Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 31. januar 2018 [1]

Sag C-527/16

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – vandrende arbejdstagere – social sikring – arbejdstagere, der er udstationeret i en anden medlemsstat end den, hvor arbejdsgiveren har hjemsted – forordning (EF) nr. 987/2009 – artikel 5, stk. 1, og artikel 19, stk. 2 – personbåret A1-dokument – bindende virkning – afgørelse truffet af Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger om tilbagetrækning af det personbårne A1-dokument – tilbagevirkende kraft af det personbårne A1-dokument – udstedelse af det personbårne A1-dokument, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på arbejdstageren – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 12, stk. 1 – betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), vedrører fortolkningen af artikel 12, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004 [2] samt artikel 5, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 987/2009 [3].

2. Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Salzburger Gebietskrankenkasse (den regionale sygekasse i delstaten Salzburg, Østrig) og Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (forbundsministeren for arbejde, sociale anliggender og forbrugerbeskyttelse, Østrig) og på den anden side dels en østrigsk virksomhed dels to ungarske virksomheder vedrørende fastlæggelsen af, hvilken lovgivning om social sikring der skal anvendes i forbindelse med arbejdstagere, der er udstationeret i Østrig.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22.5.2012 (EUT 2012, L 149, s. 4) (herefter »forordning nr. 883/2004«). Jf. punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse vedrørende den version af forordning nr. 883/2004, der fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT 2009, L 284, s. 1), som ændret ved forordning (EU) nr. 465/2012 (herefter »forordning nr. 987/2009«).

3. Med sit første og andet præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at præcisere, hvilke virkninger der er knyttet til et personbåret A1-dokument [4], som er udstedt i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 til attestering af, hvilken lovgivning der skal anvendes på en person i medfør af en bestemmelse i afsnit II i forordning nr. 883/2004. I denne henseende ønsker den forelæggende ret med sit første spørgsmål oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument skal accepteres af en ret i værtsmedlemsstaten som omhandlet i artikel 267 TEUF. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument også skal accepteres, når Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger (herefter »Den Administrative Kommission«) [5] har truffet afgørelse om tilbagetrækning af dette dokument, men hvor den udstedende institution ikke har trukket det pågældende dokument tilbage. Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt det personbårne A1-dokument har bindende virkning, såfremt dette dokument er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, og i givet fald om dette dokument eventuelt har tilbagevirkende kraft.

4. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål rejser den forelæggende ret spørgsmål om fortolkning af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, hvorefter en person, der af sin arbejdsgiver er udsendt for at udføre et arbejde i en anden medlemsstat, fortsat, under visse betingelser, er omfattet af lovgivningen om social sikring i oprindelsesmedlemsstaten. I denne henseende ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt betingelsen i denne bestemmelse om, at den udsendte person »ikke [må] udsendes for at afløse en anden udsendt person«, er tilsidesat, når afløsningen ikke sker i form af udstationering gennem den samme arbejdsgiver, men gennem en anden arbejdsgiver, og om det i denne forbindelse har nogen betydning, om de to arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat, eller om der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem dem.

II. EU-retten

A. Forordning nr. 883/2004

5. I afsnit II i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, indgår artikel 11 med overskriften »Almindelige regler«, der i stk. 1 og stk. 3, litra a), bestemmer følgende:

»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

[…]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

a) er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning[…]

[…]«

4 – Det personbårne A1-dokument er efterfølgeren til blanket E 101, som under de tidligere forordninger, Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972, L 74, s. 1), var standardformular til attestering af, hvilken lovgivning om social sikring der fandt anvendelse.

5 – Jf. vedrørende Den Administrative Kommission navnlig artikel 71 og 72 i forordning nr. 883/2004.

6. Artikel 12 i samme afsnit i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Særlige regler« bestemte, i sin oprindelige version, følgende i stk. 1:

»En person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes i en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet.«

7. I løbet af den i hovedsagen omtvistede periode, dvs. fra den 1. februar 2012 til den 13. december 2013, blev artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 ændret ved forordning nr. 465/2012 med virkning fra den 28. juni 2012[6]. Bl.a. blev udtrykket »at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet« i sidste del af denne bestemmelse erstattet af udtrykket »at *den pågældende* ikke udsendes for at afløse en anden *udsendt* person«[7].

8. Artikel 76 med overskriften »Samarbejde«, der indgår i afsnit V i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Forskellige bestemmelser«, bestemmer i stk. 6:

»Hvis fortolkningen eller anvendelsen af denne forordning giver anledning til vanskeligheder, som kan bringe rettighederne for en af forordningen omfattet person i fare, kontakter institutionen i den kompetente medlemsstat eller i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, institutionen/institutionerne i den eller de berørte medlemsstater. Findes der ikke en løsning inden for en rimelig frist, kan de pågældende myndigheder forelægge sagen for Den Administrative Kommission.«

B. Forordning nr. 987/2009

9. I afsnit I i forordning nr. 987/2009, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, bestemmer artikel 5 med overskriften »Den juridiske værdi af dokumenter og anden dokumentation, der er udstedt i en anden medlemsstat« følgende:

»1. De dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af grundforordningen og gennemførelsesforordningen, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.

