Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 31 januari 2018 [1]

Mål C-527/16

Salzburger Gebietskrankenkasse,
Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Ytterligare deltagare i rättegången:
Alpenrind GmbH,
Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,
Martimpex-Meat Kft,
Pensionsversicherungsanstalt,
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Migrerande arbetstagare – Social trygghet – Arbetstagare som är utsända till en annan medlemsstat än den där deras arbetsgivare är etablerad – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 5.1 och artikel 19.2 – A1-intyg för utlandet – Bindande verkan – Beslut av administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen om att dra tillbaka A1-intyg för utlandet – Retroaktiv verkan av A1-intyg för utlandet – Utfärdande av A1-intyg för utlandet efter det att det har fastställts att arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 12.1 – Villkoret att utsända personer inte får ersättas”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) avser tolkningen av artikel 12.1 i förordning (EG) nr 883/2004 [2] samt av artikel 5.1 och artikel 19.2 i förordning (EG) nr 987/2009 [3].

2. Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Salzburger Gebietskrankenkasse (Regionala sjukförsäkringskassan i delstaten Salzburg, Österrike, nedan kallad Salzburgs sjukförsäkringskassa) och Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Förbundsministern för arbete, sociala frågor och konsumentskydd, Österrike), och, å andra sidan, ett österrikiskt företag och två ungerska företag. Målet rör fastställande av tillämplig lagstiftning om social trygghet för arbetstagare som är utsända till Österrike.

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 201, 2005, s. 47), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 883/2004). Vad gäller vilken version av förordning nr 883/2004 som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet se punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

3 Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt förordning (EU) nr 465/2012 (nedan kallad förordning nr 987/2009).

3. Den hänskjutande domstolen har med den första och den andra tolkningsfrågan bett domstolen att klargöra verkan av ett A1-intyg för utlandet,[4] som utfärdats i enlighet med artikel 19.2 i förordning nr 987/2009 för att intyga tillämplig lagstiftning för en person i enlighet med en bestämmelse i avdelning II i förordning nr 883/2004. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ett A1-intyg för utlandet ska godtas av en domstol, i den mening som avses i artikel 267 i FEUF, i värdmedlemsstaten. Om så är fallet har den hänskjutande domstolen ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida ett A1-intyg för utlandet även ska godtas när administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad administrativa kommissionen)[5] har fattat beslut om att dra tillbaka intyget, utan att den utfärdande institutionen har dragit tillbaka intyget. Dessutom har den hänskjutande domstolen ställt frågan om huruvida A1-intyg för utlandet har bindande verkan i det fall då intyget har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet och om intyget, i förekommande fall, har retroaktiv verkan.

4. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i hur artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, enligt vilken en person som sänds ut av sin arbetsgivare för att utföra ett arbete i en annan medlemsstat under vissa förutsättningar fortsätter att omfattas av lagstiftningen om social trygghet i sin ursprungsmedlemsstat, ska tolkas. Den hänskjutande domstolen undrar om förutsättningen i bestämmelsen enligt vilken det krävs att den utsända personen ”inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person” (nedan kallad icke ersättnings-villkoret) åsidosätts när ersättningen inte äger rum genom en utsändning från samma arbetsgivare, utan från en annan arbetsgivare, och om det därvid har betydelse huruvida de två arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat eller huruvida det föreligger kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan dem.

II. Unionsrätt

A. Förordning nr 883/2004

5. I artikel 11, som har rubriken ”Allmänna bestämmelser”, i avdelning II som har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning” i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande i punkterna 1 och 3 a:

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

…

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

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten

…”

4 A1-intyg för utlandet är efterföljaren till intyg E 101 som var standardformuläret för styrkande av tillämplig lagstiftning om social trygghet i enlighet med det gamla regelverket i form av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s.2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57) och rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT L 74, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106)

5 Vad gäller administrativa kommissionen se, bland annat, artiklarna 71 och 72 i förordning nr 883/2004.

6. Artikel 12 med rubriken ”Särskilda bestämmelser” i samma avdelning i förordning nr 883/2004 föreskrev i sin ursprungliga lydelse följande i punkt 1:

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

7. Under den omtvistade perioden i det nationella målet, det vill säga perioden mellan den 1 februari 2012 och den 13 december 2013 ändrades artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 av förordning nr 465/2012 som trädde i kraft den 28 juni 2012.[6] Särskilt ändrades orden ”att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person” i sista delen av bestämmelsen till orden ”att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan *utsänd* person”.[7]

8. I artikel 76, som har rubriken ”Samarbete”, i avdelning V som har rubriken ”Diverse bestämmelser” i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande i punkt 6:

”Vid problem med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning som kan få till följd att rättigheterna för en person som omfattas av förordningen ifrågasätts, skall institutionen i den behöriga medlemsstaten eller institutionen i bosättningsmedlemsstaten kontakta den eller de institutioner i den eller de medlemsstater som berörs. Om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att administrativa kommissionen ingriper.”

B. Förordning nr 987/2009

9. I artikel 5, som har rubriken ”Rättsverkan för handlingar och styrkande underlag som utfärdats i en annan medlemsstat”, i avdelning I som har rubriken ”Allmänna bestämmelser” i förordning nr 987/2009 föreskrivs följande:

”1. De handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av grundförordningen och tillämpningsförordningen samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

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

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

6 Se artikel 3 i förordning nr 465/2012. Vad gäller den omtvistade perioden i det nationella målet se punkt 15 i detta förslag till avgörande.

7 Min kursivering. Vad gäller syftet med ändringen av artikel 12.1 se fotnot 69 i detta förslag till avgörande.

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

10. I artikel 19, som har rubriken ”Tillhandahållande av information till berörda personer och arbetsgivare”, i avdelning II som har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning” i förordning nr 987/2009 föreskrivs följande i punkt 2:

”På begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i grundförordningen, utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor.”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

11. Alpenrind GmbH, Österrike, är ett företag som bedriver verksamhet inom saluföring av djur och kött. Företaget arrenderar sedan 1997 ett slakteri i Salzburg.

12. År 2007 ingick Alpenrind (eller rättare sagt dess föregångare S GmbH) ett avtal med Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft (nedan kallad Martin-Meat), Ungern, genom vilket sistnämnda bolag åtog sig att utföra stycknings- och förpackningsarbete. Arbetet genomfördes i Alpenrinds lokaler av anställda som utsänts till Österrike.[8] Martin-Meat utförde detta arbete fram till den 31 januari 2012.

13. Den 24 januari 2012 ingick Alpenrind ett avtal med företaget Martimpex-Meat Kft, Ungern, genom vilket sistnämnda bolag åtog sig att utföra stycknings- och förpackningsarbete mellan den 1 februari 2012 och den 31 januari 2014. Arbetet genomfördes i Alpenrinds lokaler av anställda som utsänts till Österrike.

14. Från och med den 1 februari 2014 gav Alpenrind återigen Martin-Meat i uppdrag att genomföra nämnda styckningsarbeten i de aktuella lokalerna med sina arbetstagare.

15. För de över 250 anställda som Martimpex-Meat hade den omtvistade perioden, det vill säga från och med den 1 februari 2012 till och med den 13 december 2013, utfärdade den behöriga ungerska institutionen A1-intyg för utlandet om tillämpning av det ungerska systemet för social trygghet i enlighet med artiklarna 11–16 i förordning (EG) nr 883/2004 och artikel 19 i förordning nr 987/2009. Enligt den hänskjutande domstolen utfärdades dessa intyg ”delvis retroaktivt och delvis i fall i vilka den österrikiska institutionen för social trygghet redan genom (ej lagakraftvunnet) beslut hade fastställt en obligatorisk försäkring för den aktuella arbetstagaren enligt österrikisk lagstiftning”.[9] I dessa intyg angavs Alpenrind som arbetsgivare på den ort där arbetet utövades.

16. I sitt beslut av den 13 december 2013 fastställde Salzburgs sjukförsäkringskassa den obligatoriska försäkringen i Österrike för nämnda arbetstagare under den omtvistade perioden i enlighet med österrikisk lagstiftning om social trygghet.

8 Vad gäller innebörden av avtalsförhållandet mellan Martin-Meat och Alpenrind i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s.1), se dom av den 18 juni 2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 Den ungerska regeringen har ifrågasatt den hänskjutande domstolens påstående att de aktuella A1-intygen för utlandet utfärdades efter det att det hade fastställts att de berörda arbetstagarna omfattades av Österrikes system för social trygghet. Se punkterna 55 och 56 i detta förslag till avgörande.

17. Genom sin dom av den 7 mars 2016 upphävde Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) beslutet från Salzburgs sjukförsäkringskassa på grund av att sjukförsäkringskassan saknade behörighet. Den hänskjutande domstolen har angett att domslutets motivering bland annat utgjordes av att ”den behöriga ungerska institutionen för social trygghet hade utfärdat A1-intyg [för utlandet] för samtliga personer som underkastats den obligatoriska österrikiska försäkringen, enligt vilka den aktuella personen var anställd i Ungern av [Martimpex-Meat] med obligatorisk försäkring från en bestämd tidpunkt och förväntades vara utsänd till Österrike till [Alpenrind] under den period som anges i de aktuella formulären, vilket omfattar den omtvistade perioden.”

18. Salzburgs sjukförsäkringskassa och förbundsministern för arbete, sociala frågor och konsumentskydd överklagade domen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) och gjorde gällande att A1-intyg för utlandet inte medför någon absolut bindande verkan. Enligt parterna grundas den bindande verkan på iakttagandet av den i artikel 4.3 FEU föreskrivna principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna. Den ungerska behöriga institutionen har enligt dem åsidosatt denna princip i det nationella målet. Förbundsministern för arbete, sociala frågor och konsumentskydd ingav vid överklagandet handlingar av vilka det framgår att den administrativa kommissionen den 20–21 juni 2016 fann att Ungern felaktigt förklarat sig ansvarig för de berörda arbetstagarna och således var skyldigt att dra tillbaka A1-intygen för utlandet.

