonatkozó feltétel megkerülésére irányulnak-e.