2. Hvis der rejses tvivl om dokumentets gyldighed eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, anmoder institutionen i den medlemsstat, der modtager dokumentet, den udstedende institution om de fornødne uddybende forklaringer og evt. om, at dokumentet trækkes tilbage. Den udstedende institution tager grundene til udstedelsen af dokumentet op til revision og trækker det om nødvendigt tilbage.

3. I medfør af stk. 2 foretager institutionen på opholds- eller bopælsstedet, hvis der rejses tvivl om de oplysninger, som de pågældende personer har fremlagt, gyldigheden af et dokument eller af underbyggende dokumentation eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, efter anmodning fra den kompetente institution den nødvendige kontrol af disse oplysninger eller dokumenter, så vidt dette er muligt.

6 – Jf. artikel 3 i forordning nr. 465/2012. Jf. vedrørende den omtvistede periode i hovedsagen punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

7 – Min fremhævelse. Jf. vedrørende formålet med denne ændring af nævnte artikel 12, stk. 1, fodnote 69 i dette forslag til afgørelse.

4. Hvis de berørte institutioner ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder tidligst en måned efter datoen for forelæggelsen af anmodningen fra den institution, der modtog dokumentet. Den Administrative Kommission skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.«

10. I afsnit II i forordning nr. 987/2009, der har overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, indgår artikel 19 med overskriften »Underretning af berørte personer og arbejdsgivere«, som i stk. 2 bestemmer:

»Efter anmodning fra den berørte person eller arbejdsgiveren attesterer den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning skal anvendes i medfør af en bestemmelse i afsnit II i grundforordningen, at sådan lovgivning finder anvendelse med angivelse af evt. slutdato og betingelser.«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

11. Alpenrind GmbH, der er et selskab med hjemsted i Østrig, driver virksomhed med salg af kvæg og kød. Selskabet har siden 1997 drevet et forpagtet slagteri i Salzburg.

12. I 2007 indgik Alpenrind (eller S GmbH, som var dette selskabs retsforgænger) en aftale med Martin-Meat Szolgáltató es Kereskedelmi Kft (herefter »Martin-Meat«), der er etableret i Ungarn, hvorefter det sidstnævnte selskab forpligtede sig til at udføre kødopskærings- og emballeringsopgaver. Arbejdsopgaverne blev udført i Alpenrinds lokaler af medarbejdere, der var udsendt til Østrig [8]. Martin-Meat udførte disse opgaver indtil den 31. januar 2012.

13. Den 24. januar 2012 indgik Alpenrind en aftale med Martimpex-Meat Kft, der er etableret i Ungarn, hvorefter det sidstnævnte selskab forpligtede sig til at udføre kødopskærings- og emballeringsopgaver i perioden fra den 1. februar 2012 til den 31. januar 2014. Arbejdsopgaverne blev udført i Alpenrinds lokaler af medarbejdere, der var udsendt til Østrig.

14. Fra den 1. februar 2014 indgik Alpenrind igen aftale med Martin-Meat om, at sidstnævnte udførte de nævnte kødopskæringsopgaver i de nævnte lokaler med sine medarbejdere.

15. For de mere end 250 arbejdstagere, der var beskæftiget af Martimpex-Meat i den omtvistede periode, dvs. fra den 1. februar 2012 til den 13. december 2013, udstedte den kompetente ungarske institution personbårne A1-dokumenter til attestering af, at den ungarske lovgivning om social sikring fandt anvendelse på disse arbejdstagere i henhold til artikel 11-16 i forordning nr. 883/2004 og artikel 19 i forordning nr. 987/2009. Den forelæggende ret har anført, at disse dokumenter blev udstedt »dels med tilbagevirkende kraft, dels i tilfælde, hvor den østrigske socialsikringsinstitution allerede ved (ikke-retskraftig) afgørelse havde fastslået, at den pågældende medarbejder var omfattet af en tvungen forsikring i henhold til østrigsk lovgivning« [9]. I disse dokumenter var Alpenrind i hvert enkelt tilfælde anført som arbejdsgiver på det sted, hvor der blev udøvet virksomhed.

16. Ved afgørelse truffet den 13. december 2013 fastslog Salzburger Gebietskrankenkasse, at de nævnte arbejdstagere i den omtvistede periode var omfattet af en tvungen forsikring i Østrig i medfør af den østrigske lovgivning om social sikring.

8 – Jf. hvad angår kvalificeringen af aftaleforholdet mellem Martin-Meat og Alpenrind i forhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16.12.1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1) dom af 18.6.2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 – Den ungarske regering har rejst tvivl om den forelæggende rets oplysning om, at de pågældende personbårne A1-dokumenter er blevet udstedt, efter det var fastslået, at den pågældende medarbejder var omfattet af den østrigske socialsikringsordning. Jf. herom punkt 55 og 56 i dette forslag til afgørelse.