19. I sina slutsatser av den 20 och 21 juni 2016 godkände administrativa kommissionen, med enhällighet bland de delegationer som inte omfattades av tvisten, yttrandet från administrativa kommissionens förlikningskommitté (nedan kallad förlikningskommittén) av den 9 maj 2016 om en tvist mellan Republiken Österrike och Ungern.[10] Det framgår av nämnda yttrande att förfarandet vid administrativa kommittén hade sitt ursprung i en tvist från flera år tidigare mellan Republiken Österrike och Ungern om fastställandet av tillämplig lagstiftning för arbetstagare som utsänts till Österrike av Martin-Meat och av Martimpex-Meat inom ramen för avtal som slutits mellan dessa företag och Alpenrind. Denna tvist är en del av en allmännare debatt i administrativa kommissionen om tolkningen av icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004[11].

20. I sitt yttrande av den 9 maj 2016 beslutade förlikningskommittén i enlighet med Republiken Österrikes ståndpunkt och ansåg att den omständigheten att en person utsänts av en *annan* arbetsgivare än den tidigare utsända personens arbetsgivare inte utesluter att situationen kan anses utgöra ”ersättning” i den mening som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.[12] På denna grund ansåg förlikningskommittén att de A1-intyg för utlandet som utfärdats till de ersättande arbetstagarna i det nu aktuella målet hade utfärdats felaktigt och skulle dras tillbaka, i princip, från det datum då den ungerska behöriga institutionen hade informerats om och mottagit bevis på situationen i värdmedlemsstaten. Förlikningskommittén var dock medveten om att ett retroaktivt tillbakadragande av A1-intygen för utlandet skulle innebära betydande administrativa svårigheter och få negativa konsekvenser för de berörda arbetstagarna och hänvisade till möjligheten för Republiken Österrike och Ungern att förhandla fram en överenskommelse i frågan.[13]

10 Se punkt IV i slutsatserna från administrativa kommissionen *Main conclusions of the 347th meeting of the Administrative Commission, Amsterdam, 20–21 June 2016 (AC 827/16)* och yttrandet från förlikningskommittéen av den 9 maj 2016, *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). För en historisk översikt över tvisten se punkt 1 i yttrandet.

11 Denna debatt återspeglas i ”Praktisk vägledning – Om den lagstiftning som gäller i Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz”, som publicerats av administrativa kommissionen. Se fotnot 70 i detta förslag till avgörande. Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 citeras i punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

12 Se punkt 4 i ovannämnda yttrande från förlikningskommittén av den 9 maj 2016.

13 Se punkt 5 i yttrandet från förlikningskommittén av den 9 maj 2016. Förlikningskommittén konstaterade att återbetalningen av redan betalda avgifter och återkrävandet av alla förmåner som redan uppburits av de berörda arbetstagarna skulle kunna leda till en ”administrativ mardröm”.

21. Det är utrett att de A1-intyg för utlandet som utfärdats för de berörda arbetstagarna inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltiga av den behöriga ungerska institutionen efter förfarandet vid den administrativa kommissionen. Det framgår av de yttranden som avgetts av den ungerska och den österrikiska regeringen att det har förekommit en dialog mellan de två medlemsstaternas myndigheter om hur tillbakadragandet av intygen ska genomföras men att dialogen för tillfället är vilande i avvaktan på domstolens dom i detta mål om förhandsavgörande.

22. Genom beslut av den 14 september 2016, som inkom till domstolen den 14 oktober 2016, beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

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

2) Om fråga 1 besvaras jakande:

   a) Gäller nämnda bindande verkan även efter ett förfarande vid den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen som varken har lett fram till en överenskommelse eller till att de omtvistade handlingarna dragits tillbaka?

   b) Gäller denna bindande verkan även om en A1-handling utfärdas först efter det att värdmedlemsstaten formellt har fastställt den obligatoriska försäkringen i enlighet med sin lagstiftning? Gäller den bindande verkan i detta fall även retroaktivt?

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

   Strider det mot förbudet i artikel 12.1 i förordning … nr 883/2004 mot att ersätta en person, när ersättningen inte äger rum genom en utsändning från samma arbetsgivare, utan från en annan arbetsgivare? Har det därvid betydelse

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

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

23. Skriftliga yttranden har inkommit från Salzburgs sjukförsäkringskassa, Alpenrind, Martin Meat och Martimpex-Meat,[14] från den österrikiska, den belgiska, den tjeckiska, den tyska, den irländska, den ungerska och den polska regeringen samt från Europeiska kommissionen. Vid förhandlingen som hölls den 28 september 2017 avgav Salzburgs sjukförsäkringskassa, Alpenrind, Martin Meat och Martimpex-Meat, den österrikiska, den tjeckiska, den irländska, den franska, den ungerska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen muntliga yttranden.

14 Martin Meat och Martimpex-Meat företräddes gemensamt vid domstolen.

IV. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

24. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att ett A1-intyg för utlandet som utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat, i enlighet med artikel 19.2 i den förordningen, för att intyga att arbetstagaren omfattas av denna medlemsstats system för social trygghet i enlighet med en bestämmelse i avdelning II i förordning nr 883/2004, ska godtas av en domstol, i den mening som avses i artikel 267 i FEUF, i en annan medlemsstat. [15]

25. I likhet med samtliga berörda parter som har avgett yttranden till domstolen i denna fråga, förutom Salzburgs sjukförsäkringskassa, [16] anser jag, av följande skäl, att denna fråga ska besvaras jakande. [17]

26. Det bör först och främst konstateras att det framgår av domstolens fasta praxis att så länge ett E 101-intyg (föregångaren till A1-intyg för utlandet [18]) inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltigt har det bindande verkan inom den interna rättsordningen i den medlemsstat där arbetstagaren utför arbete och är således bindande för institutionerna i denna medlemsstat. Härav följer att en domstol i värdmedlemsstaten inte är behörig att kontrollera om ett E 101-intyg är giltigt såvitt avser de omständigheter som legat till grund för utfärdandet. [19]

27. Såsom domstolen har konstaterat har dess praxis kodifierats genom förordning nr 987/2009, som nu är i kraft. I förordningen stadgas bland annat att E 101-intyget är bindande och att den institution som utfärdat intyget har exklusiv behörighet att bedöma dess giltighet. [20] I artikel 5.1 i den förordningen föreskrivs nämligen att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och 987/2009 samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats. [21]

28. Enligt min mening finns det ingen omständighet som stöder antagandet att unionslagstiftaren, vid skapandet av denna lagstiftning, avsåg att begränsa den bindande verkan hos de handlingar som avses i artikel 5 i förordning nr 987/2009 till enbart institutioner för social trygghet i medlemsstaterna och därigenom avvika från domstolens fasta praxis enligt vilken E 101-intyget även ska godtas av domstolar i andra medlemsstater. [22]

15 Jag vill påpeka att lagstiftningsarbete pågår i syfte att ändra förordningarna nr 883/2004 och 987/2009, bland annat artiklarna 5 och 19 i förordning nr 987/2009. Se kommissionens förslag av den 13 december 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 (COM(2016) 815 final) (artikel 2.7 och 2.11 i nämnda förslag och förklaringarna till dessa punkter i motiveringen).

16 Den franska regeringen har inte besvarat denna fråga.

17 Det bör påpekas att den hänskjutande domstolen i beslutet om hänskjutande inte har gett någon indikation på att de omständigheter som föreligger i det nationella målet pekar på bedrägeri eller rättsmissbruk. Därför utgår jag från att den första tolkningsfrågan inte gäller de särskilda fallen bedrägeri och rättsmissbruk utan den allmännare frågan om huruvida A1-intyget för utlandet ska godtas av domstolar i medlemsstaterna. Se, även, punkt 77 i detta förslag till avgörande. Vad gäller ett sådant fall där det har konstaterats av en domstol i värdmedlemsstaten att E 101-intyget har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt, se mitt förslag till avgörande i målet Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 Se fotnot 4 i detta förslag till avgörande.

19 Se, nyligen, dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis). Om domstolens praxis vad gäller E 101-intygets bindande verkan, se mitt förslag till avgörande i målet Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkterna 32–24). Begränsningen av domstolsprövningen av dess giltighet skiljer E 101-intyget från andra typer av intyg. Se dom av den 12 februari 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, punkterna 26 och 27). Se, även, fotnot 60 i detta förslag till avgörande.

20 Dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 59). Se, även, mitt förslag till avgörande i målet A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 56) och i målet Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkt 20).

21 Artikel 5 citeras i punkt 9 i detta förslag till avgörande. För en definition av begreppet institution se artikel 1 p i förordning nr 883/2004.

22 Se punkt 26 och fotnot 19 i detta förslag till avgörande.

29. Visserligen nämns inte andra medlemsstaters domstolar i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009. Dock överensstämmer ordalydelsen i bestämmelsen i stort sett med den som har använts av domstolen i dess praxis avseende E 101-intyget. Domstolen har konstaterat att E 101-intyget *är bindande för den behöriga institutionen* i den medlemsstat där arbetstagaren utför arbete och att *så länge som intyget inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltigt*, ska institutionen beakta det förhållandet att denne arbetstagare redan omfattas av den sociala trygghetslagstiftningen i den medlemsstat där företaget i vilket han är anställd är etablerat. Denna institution kan följaktligen inte besluta att arbetstagaren i fråga ska omfattas av det egna systemet för social trygghet.[23] Dessutom föreskriver artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 uttryckligen att de handlingar som avses i bestämmelsen ska godtas, så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga *av den medlemsstat där de har utfärdats*, vilket stöder slutsatsen att denna bestämmelse inte tillåter en *annan* medlemsstat att genom sina domstolar ifrågasätta dessa handlingars giltighet.

30. Förarbetena till förordning nr 987/2009 innehåller inte heller några indikationer på en önskan från unionslagstiftarens sida att avvika från domstolens praxis vad gäller E 101-intygets bindande verkan gentemot nationella domstolar. Tvärtom framgår det av det förslag som utmynnade i antagandet av förordningen att syftet med förordningen endast var att *förenkla* och *modernisera* bestämmelserna i förordning nr 574/72.[24]

31. För övrigt framgår det av skäl 12 i förordning nr 987/2009 att de åtgärder och förfaranden som föreskrivs i förordningen ”följer av *rättspraxis från [domstolen*], administrativa kommissionens beslut och erfarenheterna från mer än 30 års tillämpning av samordningen av de sociala trygghetssystemen inom ramen för de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget”.[25] Detta konstaterande tyder på att unionslagstiftaren, om denna hade avsett att avvika från domstolens rättspraxis vad gäller E 101-intygets bindande verkan, uttryckligen hade angett detta.