17. Ved dom af 7. marts 2016 ophævede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) Salzburger Gebietskrankenkasses afgørelse med den begrundelse, at den sidstnævnte ikke havde den fornødne kompetence. Ifølge den forelæggende ret var dommen om ophævelse bl.a. begrundet i den omstændighed, at »der for hver af de personer, der var omfattet af den tvungne østrigske forsikring, var blevet udstedt et [personbåret] A1-dokument af den kompetente ungarske socialsikringsinstitution, hvorefter den pågældende person fra et bestemt tidspunkt var ansat i Ungarn af [Martimpex-Meat] som arbejdstager undergivet den tvungne forsikring, og som sandsynligvis var udstationeret hos [Alpenrind] i hele den periode, der var anført i de pågældende formularer, herunder den omtvistede periode«.

18. Salzburger Gebietskrankenkasse og Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz iværksatte revisionsanke ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), hvorved de bestred, at personbårne A1-dokumenter har absolut bindende virkning. Ifølge disse parter hviler den bindende virkning på en overholdelse af princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Den kompetente ungarske institution har imidlertid tilsidesat dette princip i den foreliggende sag. I denne henseende har Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz i forbindelse med revisionsappellen fremlagt dokumenter, hvoraf det fremgår, at Den Administrative Kommission den 20. og 21. juni 2016 konkluderede, at Ungarn med urette havde anset sig for at have kompetencen i forhold til de berørte arbejdstagere, og at de personbårne A1-dokumenter derfor skulle trækkes tilbage.

19. Ved sine konklusioner af den 20. og 21. juni 2016 godkendte Den Administrative Kommission med enstemmighed blandt de delegationer, som ikke var parter i tvisten, udtalelse af 9. maj 2016 fra Den Administrative Kommissions Forligsudvalg (herefter »Forligsudvalget«) om en tvist mellem Republikken Østrig og Ungarn [10]. Det fremgår af denne udtalelse, at proceduren for Den Administrative Kommission udsprang af en flere år gammel tvist mellem Republikken Østrig og Ungarn om fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der skal anvendes på arbejdstagere udsendt til Østrig af Martin-Meat og Martimpex-Meat inden for rammerne af de aftaler, som disse selskaber havde indgået med Alpenrind. Denne tvist er et led i en mere generel debat inden for Den Administrative Kommission vedrørende fortolkningen af betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person [11].

20. I sin udtalelse af 9. maj 2016 afgjorde Forligsudvalget tvisten til fordel for Republikken Østrig, idet det i det væsentlige fastslog, at den omstændighed, at den pågældende er udsendt af en *anden* arbejdsgiver end den tidligere udsendte arbejdstagers arbejdsgiver, ikke kan udelukke, at situationen kan anses for en »afløsning« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 [12]. På dette grundlag var Forligsudvalget af den opfattelse, at de personbårne A1-dokumenter, som var udstedt vedrørende afløsende arbejdstagere, i det pågældende tilfælde var udstedt med urette og, i princippet, skulle trækkes tilbage fra den dato, hvor den kompetente ungarske institution var blevet underrettet og havde modtaget dokumentation med hensyn til situationen i værtsmedlemsstaten. Da Forligsudvalget imidlertid anerkendte, at en tilbagetrækning med tilbagevirkende kraft af de personbårne A1-dokumenter ville medføre betydelige administrative vanskeligheder og have ugunstige virkninger for de pågældende arbejdstagere, gjorde Forligsudvalget opmærksom på den mulighed, at Republikken Østrig og Ungarn indledte forhandlinger med henblik på en aftale om dette spørgsmål [13].

10 – Jf. punkt IV i hovedkonklusionerne fra Den Administrative Kommissions 347. møde, afholdt i Amsterdam den 20. og 21.6.2016 (C.A. 827/16) og Forligsudvalgets udtalelse af 9.5.2016, *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). Jf. vedrørende tvistens historik punkt 1 i denne udtalelse.

11 – Denne debat er afspejlet i Den Administrative Kommissions praktiske vejledning om den lovgivning, der finder anvendelse i EU, EØS og Schweiz. Jf. fodnote 70 i dette forslag til afgørelse. Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er citeret i punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

12 – Jf. punkt 4 i Forligsudvalgets udtalelse af 9.5.2016, nævnt ovenfor.

13 – Jf. punkt 5 i Forligsudvalgets udtalelse af 9.5.2016, nævnt ovenfor. Forligsudvalget har i denne henseende anført, at en tilbagebetaling af bidrag, som allerede er betalt, og inddrivelse af alle ydelser, som er ydet de pågældende arbejdstagere, kan føre til et »administrativt mareridt«.

21. Det er ubestridt, at de personbårne A1-dokumenter, som er udstedt vedrørende de pågældende arbejdstagere, ikke er trukket tilbage eller annulleret af den kompetente ungarske institution efter proceduren for Den Administrative Kommission. Hvad dette angår fremgår det af den ungarske og den østrigske regerings indlæg, at der har fundet en dialog sted mellem de to medlemsstaters myndigheder om fremgangsmåden for tilbagetrækningen af disse dokumenter, men at denne dialog på nuværende tidspunkt er indstillet, indtil Domstolen har taget stilling til den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

22. Ved afgørelse af 14. september 2016, indgået til Domstolen den 14. oktober 2016, udsatte Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder den bindende virkning af dokumenter, hvorom der er fastsat bestemmelse i artikel 5 i […] forordning […] nr. 987/2009 […] som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i [samme] forordning […] også i en sag ved en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

   a) Gælder den nævnte bindende virkning også, såfremt der forud er gennemført en procedure for Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger, der hverken har ført til enighed eller til tilbagetrækning af de omtvistede dokumenter?

   b) Gælder den nævnte bindende virkning også, selv om et »A1«-dokument først udstedes, efter at værtsmedlemsstaten formelt har fastslået, at dennes lovgivning om tvungen forsikring finder anvendelse? Gælder den bindende virkning i disse tilfælde også med tilbagevirkende kraft?

3) Såfremt der under visse betingelser foreligger en begrænset bindende virkning af dokumenter som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i forordning […] nr. 987/2009:

   Er det i strid med forbuddet mod afløsning i artikel 12, stk. 1, i forordning […] nr. 883/2004, såfremt afløsningen ikke sker i form af udstationering gennem den samme arbejdsgiver, men gennem en anden arbejdsgiver? Har det i denne forbindelse nogen betydning,

   a) om denne arbejdsgiver har hjemsted i den samme medlemsstat som den første arbejdsgiver, eller

   b) om der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem den første og den anden udsendende arbejdsgiver?«

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af Salzburger Gebietskrankenkasse, Alpenrind, Martin Meat og Martimpex-Meat[14], den østrigske, den belgiske, den tjekkiske og den tyske regering, Irland, den ungarske og den polske regering samt Europa-Kommissionen. I retsmødet, der blev afholdt den 28. september 2017, afgav Salzburger Gebietskrankenkasse, Alpenrind, Martin Meat og Martimpex-Meat, den østrigske og den tjekkiske regering, Irland, den franske, den ungarske og den polske regering samt Kommissionen mundtlige indlæg.

14 – Martin Meat og Martimpex-Meat blev repræsenteret i fællesskab for Domstolen.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

24. Den forelæggende ret ønsker med sit første præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at et personbåret A1-dokument, som i medfør af denne forordnings artikel 19, stk. 2, er udstedt af en medlemsstats kompetente myndighed til attestering af, at arbejdstageren er tilknyttet denne medlemsstats sociale sikringsordning i medfør af en bestemmelse i afsnit II i forordning nr. 883/2004, skal accepteres af en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF i en anden medlemsstat [15].

25. Af de følgende grunde er jeg, ligesom alle de procesdeltagere, der har indgivet indlæg for Domstolen vedrørende dette emne, undtagen Salzburger Gebietskrankenkasse [16], af den opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende [17].

26. Det skal indledningsvis bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis skal en E 101-attest (forgængeren for det personbårne A1-dokument [18]), så længe den ikke er trukket tilbage eller erklæret ugyldig, accepteres i den medlemsstats nationale retsorden, hvor arbejdstageren udfører et arbejde, og er dermed bindende for denne medlemsstats institutioner. Det følger heraf, at en ret i værtsmedlemsstaten ikke er beføjet til at efterprøve gyldigheden af en E 101-attest hvad angår de forhold, som attesten er udstedt på grundlag af [19].

27. Således som Domstolen har fastslået, har den nugældende forordning nr. 987/2009 kodificeret Domstolens praksis, idet det heri bl.a. er fastsat, at E 101-attesten er bindende, og at det alene er den udstedende institution, der har kompetence med hensyn til vurderingen af nævnte attests gyldighed [20]. Nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, bestemmer således, at de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt [21].

15 – Jeg gør opmærksom på det igangværende lovgivningsarbejde med henblik på ændringer af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, som bl.a. vedrører artikel 5 og 19 i forordning nr. 987/2009. Jf. Kommissionens forslag af 13.12.2016 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og af forordning (EF) nr. 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (COM(2016) 815 final) (artikel 2, punkt 7 og 11, i det nævnte forslag og forklaringerne hertil i begrundelsen).

16 – Den franske regering har ikke udtalt sig om dette spørgsmål.

17 – Det skal bemærkes, at den forelæggende rets forelæggelsesafgørelse ikke indeholder nogen tilkendegivelse af, at de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til i hovedsagen, giver formodning om svig eller misbrug. Jeg lægger derfor til grund, at det første præjudicielle spørgsmål ikke drejer sig om de særlige situationer, hvor der er tale om svig eller misbrug, men at det vedrører det mere generelle spørgsmål om, hvorvidt det personbårne A1-dokument skal accepteres af medlemsstaternes domstole. Jf. ligeledes punkt 77 i dette forslag til afgørelse. Jf. for så vidt angår den situation, hvor en ret i værtsmedlemsstaten har fastslået, at E 101-attesten er opnået eller gøres gældende ved svig, mit forslag til afgørelse Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 – Jf. fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

19 – Jf. senest dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis). Jf. vedrørende Domstolens praksis med hensyn til E 101-attestens bindende karakter mit forslag til afgørelse Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkt 32-34). E 101-attesten adskiller sig fra andre attester på grund af begrænsningen af domstolsprøvelsen af dens gyldighed. Jf. i denne retning dom af 12.2.2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, præmis 26 og 27). Jf. ligeledes fodnote 60 i dette forslag til afgørelse.