32. Slutligen, vad gäller artikel 6 i förordning nr 987/2009, vilken den hänskjutande domstolen har hänvisat till, så föreskriver denna bestämmelse provisorisk tillämpning av en lagstiftning om social trygghet om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas[26]. Enligt min mening finns det ingen anledning att anta att unionslagstiftaren genom denna bestämmelse avsåg att begränsa den bindande verkan av de handlingar som avses i artikel 5 i förordningen. I detta sammanhang bör nämnas att artikel 6 enligt artikel 6.1 ska tillämpas ”om inget annat föreskrivs i [förordning nr 987/2009]”.[27]

33. Mot bakgrund av ovanstående finns det enligt min mening skäl att anse att unionslagstiftaren genom att anta förordning nr 987/2009, inklusive dess artikel 5.1, endast avsåg att kodifiera domstolens befintliga praxis om E 101-intygets bindande verkan. Av detta skäl anser jag att denna praxis gäller i tillämpliga delar för A1-intyg för utlandet.

23 Se, nyligen, dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkterna 41 och 43 och där angiven rättspraxis).

24 Se, bland annat, punkterna 1 och 3 i motiveringen till förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004, som lades fram av kommissionen den 31 januari 2006 (KOM(2006)16 slutlig).

25 Min kursivering.

26 Artikel 6.1 föreskriver en prioritetsordning som i första hand anger lagstiftningen i den medlemsstat där personen faktiskt är anställd eller utövar verksamhet som egenföretagare, om denne är anställd eller utövar verksamhet i en enda medlemsstat.

27 Vad gäller artikel 6 i förordning nr 987/2009 se även punkt 66 i detta förslag till avgörande.

34. Dessutom riskerar en tolkning av artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 som begränsar den bindande verkan av A1-intyg för utlandet till enbart institutioner för social trygghet i medlemsstaterna att medföra att bestämmelsen förlorar sin ändamålsenliga verkan. Såsom domstolen har konstaterat avseende E 101-intyget skulle det system som grundas på lojalt samarbete mellan de behöriga institutionerna i medlemsstaterna kunna äventyras om den behöriga nationella institutionen hade möjlighet att få intyget ogiltigförklarat genom att väcka talan vid en domstol i den berörda arbetstagarens värdmedlemsstat, vid vilken den nationella institutionen har talerätt. [28]

35. Även om det gamla regelverket i form av förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 inte innehöll någon bestämmelse som motsvarade artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 grundar sig domstolens praxis om E 101-intygets bindande verkan bland annat på respekten för principen att endast en lagstiftning om social trygghet ska vara tillämplig som uttrycktes i artikel 13.1 i förordning nr 1408/71 (som motsvarade nuvarande artikel 11.1 i förordning nr 883/2004 [29]) och principen om rättssäkerhet för arbetstagare som flyttar inom unionen, samt de skyldigheter som följer av principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna i artikel 4.3 FEU [30]. Jag anser att dessa överväganden fortfarande helt och hållet ska beaktas inom ramen för förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009.

36. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den första frågan på följande sätt. Artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att ett A1-intyg för utlandet som utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat, i enlighet med artikel 19.2 i den förordningen, för att intyga att arbetstagaren omfattas av denna medlemsstats system för social trygghet, i enlighet med en bestämmelse i avdelning II i förordning nr 883/2004, ska godtas av en domstol, i den mening som avses i artikel 267 i FEUF, i en annan medlemsstat, så länge det inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltigt. [31]

B. Den andra tolkningsfrågan

37. Den andra tolkningsfrågan, som endast har ställts för det fall att den första frågan besvaras jakande, kan delas upp i två delar som avser två specifika situationer. Med den första delen av frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida A1-intyget för utlandet har bindande verkan i det fall ett förfarande har inletts vid administrativa kommissionen (fråga 2 a). Med den andra delen av frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida A1-intyget för utlandet har bindande verkan i det fall det har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstaten system för social trygghet och, om denna fråga besvaras jakande, om intyget i så fall har retroaktiv verkan (fråga 2 b) Jag kommer att behandla dessa två situationer i tur och ordning nedan.

1. Första situationen: ett förfarande har inletts vid administrativa kommissionen (fråga 2 a).

38. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 a för att få klarhet i huruvida A1-intyget för utlandet har bindande verkan i det fall ett tidigare förfarande vid administrativa kommissionen varken har lett fram till en överenskommelse eller till att de omtvistade intygen har dragits tillbaka.

28 Se dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

29 Artikel 11.1 i förordning nr 883/2004 citeras i punkt 5 i detta förslag till avgörande.

30 Se mitt förslag till avgörande i målet A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, punkterna 45–57), och mitt förslag till avgörande i målet Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkterna 35–37).

31 Vad gäller den hänskjutande domstolens hänvisning till artikel 267 FEUF så har jag redan, i mitt förslag till avgörande i målet Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkterna 22–26), angett skälen till att jag anser att förfarandet för förhandsavgörande inte är anpassat för att avgöra huruvida ett E 101-intyg (nu A1-intyg för utlandet) har utfärdats korrekt i ett specifikt fall.

39. I sin motivering anger den hänskjutande domstolen att syftet med frågan är att fastställa ”huruvida handlingens bindande verkan åtminstone bortfaller efter ett förfarande vid administrativa kommissionen som varken har lett fram till en överenskommelse (i den bemärkelsen att institutionerna i båda medlemsstaterna numera utgår från att intyget är giltigt och korrekt) eller har medfört att den omtvistade handlingen dragits tillbaka (antingen för att den administrativa kommissionen inte har lämnat någon rekommendation om tillbakadragande eller för att den utfärdande institutionen inte följer rekommendationen), och gör det möjligt att inleda ett förfarande för att fastställa den obligatoriska försäkringen”.

40. Det framgår av beslutet om hänskjutande samt av de yttranden som har avgetts till domstolen att de berörda medlemsstaterna i det nationella målet har hänskjutit frågan till administrativa kommissionen och att administrativa kommissionen har fattat beslut om tillbakadragande av de aktuella A1-intygen för utlandet. De framgår även att intygen inte har dragits tillbaka av den behöriga ungerska institutionen efter förfarandet vid administrativa kommissionen. [32]

41. Mot denna bakgrund anser jag att fråga 2 a ska tolkas som ställd i syfte att avgöra om A1-intyget för utlandet ska godtas även i en situation som den i det nationella målet där administrativa kommissionen har fattat beslut om tillbakadragande av intyget, utan att den utfärdande institutionen har dragit tillbaka intyget. [33]

42. Salzburgs sjukförsäkringskassa samt den österrikiska, den belgiska, den tjeckiska [34] och den franska regeringen har föreslagit att frågan ska besvaras nekande. Dessa parter och berörda har därvidlag anfört åsidosättande av principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna enligt artikel 4.3 FEU, eftersom den utfärdande institutionen inte har ogiltigförklarat eller dragit tillbaka A1-intyget för utlandet i enlighet med administrativa kommissionens beslut. Övriga parter och berörda som har avgett yttranden till domstolen har däremot hävdat att förfarandet vid administrativa kommissionen inte kan påverka den bindande verkan för A1-intyget för utlandet. Detta är också min övertygelse av följande skäl.

43. Det bör först och främst konstateras att det nu aktuella målet skiljer sig från målet A-Rosa Flussschiff [35] i det att de berörda medlemsstaterna i det nu aktuella målet har inlett ett förfarande vid administrativa kommissionen, vilken har fattat ett beslut om tillbakadragande av de aktuella A1-intygen för utlandet. [36] Enligt min mening påverkar denna skillnad emellertid inte slutsatsen från den domen, vilken grundar sig på en fast praxis från domstolen, [37] och enligt vilken E 101-intyget (nu A1-intyg för utlandet) är bindande för såväl institutioner för social trygghet i den medlemsstat där arbetet utförs som för domstolarna i denna medlemsstat.

32 Se punkterna 18–21 i detta förslag till avgörande.

33 Det bör påpekas att i motsats till vad den irländska och den ungerska regeringen har hävdat är tolkningsfråga 2 a inte hypotetisk. Även om den ungerska regeringen i det nationella målet troligen har accepterat administrativa kommissionens beslut enligt vilket de aktuella A1-intygen för utlandet ska dras tillbaka har de ungerska myndigheterna i nuläget ännu inte dragit tillbaka intygen. Det är vidare förvisso riktigt att, såsom den irländska regeringen har framfört, förlikningskommittén i sitt yttrande av den 9 maj 2016 har hänvisat till möjligheten för Republiken Österrike och Ungern att förhandla fram en överenskommelse om hur tillbakadragandet av de aktuella A1-intygen för utlandet ska genomföras i detalj samt vilka korrigeringar som ska göras avseende de berörda arbetstagarna, men i nuläget har dock ännu ingen sådan överenskommelse ingåtts mellan dessa medlemsstater. Se punkterna 18–21 i detta förslag till avgörande.

34 Den tjeckiska regeringen har närmare bestämt gjort gällande att i den situation som avses i fråga 2 a förlorar A1-intyget för utlandet provisoriskt sin bindande verkan och att artikel 6 i förordning nr 987/2009, om provisorisk tillämpning av lagstiftning om social trygghet, då ska tillämpas. Vad gäller den artikeln, se punkt 32 i detta förslag till avgörande.

35 Dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 I punkt 56 i domen av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), konstaterade domstolen att ”de franska myndigheterna varken uttömt möjligheterna till dialog med det schweiziska socialförsäkringsorganet eller ens försökt ta kontakt med den administrativa kommissionen. De omständigheter som gett upphov till tvisten kan således inte anses styrka de påstådda bristerna i det förfarande som domstolen fastställt i sin praxis eller att det skulle vara omöjligt att lösa eventuella situationer där illojal konkurrens eller social dumpning förekommer”.

37 Vad gäller domstolens praxis avseende E 101-intygets bindande verkan, se punkt 26 och fotnot 19 i detta förslag till avgörande.