20 – Dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 59). Jf. desuden mine forslag til afgørelse A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, punkt 56) og Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkt 20).

21 – Nævnte artikel 5 er citeret i punkt 9 i dette forslag til afgørelse. Jf. vedrørende definitionen af udtrykket »institution« artikel 1, litra p), i forordning nr. 883/2004.

28. Der er efter min opfattelse ikke noget, der giver anledning til at formode, at det var EU-lovgivers hensigt med denne kodificering at begrænse den bindende virkning af de i artikel 5 i forordning nr. 987/2009 omhandlede dokumenter til alene at omfatte medlemsstaternes socialsikringsinstitutioner og herved fravige Domstolens faste praksis, hvorefter E 101-attesten også skal accepteres af andre medlemsstaters nationale retter [22].

29. Ganske vist nævner artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 ikke andre medlemsstaters retter. Det må dog fastslås, at nævnte bestemmelse i sin affattelse i vidt omfang er identisk med den ordlyd, som Domstolen har anvendt i sin praksis vedrørende E 101-attesten. Domstolen har således fastslået, at E 101-attesten *er bindende for den kompetente institution* i den medlemsstat, hvor arbejdstagerne udfører et arbejde, og at *så længe E 101-attesten ikke er tilbagekaldt eller erklæret ugyldig*, skal den pågældende institution derfor tage hensyn til, at den pågældende allerede er undergivet den sociale sikringslovgivning i den medlemsstat, hvor den virksomhed, som beskæftiger den pågældende, har hjemsted, og institutionen må følgelig ikke henføre den pågældende arbejdstager under sin egen sociale sikringsordning [23]. I øvrigt bestemmer artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 udtrykkeligt, at de i denne bestemmelse omhandlede dokumenter skal accepteres, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige *af den medlemsstat, hvor de er udstedt*, hvilket understøtter den konklusion, at denne bestemmelse ikke giver mulighed for, at en *anden* medlemsstat kan rejse tvivl om gyldigheden af disse dokumenter ved sine domstole.

30. Heller ikke forarbejderne til forordning nr. 987/2009 indeholder nogen tilkendegivelse af, at EU-lovgiver ønskede at fravige Domstolens praksis om E 101-attestens bindende virkning for nationale retter. Det fremgår tværtimod af det forslag, som førte til denne forordnings vedtagelse, at det kun havde til formål at *forenkle* og *modernisere* bestemmelserne i forordning nr. 574/72 [24].

31. Desuden bemærkes, at det fremgår af 12. betragtning til forordning nr. 987/2009, at foranstaltningerne og procedurerne i denne forordning »er resultatet af *[Domstolens] retspraksis*, Den Administrative Kommissions afgørelser og erfaringerne fra over 30 års anvendelse af koordineringen af de sociale sikringsordninger set i lyset af traktatens grundlæggende friheder« [25]. Det må derfor antages, at såfremt det havde været EU-lovgivers hensigt at fravige Domstolens praksis om E 101-attestens bindende virkning, ville dette have været udtrykkeligt anført.

32. Endelig bemærkes vedrørende artikel 6 i forordning nr. 987/2009, som den forelæggende ret har henvist til, at denne bestemmelse foreskriver midlertidig anvendelse af en lovgivning om social sikring, når der er uenighed mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater om, hvilken lovgivning der skal anvendes [26]. Efter min opfattelse kan det imidlertid ikke lægges til grund, at det var EU-lovgivers hensigt, med denne bestemmelse, at begrænse den bindende virkning af de i denne forordnings artikel 5 omhandlede dokumenter. I denne henseende bemærkes det, at nævnte artikel 6, i henhold til stk. 1, finder anvendelse, »medmindre andet er fastsat i [forordning nr. 987/2009]« [27].

33. På grundlag af det ovenstående bør det efter min opfattelse lægges til grund, at EU-lovgiver med vedtagelsen af forordning nr. 987/2009, og navnlig dens artikel 5, stk. 1, ganske enkelt har villet kodificere Domstolens praksis vedrørende E 101-attestens bindende karakter. Jeg er derfor af den opfattelse, at denne retspraksis finder tilsvarende anvendelse på personbårne A1-dokumenter.

22 – Jf. punkt 26 og fodnote 19 i dette forslag til afgørelse.

23 – Jf. senest dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 41 og 43 og den deri nævnte retspraksis).

24 – Jf. navnlig punkt 1 og 3 i begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004, forelagt af Kommissionen den 31.1.2006 (KOM(2006) endelig).

25 – Min fremhævelse.

26 – I denne henseende foreskriver nævnte artikel 6, stk. 1, en prioriteringsrækkefølge, hvor det første led er lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen faktisk har lønnet beskæftigelse eller udøver selvstændig virksomhed, forudsat at den lønnede beskæftigelse eller den selvstændige virksomhed kun udøves i én medlemsstat.