44. Jag anser att den tolkning av artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 enligt vilken A1-intyget för utlandet förlorar sin bindande verkan i en situation som den nu aktuella skulle innebära att administrativa kommissionens beslut görs bindande. Enligt min mening är ett sådant resultat oförenligt med det nuvarande regelverket.

45. Det bör erinras om att domstolen i domen Romano [38] förklarade att det framgår såväl av primärrätten, avseende de befogenheter som Europeiska unionens råd tilldelat kommissionen för att denna ska genomföra de bestämmelser som rådet har utfärdat, som av det rättssystem som inrättats genom [EEG]-fördraget att ett sådant organ som den administrativa kommissionen inte kan ges befogenhet av rådet att anta ”normativa rättsakter”. Enligt domstolen kan ett sådant organs beslut, även om det kan vara till hjälp för de institutioner som har till uppgift att tillämpa unionsrätten, inte förplikta dessa att använda vissa metoder eller göra vissa tolkningar vid tillämpningen av unionsbestämmelserna. Domstolen kom fram till att det omtvistade beslut som administrativa kommissionen hade antagit ”inte var bindande” för den hänskjutande domstolen. [39]

46. Även om man kan fråga sig om denna rättspraxis fortfarande gäller, vad gäller möjligheten att ge ett sådant organ som administrativa kommissionen befogenhet att anta akter med rättsverkan, efter de ändringar som skett i primärrätten, i synnerhet genom Lissabonfördraget, [40] finns det inte någon omständighet som stöder antagandet att unionslagstiftaren hade för avsikt att ge administrativa kommissionen en sådan befogenhet.

47. Artikel 72 i förordning nr 883/2004, som anger administrativa kommissionens uppgifter, föreskriver i punkt a att administrativa kommissionen skall ha till uppgift att ”behandla alla administrativa frågor och tolkningsfrågor som följer av bestämmelserna i [förordningen nr 883/2004], [förordning nr 987/2009] eller av varje överenskommelse eller uppgörelse inom ramen för dessa förordningar, *utan att det påverkar den rätt som myndigheter, institutioner och berörda personer har att utnyttja de förfaranden och domstolar som föreskrivs i medlemsstaternas lagstiftning, [förordning nr 883/2004] eller fördraget*”. [41] Vad gäller den nästintill identiska bestämmelsen i artikel 43 i tidigare förordning nr 3 [42] har domstolen slagit fast att ”rättsverkan av [administrativa kommissionens] beslut definieras i artikel 43” och att ”enligt den artikeln behåller de behöriga domstolarna sin rätt att bedöma giltigheten och innehållet i [denna förordnings] bestämmelser, *i förhållande till vilka [administrativa kommissionens] beslut endast är rådgivande*”. [43]

38 Dom av den 14 maj 1981, Romano (C-98/80, EU:C:1981:104, punkt 20).

39 Se dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 63 och där angiven rättspraxis). Se, även, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 1967, van der Vecht (C-19/67, EU:C:1967:49, sidorna 457 och 459), dom av den 5 juli 1988, Borowitz (C-21/87, EU:C:1988:362, punkt 19), dom av den 1 oktober 1992, Grisvard och Kreitz (C-201/91, EU:C:1992:368, punkt 25), och dom av den 10 februari 2000, FTS (C-209/97, EU:C:200:75, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

40 Se, bland annat, förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2013:562, punkterna 60–88), och dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 63–65). Se artikel 263 första stycket FEUF, enligt vilken domstolen bland annat ska granska ”lagenligheten av sådana akter antagna av *unionens organ eller byråer* som är avsedda att ha *rättsverkan* i förhållande till tredje man” (min kursivering). Dessutom ska domstolen enligt artikel 267 första stycket led b FEUF vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående ”giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, *organ eller byråer*” (min kursivering).

41 Min kursivering. Se även punkt 3 i administrativa kommissionens beslut nr A1 av den 12 juni 2009 om inrättande av ett samråds- och förlikningsförfarande när det gäller handlingars giltighet, fastställande av tillämplig lagstiftning och utgivande av förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (EUT C 106, 2010, s. 1).

42 Rådets förordning nr 3 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT nr B 30, 1958, s. 561).

43 Dom av den 5 december 1967, Van der Vecht (C-19/67, EU:C:1967:49, s. 457), min kursivering. I enlighet med nämnda artikel 43 a ska en administrativ kommission skapas som har till uppgift ”att handlägga samtliga administrativa frågor samt frågor om tolkning av bestämmelserna i denna förordning och senare förordningar eller av bestämmelser i andra överenskommelser eller arrangemang inom ramen för dessa förordningar, utan att det påverkar den rätt som myndigheter, institutioner och berörda personer har att utnyttja de förfaranden och domstolar som föreskrivs i medlemsstaternas lagstiftning, denna förordning eller fördraget”.

48. När det gäller inledande av ett förfarande vid administrativa kommissionen föreskriver artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 att om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att administrativa kommissionen ingriper. I artikel 5.4 i förordning nr 987/2009 föreskrivs att administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.[44] Ordalydelsen ”ska försöka jämka samman” som även används i artikel 6.3 i förordning nr 987/2009 samt i administrativa kommissionens beslut nr A1,[45] visar enligt min mening tydligt att förfarandet vid denna kommission inte är bindande.[46]

49. Även domstolens praxis avseende E 101-intyget tycks mig grunda sig på antagandet att administrativa kommissionens beslut saknar bindande verkan. I denna praxis har domstolen angett de möjligheter som finns för en medlemsstat om denna stat inte kommer överens med en eller flera medlemsstater om vilken lagstiftning om social trygghet som är tillämplig i ett specifikt fal.[47] Domstolen anser att en dialog i första hand ska föras med den institution som utfärdat den aktuella handlingen. Om de berörda institutionerna inte kommer överens har de rätt att, i andra hand, vända sig till administrativa kommissionen. Om administrativa kommissionen inte lyckas förlika de behöriga institutionernas ståndpunkter återstår möjligheten för värdmedlemsstaten att, utan att det påverkar de rättsmedel som eventuellt existerar i den medlemsstat som den institution som har utfärdat intyget tillhör, väcka talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 259 FEUF.[48] Domstolen har däremot i detta sammanhang inte hänvisat till möjligheten att väcka talan om *ogiltigförklaring* i enlighet med artikel 263 FEUF mot administrativa kommissionens beslut, vilket skulle ha varit logiskt om domstolen hade ansett att administrativa kommissionens beslut hade bindande verkan.[49]

50. Mot bakgrund av ovanstående drar jag slutsatsen att i enlighet med det nuvarande systemet som inrättats genom förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009 har beslut av administrativa kommissionen om en tvist mellan två eller fler medlemsstater vad gäller vilken lagstiftning som är tillämplig i ett specifikt fall inte bindande verkan. Av detta följer, anser jag, att ett förfarande vid administrativa kommissionen inte kan påverka den bindande verkan av A1-intyg för utlandet.

51. Jag anser, med andra ord, att i en situation som den nu aktuella där medlemsstaterna har hänskjutit frågan till administrativa kommissionen i enlighet med artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och artikel 5.4 i förordning nr 987/2009,[50] och där administrativa kommissionen har fattat beslut om att dra tillbaka A1-intyget för utlandet, ska intyget godtas så länge det inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltigt av den institution som har utfärdat det.

44 Artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och artikel 5.4 i förordning nr 987/2009 citeras i punkt 8 respektive punkt 9 i detta förslag till avgörande.

45 Se punkt 18 i administrativa kommissionens ovannämnda beslut nr A1.

46 Det faktum att artikel 89.3 i förordning nr 987/2009 allmänt föreskriver att de behöriga myndigheterna ”ska se till att deras institutioner är informerade om och tillämpar alla gemenskapsbestämmelser, oavsett om det rör sig om lagstiftning eller inte, inklusive beslut av administrativa kommissionen” ger ingen anledning att ifrågasätta denna analys. Bestämmelsen kan enligt mig inte tolkas så, att den ger administrativa kommissionen befogenhet att anta akter som har rättsverkan.

47 Delar av denna praxis har kodifierats i artikel 5.2–5.4 i förordning nr 987/2009, som citeras i punkt 9 i detta förslag till avgörande.

48 Se, nyligen, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punkterna 44–46 och där angiven rättspraxis).

49 Enligt artikel 263 första stycket FEUF ska domstolen nämligen granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man.

50 Artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och artikel 5.4 i förordning nr 987/2009 citeras i punkt 8 respektive punkt 9 i detta förslag till avgörande.

52. Enligt min mening gäller detta oberoende av huruvida den medlemsstat som den institution som har utfärdat intyget tillhör i samband med ett förfarande vid administrativa kommissionen har åsidosatt de skyldigheter som följer av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 EUF eller ej. Om värdmedlemsstaten anser att ursprungsmedlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten kan värdmedlemsstaten väcka talan om fördragsbrott enligt artikel 259 i FEUF eller uppfordra Europeiska kommissionen att själv vidta åtgärder mot den medlemsstaten. [51]

53. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar fråga 2 a så, att A1-intyget för utlandet ska godtas även i en situation som den nu aktuella där administrativa kommissionen har fattat beslut om tillbakadragande av intyget, utan att den utfärdande institutionen har dragit tillbaka intyget.

2. Andra situationen: retroaktiv verkan av A1-intyg för utlandet (fråga 2 b)

54. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 b för att få klarhet i huruvida A1-intyg för utlandet ska godtas även om det har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet och, i det fall denna fråga besvaras jakande, om intyget får retroaktiv verkan.

55. Detta är inte en hypotetisk fråga såsom den ungerska regeringen har antytt. Den ungerska regeringen har gjort gällande att det inte är styrkt i det nationella målet att den behöriga ungerska institutionen utfärdade A1-intygen för utlandet retroaktivt, efter det att de österrikiska myndigheterna hade fastställt att de berörda arbetstagarna omfattades av Österrikes lagstiftning om social trygghet.

56. Det ska erinras om att i ett sådant förfarande som avses i artikel 267 FEUF är domstolen endast behörig att tolka en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen. Domstolen är dock inte behörig att fastställa sakomständigheterna i det nationella målet. Denna uppgift omfattas av den nationella domstolens exklusiva behörighet. [52] Emellertid har den hänskjutande domstolen i beslutet om hänskjutande angett att de aktuella A1-intygen för utlandet hade utfärdats *delvis retroaktivt* och *delvis efter det att det hade fastställts att de aktuella arbetstagarna omfattades av österrikisk lagstiftning om social trygghet*. [53] Av detta följer att fråga 2 b ska besvaras.

57. I likhet med Alpenrind, Martin Meat och Martimpex-Meat, den tjeckiska, den irländska, den ungerska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen, och i motsats till Salzburgs sjukförsäkringskassa och den österrikiska, den belgiska och den tyska regeringen [54] anser jag att denna fråga ska besvara jakande. Jag anser av de skäl som anförs nedan att A1-intyg för utlandet även ska godtas om det har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet och att intyget i detta fall kan ha retroaktiv verkan.

51 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 maj 1997, Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Jag anser inte att det finns anledning för domstolen att i det nu aktuella målet uttala sig om huruvida det faktum att en medlemsstat inte följer ett beslut av administrativa kommissionen innebär ett åsidosättande från medlemsstatens sida av principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna enligt artikel 4.3 FEU.

52 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2008, CEPSA (C-279/06, EU:C:2008:485, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

53 Se punkt 15 i detta förslag till avgörande. Vid förhandlingen angav Salzburgs sjukförsäkringskassa också att de aktuella A1-intygen för utlandet hade utfärdats både före och efter det att de österrikiska myndigheterna hade fastställt att de aktuella arbetstagarna omfattades av Österrikes lagstiftning om social trygghet.

54 Den tyska regeringen anser närmare bestämt att A1-intyget för utlandet inte har bindande verkan när intyget har utfärdats först efter det att värdmedlemsstaten formellt har erkänt den obligatoriska försäkringen i enlighet med sin lagstiftning och ursprungsmedlemsstaten *har informerats om detta*.

58. Såsom den hänskjutande domstolen har angett framgår det av domstolens praxis att E 101-intyget kan ha retroaktiv verkan. Domstolen har uttalat att den behöriga institutionen genom att utfärda ett sådant intyg endast förklarar att den berörda arbetstagaren fortsätter att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat som institutionen tillhör under hela den period under vilken arbetstagaren utför ett arbete inom en annan medlemsstats territorium. En sådan förklaring kan emellertid enligt domstolen även utfärdas under denna period eller till och med efter denna period, även om det är att föredra att intyget utfärdas innan perioden i fråga börjar. Under dessa omständigheter finns det ingenting som hindrar att blankett E 101, i förekommande fall, har retroaktiv verkan. [55]

59. Denna praxis gäller enligt min mening i tillämpliga delar för det nya regelverket. [56] Artikel 15 i förordning nr 987/2009, som rör förfaranden vid tillämpningen av bland annat artikel 12 i förordning nr 883/2004, föreskriver uttryckligen följande i punkt 1: ” När en person arbetar som anställd eller utövar verksamhet i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004] ska … arbetsgivaren eller när det gäller en person som inte arbetar som anställd den berörda personen själv, *om möjligt i förväg* informera den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig. Den institutionen ska till den berörda personen utfärda det intyg som avses i artikel 19.2 i [förordning nr 987/2009], och utan dröjsmål göra information om den lagstiftning som enligt artikel … 12 i [förordning nr 883/2004] ska tillämpas på den berörda personen tillgänglig för den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetet utförs.” [57]

60. Den hänskjutande domstolen har emellertid tagit upp frågan huruvida A1-intyget för utlandet har bindande verkan även i det fall då intyget inte har utfärdas förrän efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet. Enligt den hänskjutande domstolen kan även de handlingar genom vilka det fastställs att arbetstagaren omfattas av systemet för social trygghet anses utgöra ”handlingar” i enlighet med artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, vilket innebär att även dessa handlingar har bindande verkan gentemot andra medlemsstaters myndigheter.

61. Jag finner inte detta argument övertygande.

62. För det första anser jag att en sådan tolkning inte är förenlig med ordalydelsen i förordning nr 987/2009. Artikel 5.1 i den förordningen avser de handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att *intyga* en persons ställning vid tillämpningen av förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009, samt de styrkande underlagen. [58] Ett beslut om att en person omfattas av en medlemsstats system för social trygghet ”intygar” inte denna persons ställning i enlighet med artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, utan syftar snarare till att *fastställa* denna persons rättsliga ställning. Dessutom ska, enligt artikel 19.2 i förordning 987/2009, den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i förordning nr 883/2004 utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig *på begäran* av den berörda personen eller av arbetsgivaren. [59] Ett beslut om att en person omfattas av en medlemsstats system för social trygghet utfärdas emellertid inte ”på begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren” i enlighet med den bestämmelsen, utan snarare på initiativ av de berörda myndigheterna.

55 Se dom av den 30 mars 2000, Banks m.fl. (C-178/97, EU:C:2000:169, punkterna 53 och 54). Se, även dom av den 4 oktober 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, punkt 43), där det framgår att ett E 101-intyg *normalt* är avsett att utfärdas före eller i början av den period det avser. Se även punkt 6 i administrativa kommissionens beslut nr 181 av den 13 december 2000 om tolkningen av artiklarna 14.1, 14a.1, 14b.1 och 14b.2 i rådets förordning nr 1408/71 (EGT L 329, 2001, s. 73).

56 Se punkt 33 i detta förslag till avgörande.

57 Min kursivering.

58 Artikel 5.1 citeras i punkt 9 i detta förslag till avgörande.

59 Artikel 19.2 citeras i punkt 10 i detta förslag till avgörande. Se även artikel 15.1 i förordning nr 987/2009 enligt vilken den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig till den berörda personen ska utfärda *det intyg* som avses i artikel 19.2 i förordning nr 987/2009.

63. För det andra finns det, vilket jag redan påpekat i detta förslag till avgörande, skäl att anta att unionslagstiftarens avsikt med antagandet av artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 var att kodifiera domstolens praxis om E 101-intygets bindande verkan.[60] Denna praxis rör emellertid endast E 101-intyg (nuvarande A1-intyg för utlandet) och inte andra typer av handlingar.[61] Dessutom förefaller mig domen Banks m.fl. avse en situation som motsvarar den i det nationella målet, där E 101-intygen åtminstone delvis hade utfärdats *efter* det att det hade fastställts att de berörda arbetstagarna omfattades av värdmedlemsstatens system för social trygghet.[62] Denna omständighet påverkade emellertid inte domstolens bedömning enligt vilken intygen hade bindande verkan.

64. För det tredje anser jag att tolkningen enligt vilken ett beslut som fastställer att en person omfattas av en medlemsstats system för social trygghet kan anses vara en sådan ”handling” som avses i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009 kan leda till olämpliga och till och med godtyckliga resultat. Såsom den polska regeringen har anfört kan nämligen ett sådant synsätt ge upphov till en kamp mot klockan bland medlemsstaternas myndigheter när var och en försöker att först utfärda ett beslut om tillämpning av sitt eget system för social trygghet, vilket riskerar att äventyra rättssäkerheten för de berörda personerna.[63] I ett sådant scenario skulle varje medlemsstat nämligen ha ett ekonomiskt intresse av att vara först.

65. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar fråga 2 b så, att A1-intyget för utlandet ska godtas även om det har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet och intyget kan i ett sådant fall ha retroaktiv verkan.

66. Frågan om huruvida den utfärdande institutionen genom att ha utfärdat A1-intyget för utlandet efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet har åsidosatt sin skyldighet att samarbeta lojalt i enlighet med artikel 4.3 i FEU, eller om de berörda myndigheterna i en sådan situation skulle ha tillämpat artikel 6 i förordning nr 987/2009 påverkar inte intygets bindande verkan[64]. Jag erinrar om att en medlemsstat som anser att en annan medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt unionsrätten får väcka talan om fördragsbrott enligt artikel 259 FEUF.[65]

C. Den tredje tolkningsfrågan

1. Syftet med frågan och föreslagna tolkningar

67. Den tredje tolkningsfrågan rör tolkningen av icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.[66] Den hänskjutande domstolen har angett att frågan endast har ställts för det fall att den bindande verkan av A1-intyget för utlandet under vissa förutsättningar är begränsad. Med beaktande av mina förslag till svar på första och andra tolkningsfrågan är det i princip inte nödvändigt att besvara den tredje tolkningsfrågan.

60 Se punkterna 27–33 i detta förslag till avgörande.

61 Vad gäller skillnaden mellan E 101-intygets rättsverkningar och rättsverkningar av andra typer av handlingar se dom av den 12 februari, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81 punkterna 26 och 27), och dom av den 9 september 2015, X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564, punkterna 47–50).

62 Se dom av den 30 mars 2000, Banks m.fl. (C-178/97, EU:C:2000:169). Se särskilt punkterna 5–7 i den domen.

63 Det bör erinras om att domstolens praxis avseende E 101-intygets bindande verkan grundar sig på beaktanden som rör rättssäkerheten för personer som flyttar inom unionen. Se punkt 35 i detta förslag till avgörande. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Salzburgs sjukförsäkringskassa i förfarandet vid den hänskjutande domstolen påpekade att ”[d]et enda sättet att utverka ett beslut i sak [var] att få den obligatoriska försäkringen fastställd, trots att det föreligger A1-intyg [för utlandet] från det ungerska organet”.

64 Vad gäller förhållandet mellan artiklarna 5 och 6 i förordning nr 987/2009 se punkt 32 i detta förslag till avgörande.

65 Se, även, punkt 52 i detta förslag till avgörande.

66 Det bör påpekas att kommissionens förslag av den 13 december 2016 syftar till att ändra artikel 12 i förordning nr 883/2004. Se artikel 1.13 i förslaget och förklaringarna till den artikeln i motiveringen.

68. Emellertid behandlar jag den tredje tolkningsfrågan nedan, för information, och med hänsyn till att den är central i den tvist mellan Republiken Österrike och Ungern som utgör bakgrunden till det nationella målet.[67]

69. Enligt artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ska ”[e]n person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet där …, när personens arbetsgivare sänder ut denne för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsatt omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och *att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person*”.[68] Under den omtvistade perioden i det nu aktuella målet ändrades orden ”att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan person” till orden ”att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan *utsänd* person[69].”