27 – Jf. vedrørende artikel 6 i forordning nr. 987/2009 ligeledes punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

34. Jeg vil desuden tilføje, at en fortolkning af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, som vil begrænse den bindende virkning af det personbårne A1-dokument til medlemsstaternes socialsikringsinstitutioner, risikerer at fratage denne bestemmelse dens effektive virkning. Som Domstolen har fastslået hvad angår E 101-attesten, ville det, hvis man anerkendte, at den kompetente nationale institution ved at anlægge sag ved en domstol i den pågældende arbejdstagers værtsmedlemsstat, som institutionen henhører under, kunne opnå at få en E 101-attest erklæret ugyldig, bringe systemet, som er baseret på et loyalt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente institutioner, i fare [28].

35. I denne henseende bemærkes, at selv om den tidligere lovramme, der bestod af forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72, ikke indeholdt en bestemmelse svarende til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, har Domstolen imidlertid baseret sin praksis vedrørende E 101-attestens bindende virkning på bl.a. iagttagelsen af princippet om, at kun én medlemsstats lovgivning om social sikring finder anvendelse, som er fastsat i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (der svarer til den nuværende artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 [29]), og princippet om retssikkerhed for personer, der flytter inden for Unionen, samt på de forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU [30]. Disse betragtninger er efter min opfattelse stadig fuldt gyldige i forbindelse med forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009.

36. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål således, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at så længe det ikke er trukket tilbage eller erklæret ugyldigt, skal et personbåret A1-dokument, som i medfør af denne forordnings artikel 19, stk. 2, er udstedt af en medlemsstats kompetente myndighed til attestering af, at arbejdstageren er tilknyttet denne medlemsstats sociale sikringsordning i medfør af en bestemmelse i afsnit II i forordning nr. 883/2004, accepteres af en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF i en anden medlemsstat [31].

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

37. Det andet præjudicielle spørgsmål, som er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål skal besvares bekræftende, består af to led, som omhandler to specifikke situationer. Med det første led er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det personbårne A1-dokument har bindende virkning i det tilfælde, hvor der er indledt en procedure ved Den Administrative Kommission [det andet præjudicielle spørgsmål, litra a)]. Med det andet led ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument har bindende virkning, såfremt det er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, og om det i bekræftende fald har tilbagevirkende kraft [det andet præjudicielle spørgsmål, litra b)]. Jeg vil behandle de to situationer særskilt.

28 – Jf. dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er citeret i punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

30 – Jf. mine forslag til afgørelse A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, punkt 45-57) og Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkt 35 og 37).

31 – For så vidt angår den forelæggende rets henvisning til artikel 267 TEUF har jeg allerede i mit forslag til afgørelse Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2017:850, punkt 22-26) gjort rede for grundene til, at den præjudicielle procedure efter min opfattelse ikke er egnet til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt E 101-attesten (nu det personbårne A1-dokument) er korrekt udstedt i et konkret tilfælde.

1. Den første situation, hvor der er indledt en procedure ved Den Administrative Kommission [det andet præjudicielle spørgsmål, litra a)]

38. Med sit andet præjudicielle spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument har bindende virkning, såfremt der forud er gennemført en procedure for Den Administrative Kommission, der hverken har ført til enighed eller til tilbagetrækning af de omtvistede dokumenter.

39. Den forelæggende ret har i sin begrundelse anført, at formålet med dette spørgsmål er at fastslå, »hvorvidt det ikke i det mindste efter en procedure ved Den Administrative Kommission, der hverken har ført til enighed (i den forstand, at institutionerne i begge medlemsstater nu lægger til grund, at attesten er gyldig og korrekt) eller har bevirket, at det omtvistede dokument er blevet trukket tilbage (hvad enten det er, fordi Den Administrative Kommission ikke er nået frem til en anbefaling, eller det er, fordi den udstedende institution ikke efterkommer anbefalingen), forholder sig sådan, at dokumentets bindende virkning er brudt, og der åbnes mulighed for en sag til fastslåelse af, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den tvungne forsikring«.

40. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og indlæggene indgivet til Domstolen, at de berørte medlemsstater i det foreliggende tilfælde har forelagt sagen for Den Administrative Kommission, som har truffet den afgørelse, at de pågældende personbårne A1-dokumenter skulle trækkes tilbage. Det fremgår endvidere, at disse dokumenter imidlertid ikke er blevet trukket tilbage af den kompetente ungarske institution efter proceduren for denne kommission [32].

41. Under disse omstændigheder bør det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), efter min opfattelse forstås således, at det nærmere bestemt ønskes afgjort, hvorvidt det personbårne A1-dokument også skal accepteres i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor Den Administrative Kommission har truffet afgørelse om tilbagetrækning af dette dokument, men hvor den udstedende institution ikke har trukket det pågældende dokument tilbage [33].