70. Den hänskjutande domstolen anser att omfattningen av icke ersättnings-villkoret är oklar, särskilt vad gäller huruvida det anses åsidosatt i en situation som den nu aktuella där ersättningen inte äger rum genom en utsändning från samma arbetsgivare, utan från en annan arbetsgivare. Den hänskjutande domstolen har angett att även om de personer som sänts ut av Martimpex-Meat under den omtvistade perioden inte ersatt någon arbetstagare från det företaget har de antagligen ersatt arbetstagare från Martin-Meat.[70] Den hänskjutande domstolen har även ställt frågan om det i detta hänseende är av betydelse huruvida de två arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat (tolkningsfråga 3 a), eller huruvida det föreligger kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan dem (tolkningsfråga 3 b).

71. Två olika synsätt har framförts vid domstolen vad gäller tolkningen av icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

72. Enligt det första synsättet, som har framförts av Salzburgs sjukförsäkringskassa, den österrikiska, den belgiska, den tjeckiska, den tyska och den franska regeringen samt av Europeiska kommissionen, innebär icke ersättnings-villkoret att all ersättning av utsända arbetstagare är förbjuden och det saknar härvidlag betydelse huruvida personerna sänds ut av samma arbetsgivare eller av olika arbetsgivare. Av detta följer att villkoret inte är uppfyllt när arbetsgivare B sänder ut en arbetstagare till en annan medlemsstat för att utföra ett arbete som tidigare utförts av en arbetstagare som sänts ut av arbetsgivare A, och det saknar härvidlag betydelse huruvida de två arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat, eller huruvida det föreligger kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan dem. Denna vida tolkning av icke ersättnings-villkoret motsvarar, i tillämpliga delar, den i administrativa kommissionens praktiska vägledning.[71]

67 Se punkterna 18–21 i detta förslag till avgörande.

68 Min kursivering. Det framgår av beslutet om hänskjutande att det är ostridigt i det nationella målet att arbetet inte förväntades vara längre än 24 månader i enlighet med artikel 12.1 förordning nr 883/2004.

69 Min kursivering. Det framgår av förarbetena till förordning nr 465/2012 att denna ändring syftade till att klargöra att en *utsänd* person inte kan ersättas med en annan utsänd person efter det att den första personens utsändningsperiod har löpt ut. Ordet ”utsänd” hade saknats av misstag i den ursprungliga versionen av förordning nr 883/2004. Se punkt 5 i motiveringen till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 20 december 2010 om ändring av förordning nr 883/2004 (KOM(2010) 794 slutlig). Se, även, punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

70 Se punkterna 12 och 13 i detta förslag till avgörande.

71 Se del 1 punkt 7 i ”Praktisk vägledning – Om den lagstiftning som gäller i Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz”, publicerad av administrativa kommissionen i december 2013, där det framgår att ”[d]en utsända personen … inte omedelbart [kan] ersättas i den mottagande medlemsstaten A med en utsänd person från samma företag i den utsändande medlemsstaten B, och inte heller med en utsänd person från ett annat företag i medlemsstat B eller en utsänd person från ett företag i medlemsstat C … Om ett arbete i det mottagande företaget i medlemsstat A tidigare utfördes av en utsänd person från den utsändande medlemsstaten B får denna person … inte omedelbart ersättas med en ny utsänd person från en medlemsstat. Det spelar ingen roll vilket företag eller vilken medlemsstat den nya utsända personen kommer från – en utsänd person får inte omedelbart ersättas med en annan.” Jag vill påpeka att denna version av den praktiska vägledningen publicerades efter den omtvistade period som det nationella målet avser. I den tidigare versionen av administrativa kommissionens praktiska vägledning, från januari 2011, ingick inte detta förtydligande.

73. Enligt det andra synsättet, som framförts av Alpenrind och den ungerska och den polska regeringen, bör icke ersättnings-villkoret tolkas snävare. Enligt detta synsätt åsidosätts inte villkoret när det rör sig om utsändningar som utförs av olika arbetstagare, och det saknar härvidlag betydelse huruvida de berörda arbetstagarna har sina säten i samma medlemsstat.[72]

74. De två synsätten utgår från väldigt olika *perspektiv*. Enligt det första synsättet ska icke ersättnings-villkoret beaktas inte bara från ursprungsmedlemsstatens synvinkel, utan även från värdmedlemsstaten synvinkel. Enligt det synsättet får vissa uppgifter eller funktioner i en värdmedlemsstat därför inte utföras på kontinuerlig basis av utsända arbetstagare som inte omfattas av den medlemsstatens system för social trygghet.

75. Ett sådant synsätt innebär i praktiken att arbetsgivare B är förhindrad att göra den lagstiftning som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 gällande när denne sänder ut sina arbetstagare för att tillhandahålla en tjänst i en annan medlemsstat om arbetstagare A tidigare använde sig av denna lagstiftning för att tillhandahålla samma tjänst i den medlemsstaten. Vidare är mottagaren av tjänsten i värdmedlemsstaten (i det nu aktuella målet, Alpenrind) enligt detta synsätt förhindrad att använda sig av på varandra följande och skilda kontrakt med olika företag som rör utförandet av samma arbeten av utsända arbetstagare som inte omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet.

76. Det andra synsättet utgår i stället från ursprungsmedlemsstatens och den utsändande arbetstagarens perspektiv. Enligt det synsättet har det betydelse huruvida det utifrån arbetstagarens synvinkel rör sig om en ersättning av utsända arbetstagare eller ej.

77. Det bör först och främst konstateras att den hänskjutande domstolen inte har gett någon indikation på att de omständigheter som föreligger i det nationella målet skulle kunna utgöra bedrägeri eller rättsmissbruk.[73] Jag utgår därför från att den tredje tolkningsfrågan inte avser de särskilda fallen bedrägeri och rättsmissbruk.

78. Vidare innehåller beslutet om hänskjutande inte någon indikation på att det i det nationella målet finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetstagarna, det vill säga Martin-Meat och Martimpex-Meat, och inte heller på vilka dessa kopplingar i så fall skulle vara.[74] Den hänskjutande domstolen ställer emellertid tolkningsfråga 3 b för att få klarhet i vilken betydelse förekomsten av sådana kopplingar mellan de berörda arbetstagarna har för tolkningen av artikel 12.1 förordning nr 883/2004.[75]

79. I den följande analysen behandlar jag först frågan om huruvida det i det fall det inte finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetstagarna strider mot icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 att som arbetsgivare sända ut en arbetstagare till en annan medlemsstat för att utföra ett arbete som tidigare utförts av en arbetstagare som sänts ut av en annan arbetsgivare (del 2).

72 Varken Martin Meat och Martimpex-Meat eller den irländska regeringen har besvarat den tredje tolkningsfrågan.

73 Se, även, fotnot 17 i detta förslag till avgörande.

74 Martin-Meat och Martimpex-Meat har hävdat att det inte finns några kopplingar mellan de två företagen i fråga om ägande, organisation eller ledning. På liknande sätt har den ungerska regeringen hävdat att det i det nu aktuella målet rör sig om två skilda juridiska personer. Den österrikiska regeringen har dock gjort gällande att det finns ett starkt samband vad gäller namn och organisationsstruktur mellan de två arbetstagarna, och delvis också vad gäller de utsända arbetstagarna.

75 Jag vill precisera att jag anser att tolkningsfråga 3 b inte är en sådan hypotetisk fråga som ska avvisas enligt domstolens praxis. Utifrån beslutet om hänskjutande förefaller det mig som om den hänskjutande domstolen i detta skede ännu inte har avgjort frågan om huruvida det i det nationella målet finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetstagarna. Frågan har nämligen ställts endast för det fall att domstolen avvisar den vida tolkningen av icke ersättnings-villkoret.

80. Jag vill redan nu ange att enligt min mening ska frågan besvaras nekande. Jag anser, av följande skäl, att en vid tolkning av icke ersättnings-villkoret är ogrundad och att inget hindrar arbetsgivare B från att i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 sända ut en arbetstagare om arbetsgivare A tidigare har sänt ut en arbetstagare på samma sätt.

81. Därefter behandlar jag den tredje tolkningsfrågans underfrågor a och b, som den hänskjutande domstolen har ställt för att få klarhet i huruvida omständigheterna att arbetstagarna har sitt säte i samma medlemsstat eller att det finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan dem ändrar svaret på den tredje tolkningsfrågan. Jag kommer därvid först att förklara varför jag anser att platsen där arbetstagarna har sitt säte saknar betydelse för icke ersättnings-villkoret (del 3). Vidare kommer jag att kort behandla det fall då det mellan de berörda arbetsgivarna finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende (del 4).

2. Tolkningen av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004

a) Systemet i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004

82. Bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 888/2004, som omfattar artikel 12.1, utgör ett heltäckande och enhetligt system av lagvalsregler, som syftar till att arbetstagare som flyttar inom gemenskapen endast ska omfattas av en enda medlemsstats system för social trygghet, för att undvika situationer där flera nationella lagstiftningar är tillämpliga samtidigt och de svårigheter som kan följa av detta. [76]

83. I artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 anges den allmänna bestämmelse enligt vilken en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten (*lex loci laboris*). [77] Enligt artikel 12.1 i förordningen fortsätter emellertid en person som sänds ut av sin arbetsgivare till en annan medlemsstat att omfattas av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten. Med andra ord föreskriver artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 en *möjlighet* för arbetsgivaren att under vissa förutsättningar sända ut sina arbetstagare till en annan medlemsstat utan att behöva låta dessa omfattas av systemet för social trygghet i den sistnämnda medlemsstaten.

84. Ändamålet med artikel 12.1 är bland annat att främja friheten att tillhandahålla tjänster till förmån för företag som utnyttjar denna frihet genom att sända ut arbetstagare till andra medlemsstater än de medlemsstater inom vars territorium de är etablerade. Bestämmelsen syftar nämligen till att övervinna de svårigheter som kan hindra den fria rörligheten för arbetstagare och även till att gynna ett ekonomiskt utbyte genom att undvika administrativa svårigheter, i synnerhet för arbetstagarna och företagen. [78]

85. I motsats till vad Salzburgs sjukförsäkringskassa, den österrikiska, den belgiska, den tjeckiska, den tyska och den franska regeringen samt Europeiska kommissionen har gjort gällande ska artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 inte anses vara ett ”undantag”. Som uttryckligen framgår av dess rubrik är det en *särskild bestämmelse* som avser en särskild situation som berättigar till att andra kriterier tillämpas. [79] Domstolen har slagit fast vad gäller artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71 (föregångaren till

76 Se, analogt om artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71 (föregångaren till artikel 12.1 i förordning nr 883/2004), dom av den 9 november 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, punkt 18 och där angiven rättspraxis). Vad gäller principen om att endast en lagstiftning om social trygghet ska vara tillämplig se artikel 11.1 i förordning nr 883/2004, som citeras i punkt 5 i detta förslag till avgörande.

77 Se punkt 5 i detta förslag till avgörande. Se även skäl 17 i ingressen till förordning nr 883/2004.

78 Se, analogt om artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71 (föregångaren till artikel 12.1 i förordning nr 883/2004), dom av den 9 november 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, punkt 19 och där angiven rättspraxis). Se även skälen 1 och 2 i administrativa kommissionens beslut nr A2 av den 12 juni 2009 om tolkningen av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 883/2004 (EUT C 106, 2010, s. 5).

79 Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 citeras i punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande. Se även skäl 18 i förordning nr 883/2004 i vilket följande anges: ”I särskilda situationer som berättigar till att andra kriterier tillämpas måste undantag göras från denna allmänna regel.”

artikel 12.1 i förordning nr 883/2004) att ”[i] *vissa situationer* finns det … en risk för att en undantagslös tillämpning av den allmänna regeln i artikel 13.2 a [nuvarande artikel 11.3 a, i förordning nr 883/2004] [i förordning nr 1408/71] inte skulle förhindra, utan tvärtom skapa, administrativa svårigheter för såväl arbetstagaren som arbetsgivaren och institutionerna för social trygghet, vilket skulle kunna hindra den fria rörligheten för personer som omfattas av nämnda förordning … Bestämmelser som *tillämpas särskilt* på sådana situationer återfinns bland annat i artikel 14 i förordning nr 1408/71 [nuvarande artikel 12 i förordning nr 883/2004].” [80]

86. Mot denna bakgrund anser jag att det inte finns någon anledning att ge artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 en särskilt restriktiv tolkning.

b) Icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004

87. Enligt artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ska den utsända personen fortsätta att omfattas av lagstiftningen om social trygghet i ursprungsmedlemsstaten under förutsättning att, bland annat, personen ”inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person”.

88. Detta icke ersättnings-villkor fanns inte i den ursprungliga versionen av artikel 13 a i förordning nr 3 (föregångaren till artikel 12.1 i förordning nr 883/2004), utan lades till i bestämmelsen genom förordning nr 24/64/EEG [81]. Det framgår av det första skälet i den förordningen att ”tillämpningen av artikel 13 a i [förordning nr 3] har gett upphov till visst missbruk och att bestämmelsen bör ändras för att förhindra detta missbruk samtidigt som möjligheten för utsända arbetstagare att fortsätta omfattas av lagstiftningen i det land där de är stadigvarande anställda bibehålls”.

89. Enligt min tolkning av bakgrunden till icke ersättnings-villkoret avsåg unionslagstiftaren att med detta villkor fylla en uppenbar lucka i förordning nr 3, som innebar att vissa arbetsgivare kringgick villkoret för utsändningens varaktighet [82] genom att göra sådana förflyttningar bland sin personal som erfordrades för att denna personal också fortsättningsvis skulle omfattas av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten, där de sociala avgifterna var lägre än i värdmedlemsstaten. [83] Icke ersättnings-villkoret behölls därefter, utan betydande ändringar, i artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71 och därefter i artikel 12.1 i förordning nr 883/2005. [84]

80 Min kursivering. Se dom av den 4 oktober 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, punkt 31).

81 Rådets förordning nr 24/64/EEG av den 10 mars 1964 om ändring av artikel 13 i förordning nr 3 och artikel 11 i förordning nr 4 (lagstiftning tillämplig på arbetstagare som är utsända och arbetstagare som normalt är verksamma i olika länder) (EGT 47, 1964, s. 746).

82 Den gamla artikel 13 a förordning nr 3 föreskrev att arbetet inte skulle ”tros vara” längre än 12 månader, och kunde förlängas till 24 månader. Jag erinrar om att artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 föreskriver att arbetet inte ska ”förväntas vara” längre än 24 månader. Se punkt 6 i detta förslag till avgörande.

83 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Dutheillet de Lamothe i målet Manpower (35/70, ej publicerat, EU:C:1970:104, s. 1265), enligt vilken ”[artikel 13 a i förordning nr 3] hade gett upphov till missbruk. Vissa företag öppnade inrättningar utanför deras ursprungsland och gjorde sådana förflyttningar bland den utsända personalen som erfordrades för att denna personal också fortsättningsvis skulle omfattas av lagstiftningen i ursprungslandet, där socialförsäkringsavgifterna var lägre än i det land där de var anställda. Denna praxis fanns främst i Frankrike inom byggnads- och träindustrin. Å andra sidan hade det konstaterats, bland annat i relationerna mellan Nederländerna och Tyskland, att ’rekryterare’ eller ’underleverantörer’ som inte själva hade ställning som arbetsgivare i det första landet tillhandahöll arbetstagare som fortsatte att omfattas av lagstiftningen om social trygghet i det första landet till företagare i det andra landet”. Generaladvokatens synpunkter rör särskilt införandet av begreppet ”utsändning” i artikel 13 a i förordning nr 3. Se även *cinquième rapport annuel de la commission administrative sur la mise en œuvre des règlements concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, janvier-décembre 1963* (administrativa kommissionens årsrapport om genomförandet av förordningar om social trygghet för migrerande arbetstagare, januari–december 1963), s. 12 och 56. Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, punkt 26), i vilket det också hänvisas till införandet av icke ersättnings-villkoret.

84 Enligt artikel 13 a i förordning nr 3, i dess lydelse enligt förordning nr 24/64 fick den utsända arbetstagaren ”inte sänd[a]s ut för att ersätta någon som har avslutat sin utsändningsperiod”. Enligt artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71 fick den utsända arbetstagaren ”inte sänd[a]s ut för att ersätta någon som har fullgjort sin utsändningsperiod”. Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 citeras i punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

90. Den fråga som uppkommer i det nu aktuella målet är huruvida unionslagstiftaren genom införandet av icke ersättnings-villkoret även avsåg att förhindra *andra* situationer än den där samma arbetstagare förflyttar sin utsända personal i syfte att kringgå villkoret som rör utsändningens varaktighet och särskilt om unionslagstiftaren har önskat förbjuda flera på varandra följande utsändningar som görs av olika arbetsgivare.

91. Så är enligt min mening inte fallet.

92. För det första ser jag inget stöd i vare sig förordning nr 3, förordning nr 1408/71 eller förordning nr 883/2004, eller i förarbetena till dessa förordningar, som visar på en sådan vilja från lagstiftarens sida.

93. Ordalydelsen i artikel 12.1 i förordning nr 883/200 enligt vilken det inte är tillåtet att den utsända personen ”sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person” är inte entydig, men jag anser ändå att den talar för en tolkning enligt vilken icke ersättnings-villkoret inte har som syfte att förhindra flera utsändningar efter varandra från olika arbetsgivare. En bokstavlig tolkning av ordalydelsen ”sänds ut för att ersätta” (”envoyée en remplacement”) som förekommer i motsvarande termer i alla språkversioner av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, förutom den tyska språkversionen, innebär enligt min mening att arbetstagaren sänds ut av arbetsgivaren *i syfte att* ersätta en annan utsänd arbetstagare. [85]

94. Förutom vid fall av missbruk har emellertid inte den utsändning som utförs av arbetsgivare B till syfte att ersätta en arbetstagare som utsänts av arbetsgivare A. Syftet är snarare att tillhandahålla en tjänst i värdmedlemsstaten. Det ska tilläggas att det inte ens är säkert att arbetsgivare B känner till den utsändning som tidigare gjorts av arbetsgivare A. [86]

95. Dessutom anser jag att ordalydelsen ”sänds ut för att ersätta” stöder uppfattningen att icke ersättnings-villkoret bör beaktas endast från den utsändande arbetsgivarens synvinkel. Jag erinrar om att artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 föreskriver förutsättningarna enligt vilka en arbetsgivare får sända ut sina arbetstagare utan att de behöver omfattas av systemet för social trygghet i den medlemsstaten. [87] I denna bestämmelse uppställs villkoret att personen inte får sändas ut (av nämnda arbetsgivare) för att ersätta någon annan utsänd person. Ur formuleringssynpunkt utgår icke ersättnings-villkoret på detta sätt från den utsändande arbetsgivarens synpunkt.

96. Jag anser alltså att det inte rör sig om att ”ersätta” i den mening som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 när arbetsgivare B sänder ut en arbetstagare för att utföra ett arbete som tidigare utfördes av en arbetstagare som hade sänts ut av arbetsgivare A. Med andra ord anser jag att inget hindrar arbetsgivare B från att sända ut en arbetstagare på detta sätt. Av detta följer även att mottagaren av tjänsten i värdmedlemsstaten inte är förhindrad att använda sig av på varandra följande och skilda kontrakt med olika företag som rör utförandet av samma arbeten av utsända arbetstagare som inte omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet.

85 Vissa språkversioner föreskriver till och med att personen inte får sändas ut ”för att” ersätta en annan utsänd person. Se, i synnerhet, den danska språkversionen (”ikke udsendes for at afløse en anden person”), den engelska språkversionen (”not sent to replace another person”) och den svenska språkversionen (”inte sänds ut för att ersätta någon annan person”). Den tyska språkversionen föreskriver däremot att personen inte *ersätter* en annan person (”nicht eine andere [entsandte] Person ablöst”). De ändringar i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 som infördes genom förordning nr 462/2012 påverkar inte på något sätt denna analys av de olika språkversionerna. Se punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

86 Det bör erinras om att analysen i denna del rör det fall då det inte finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna. Se punkterna 78 och 79 i detta förslag till avgörande.