42. Salzburger Gebietskrankenkasse og den østrigske, den belgiske, den tjekkiske [34] og den franske regering har i det væsentlige foreslået, at dette spørgsmål besvares benægtende. Disse parter og interesserede parter har i denne henseende bl.a. påberåbt sig tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, når den udstedende institution ikke annullerer eller trækker det personbårne A1-dokument tilbage i overensstemmelse med en afgørelse truffet af Den Administrative Kommission. De øvrige procesdeltagere, som har indgivet indlæg for Domstolen, har derimod gjort gældende, at proceduren for Den Administrative Kommission ikke kan have nogen effekt på det personbårne A1-dokuments bindende virkning. Af de følgende grunde er dette også min overbevisning.

32 – Jf. punkt 18-21 i dette forslag til afgørelse.

33 – Det bemærkes, at det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), i modsætning til, hvad den ungarske regering og Irland har foreslået, ikke er af hypotetisk karakter. Selv om den ungarske regering sandsynligvis har accepteret Den Administrative Kommissions afgørelse om, at de personbårne A1-dokumenter skulle trækkes tilbage, har de ungarske myndigheder nemlig på nuværende tidspunkt ikke foretaget denne tilbagetrækning. Selv om det desuden er korrekt, som Irland har fremhævet, at Forligsudvalget i sin udtalelse af 9.5.2016 gjorde opmærksom på den mulighed, at Republikken Østrig og Ungarn indledte forhandlinger om en aftale om den præcise fremgangsmåde for tilbagetrækningen af de omhandlede personbårne A1-dokumenter og om de ændringer, der skal foretages hvad angår de pågældende arbejdstagere, må det konstateres, at en sådan aftale på nuværende tidspunkt ikke er indgået mellem de pågældende medlemsstater. Jf. punkt 18-21 i dette forslag til afgørelse.

34 – Den tjekkiske regering har nærmere bestemt gjort gældende, at det personbårne A1-dokument i den situation, som det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), omhandler, midlertidigt mister sin bindende virkning, og at det i denne situation er artikel 6 i forordning nr. 987/2009 om midlertidig anvendelse af en lovgivning om social sikring, der skal anvendes. Jf. vedrørende denne artikel punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

43. Det bemærkes indledningsvis, at den foreliggende sag adskiller sig fra den sag, der gav anledning til A-Rosa Flussschiff-dommen [35], idet de pågældende medlemsstater i det foreliggende tilfælde har forelagt sagen for Den Administrative Kommission, som traf den afgørelse, at de pågældende personbårne A1-dokumenter skulle trækkes tilbage [36]. Efter min opfattelse kan denne forskel imidlertid ikke ændre ved den konklusion, som følger af nævnte dom, der er baseret på Domstolens faste praksis [37], hvorefter E 101-attesten (nu det personbårne A1-dokument) er bindende for såvel socialsikringsinstitutionerne i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres, som denne medlemsstats retter

44. Efter min opfattelse vil en fortolkning af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, hvorefter det personbårne A1-dokument mister sin bindende karakter i en situation som den i hovedsagen omhandlede, i virkeligheden indebære, at de afgørelser, der træffes af Den Administrative Kommission, får bindende karakter. Dette resultat er efter min opfattelse uforeneligt med den gældende lovgivningsmæssige ramme.

45. Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen i Romano-dommen [38] fastslog, at det følger af såvel primær ret vedrørende de beføjelser, som Rådet for Den Europæiske Union har tildelt Kommissionen til at gennemføre de af Rådet udstedte regler, som af det judicielle system, som er indført ved [EØF-]traktaten, at et organ som Den Administrative Kommission ikke kan bemyndiges af Rådet til at udstede »retsakter af normativ karakter«. Ifølge Domstolen kan en afgørelse fra et sådant organ, som kan være et hjælpemiddel for de institutioner, som skal anvende EU-retten, dog ikke forpligte institutionerne til at følge bestemte metoder eller anlægge bestemte fortolkninger, når de anvender EU-reglerne. Domstolen udledte heraf, at den omtvistede afgørelse, der var truffet af denne administrative kommission, ikke var »bindende« for den forelæggende ret [39].

46. Selv om der efter de ændringer, der er sket inden for den primære ret, navnlig ved Lissabontraktaten, med rette kan spørges, om denne retspraksis stadig finder anvendelse, navnlig hvad angår muligheden for at indrømme et organ som Den Administrative Kommission beføjelse til at udstede retsakter, der skal have retsvirkning [40], er der intet, der giver anledning til at formode, at EU-lovgiver reelt har haft til hensigt at indrømme Den Administrative Kommission en sådan beføjelse.

47. Artikel 72 i forordning nr. 883/2004, som opregner Den Administrative Kommissions opgaver, bestemmer i litra a), at denne kommission har til opgave »at behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i [forordning nr. 883/2004] eller i [forordning nr. 987/2009] eller med enhver overenskomst eller ordning, der træffes inden for rammerne af disse forordninger, *uden at dette berører myndigheders, institutioners eller enkeltpersoners ret til at benytte sig af de procedurer og domstole, der er fastsat i medlemsstaternes*

35 – Dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 – I præmis 56 i dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), fastslog Domstolen, at »de franske myndigheder […] hverken har udtømt mulighederne for dialog med den schweiziske socialsikringsinstitution eller endog har forsøgt at forelægge sagen for Den Administrative Kommission, hvorfor de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til denne tvist, ikke tjener til at fremhæve de angivelige mangler ved den procedure, der er fastlagt i medfør af Domstolens praksis, eller til at påvise, at det er umuligt at løse eventuelle situationer i forbindelse med illoyal konkurrence eller social dumping«.