87 Se, även, punkt 83 i detta förslag till avgörande.

97. En motsatt tolkning skulle leda till att arbetsgivare B hamnar i en situation som är mindre förmånlig än arbetsgivare A:s situation endast på grund av att arbetsgivare A var först med att utnyttja möjligheten i artikel 12.1 förordning nr 883/2004 (principen ”först till kvarn får först mala”). Det finns enligt min mening inget stöd för att anta att unionslagstiftaren har önskat detta resultat. I mina ögon leder en sådan tolkning därför till att en ny förutsättning läggs till i bestämmelsen som inte framgår av dess ordalydelse, vilket jag anser strida mot rättssäkerhetsprincipen för de berörda. [88]

98. Unionslagstiftaren bör härvidlag anses ha varit fullkomligt medveten om problematiken rörande ersättning av utsända arbetstagare när denna antog förordning nr 883/2004, och unionslagstiftaren ska också anses ha varit medveten om de potentiella ekonomiska fördelar som artikel 12.1 i förordningen medför för arbetsgivaren och i andra hand för dennes avtalspartner i värdmedlemsstaten. Om unionslagstiftaren hade velat förhindra på varandra följande utsändningar som utförs av olika arbetsgivare hade unionslagstiftaren med all sannolikhet gjort det i mycket tydligare ordalag.

99. För det andra anser jag, vad gäller syftet att förhindra missbruk, att det inte finns något stöd för att anta att det i allmänhet är fråga om missbruk när arbetsgivare B sänder ut en av sina arbetstagare i enlighet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 i syfte att utföra arbeten som tidigare utfördes av arbetstagare som hade sänts ut av arbetsgivare A. Jag erinrar dessutom om att arbetsgivare B i ett sådant fall inte nödvändigtvis känner till den utsändning som tidigare gjorts av arbetsgivare A. [89]

100. För det tredje anser jag att den vida tolkningen av icke ersättnings-villkoret, enligt vilken det även omfattar på varandra följande utsändningar som utförs av olika arbetsgivare, kan äventyra syftena med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004. Bestämmelsen syftar bland annat till att främja friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för arbetstagare samt att gynna ett ekonomiskt utbyte genom att undvika administrativa svårigheter, i synnerhet för arbetstagarna och företagen. [90]

101. Den vida tolkningen av icke ersättnings-villkoret innebär i praktiken att en arbetsgivare kan sväva i ovisshet vid utsändningen om huruvida den utsända arbetstagarens situation omfattas av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 eller ej, och följaktligen om arbetstagaren vid sin utsändning omfattas av systemet för social trygghet i ursprungsmedlemsstaten eller i värdmedlemsstaten. Arbetsgivare B kan ha anledning att anse att förutsättningarna i artikel 12.1 förordning nr 883/2004 är uppfyllda. Om det sedan visar sig att arbetsgivare A tidigare utförde det aktuella arbetet i värdmedlemsstaten måste arbetsgivare B enligt den tolkningen acceptera att den arbetstagare som denne sänder ut omfattas av värdmedlemsstatens system. Det förhåller sig i så fall så trots att ett A1-intyg för utlandet kan ha utfärdats av den behöriga institutionen i ursprungsmedlemsstaten för att intyga att arbetstagaren tillhör denna medlemsstats system för social trygghet. [91]

102. En sådan utveckling kan ändra de ekonomiska villkoren för arbetsgivare B:s tillhandahållande av tjänster i värdmedlemsstaten betydligt [92] och medför även administrativa svårigheter för arbetsgivare B och den berörda arbetstagaren vad gäller tillämpningen av värdmedlemsstaten system på arbetstagaren, krav på att få tillbaka avgifter som redan betalats i ursprungsmedlemsstaten och

88 I enlighet med domstolens praxis kräver rättssäkerhetsprincipen bland annat att en reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar. Detta gäller i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag. Se, bland annat, dom av den 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punkt 60).

89 Jag erinrar om att den hänskjutande domstolen inte har gett någon indikation på att de omständigheter som föreligger i det nationella målet skulle kunna utgöra bedrägeri eller rättsmissbruk. Se punkt 77 i detta förslag till avgörande.

90 Se punkt 84 i detta förslag till avgörande.

91 Se del I punkt 7 i ”Praktisk vägledning – Om den lagstiftning som gäller i Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz”, som administrativa kommissionen publicerade i december 2013, där det framgår att ”[d]en behöriga institutionen i den utsändande medlemsstaten kan göra bedömningen att utsändningsvillkoren verkar vara uppfyllda”.

92 I det nu aktuella målet har Martin-Meat och Martimpex-Meat angett att de österrikiska myndigheterna för social trygghet den 21 mars 2016 utfärdade en betalningsavi till Martimpex-Meat för de berörda arbetstagarnas avgifter till en summa av 4 miljoner euro plus dröjsmålsränta, det vill säga cirka 5 miljoner euro totalt.

tillbakadragande av A1-intyget för utlandet av den utfärdande institutionen. Jag anser att en sådan ovisshet för arbetsgivare B inte är förenlig med principen om rättssäkerhet och att den kan hindra friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för arbetstagare i unionen i strid mot syftet med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

103. Mot bakgrund av samtliga ovanstående beaktanden, föreslår jag att domstolen besvarar den tredje tolkningsfrågan så, att det inte strider mot icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 att en arbetsgivare sänder ut en arbetstagare för att utföra ett arbete som tidigare utfördes av en arbetstagare som sänts ut av en annan arbetsgivare.

104. För fullständighetens skull understryker jag att den tolkning av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 som jag förordar skiljer sig från administrativa kommissionens tolkning. [93] Det räcker här att konstatera att det även i fortsättningen står unionslagstiftaren fritt att ändra i förordningen, om unionslagstiftaren vill att icke ersättnings-villkoret i bestämmelsen ska omfatta på varandra följande utsändningar som utförs av olika arbetstagare. Inom ramen för det nuvarande regelverket ser jag dock inget stöd för att eftersträva ett sådant resultat.

3. Det fall då arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat (tolkningsfråga 3 a)

105. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfråga 3 a för att få klarhet i huruvida omständigheten att de berörda arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat kan ändra svaret på den tredje tolkningsfrågan.

106. Enligt mig är det ingen tvekan om att denna fråga ska besvaras nekande.

107. Analysen ovan har inte visat på något stöd för att det ska göras någon skillnad beroende på var de berörda arbetsgivarna har sina säten. Jag anser alltså att det inte strider mot icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 förordning nr 883/2004 att en arbetsgivare sänder ut en arbetstagare för att utföra ett arbete som tidigare utfördes av en arbetstagare som sänts ut av en annan arbetsgivare, oavsett om dessa arbetsgivare har sina säten i samma medlemsstat eller ej.

108. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfråga 3 a så, att det inte har någon betydelse för svaret på den tredje tolkningsfrågan huruvida de berörda arbetstagarna har sina säten i samma medlemsstat

4. Det fall då det finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna (tolkningsfråga 3 b)

109. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfråga 3 b för att få klarhet i huruvida omständigheten att det finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna kan ändra svaret på den tredje tolkningsfrågan.

110. Jag erinrar om att analysen jag har presenterat vad gäller tolkningen av icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 rör det fall då det inte finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna [94]. Jag erinrar dessutom om att den hänskjutande domstolen inte har gett någon indikation om att det i det nationella målet finns några kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna, och inte heller om vilka dessa kopplingar i så fall skulle vara. [95]

93 Se punkt 72 och fotnot 70 i detta förslag till avgörande.

94 Se punkt 79 i detta förslag till avgörande.

95 Se punkt 78 i detta förslag till avgörande.

111. Under dessa omständigheter begränsar jag mig till att konstatera att i det fall det *finns* kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna anser jag att det ska undersökas om de utsändningar som utförts av arbetsgivarna syftar till att kringgå icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004. Enligt domstolens fasta praxis får enskilda inte åberopa unionsrättsliga bestämmelser på ett sätt som är bedrägligt eller utgör missbruk och tillämpningen av unionsbestämmelser kan inte utsträckas till att omfatta förfaranden från ekonomiska aktörers sida som utgör missbruk. [96]

112. Den hänskjutande domstolen har emellertid i beslutet om hänskjutande inte gett någon indikation på att de omständigheter som föreligger i det nationella målet skulle kunna utgöra bedrägeri eller rättsmissbruk. [97] Under dessa omständigheter anser jag att domstolen inte ska uttala sig ytterligare i denna fråga.

113. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfråga 3 b så, att det i det fall det finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna ska det undersökas om de utsändningar som utförts av arbetsgivarna syftar till att kringgå icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

V. Förslag till avgörande

114. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) på följande sätt:

1) Artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012, ska tolkas så, att ett A1-intyg för utlandet som utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat i enlighet med artikel 19.2 i förordning nr 987/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012, för att intyga att arbetstagaren är omfattas av den medlemsstatens system för social trygghet i enlighet med en bestämmelse i avdelning II i Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012 ska godtas av en domstol, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, i en annan medlemsstat, så länge det inte har dragits tillbaka eller förklarats ogiltigt av den institution som har utfärdat det.

2) A1-intyget för utlandet ska även godtas i en situation som den i det nationella målet där administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen har fattat beslut om att dra tillbaka intyget, utan att den utfärdande institutionen har dragit tillbaka intyget.

   Detta gäller också i det fall intyget har utfärdats efter det att det har fastställts att den berörda arbetstagaren omfattas av värdmedlemsstatens system för social trygghet. I ett sådant fall kan intyget ha retroaktiv verkan.

3) Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012, ska tolkas så, att det inte strider mot icke ersättnings-villkoret i den bestämmelsen att en arbetsgivare sänder ut en arbetstagare till en annan medlemsstat för att utföra ett arbete som tidigare utförts av en arbetstagare som sänts ut av en annan arbetsgivare, och det har härvidlag ingen betydelse om de berörda arbetsgivarna har sina säten i samma medlemsstat.

96 Se dom av den 22 november 2017, Cussens m.fl. (C-251/16, EU:C:2017:881, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

97 Se punkt 77 i detta förslag till avgörande.

I det fall det finns kopplingar i fråga om personal och/eller i organisatoriskt hänseende mellan de berörda arbetsgivarna ska det dock undersökas om de utsändningar som gjorts av arbetsgivarna syftar till att kringgå icke ersättnings-villkoret i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.