37 – Jf. vedrørende Domstolens praksis om E 101-attestens bindende karakter punkt 26 og fodnote 19 i dette forslag til afgørelse.

38 – Dom af 14.5.1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104, præmis 20).

39 – Jf. dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 63 og deri nævnte retspraksis). Jf. desuden i denne retning dom af 5.12.1967, van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, s. 457 og 459), af 5.7.1988, Borowitz (21/87, EU:C:1988:362, præmis 19), af 1.10.1992, Grisvard og Kreitz (C-201/91, EU:C:1992:368, præmis 25), og af 10.2.2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, præmis 32 og deri nævnte retspraksis).

40 – Jf. bl.a. generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 60-88) og dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 63-65). Jf. i denne retning artikel 263, stk. 1, TEUF, hvorefter Domstolen bl.a. prøver »lovligheden af de af *Unionens organers, kontorers og agenturers* retsakter, der skal have *retsvirkning* over for tredjemand« (min fremhævelse). Desuden har Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om »gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, *organer, kontorer eller agenturer*« (min fremhævelse).

lovgivning, i [forordning nr. 883/2004] eller i traktaten« [41]. Domstolen har vedrørende den næsten identiske bestemmelse i artikel 43 i den tidligere forordning nr. 3 [42], fastslået, at »[Den Administrative Kommissions] afgørelsers myndighed er defineret i selve artikel 43«, og at »denne bestemmelse ikke berører de kompetente retsinstansers beføjelser til at bedømme gyldigheden og indholdet af [nævnte forordning nr. 3's] bestemmelser, *i hvilken henseende [denne kommissions] afgørelser kun har status af stillingtagen*« [43].

48. Endvidere bestemmer artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 med hensyn til indførelsen af proceduren for Den Administrative Kommission, at de pågældende myndigheder kan forelægge sagen for denne kommission, hvis der ikke findes en løsning inden for en rimelig frist. Desuden præciserer artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 987/2009, at Den Administrative Kommission skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt [44]. Udtrykket »søge at forlige«, som også er anvendt i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 987/2009 samt i Den Administrative Kommissions afgørelse nr. A1 [45], er efter min opfattelse en klar tilkendegivelse af den ikke-bindende karakter af proceduren for denne kommission [46].

49. Domstolens praksis med hensyn til E 101-attesten hviler efter min opfattelse også på den forudsætning, at Den Administrative Kommissions afgørelser ikke har bindende virkning. Domstolen har ved denne praksis identificeret de muligheder, som en medlemsstat råder over, såfremt der er uenighed med en eller flere medlemsstater med hensyn til, hvilken lovgivning om social sikring der finder anvendelse i et konkret tilfælde [47]. Ifølge Domstolen skal der først søges en dialog med den institution, der har udstedt det pågældende dokument. Såfremt det ikke lykkes de pågældende institutioner at nå til enighed, kan de derefter indbringe spørgsmålet for Den Administrative Kommission. Hvis Den Administrative Kommission ikke kan udvirke, at de kompetente institutioner når frem til samme opfattelse, har værtsmedlemsstaten mulighed for – uden at dette foregriber den eventuelle adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene i den medlemsstat, som den attestudstedende institution henhører under – at iværksætte en traktatbrudsprocedure ved Domstolen i medfør af artikel 259 TEUF [48]. Domstolen har derimod ikke, i denne sammenhæng, anført muligheden for at indlede et *annullationssøgsmål* i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af Den Administrative Kommissions afgørelse, hvilket i mine øjne havde været logisk, hvis Domstolen havde anset afgørelser truffet af denne kommission for at have bindende virkning [49].

41 – Min fremhævelse. Jf. desuden punkt 3 i Den Administrative Kommissions afgørelse nr. A1 af 12.6.2009 om indførelse af en dialog- og forligsprocedure om dokumenters gyldighed, fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, og tilkendelse af ydelser i henhold til forordning nr. 883/2004 (EUT 2010, C 106, s. 1).

42 – Rådets forordning om social sikring af vandrende arbejdstagere (JO 1958, 30, s. 561).

43 – Jf. dom af 5.12.1967, van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, s. 457). Min fremhævelse. I henhold til nævnte artikel 43, litra a), oprettes en administrativ kommission, der har til opgave »at behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i denne forordning og senere forordninger eller med enhver overenskomst eller ordning, der træffes inden for rammerne af disse forordninger, uden at dette berører myndigheders, institutioners eller enkeltpersoners ret til at benytte sig af de procedurer og domstole, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, i denne forordning eller i traktaten«.

44 – Artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 987/2009 er citeret i henholdsvis punkt 8 og 9 i dette forslag til afgørelse.

45 – Jf. punkt 18 i afgørelse nr. A1 fra Den Administrative Kommission, nævnt ovenfor.

46 – Denne analyse kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at artikel 89, stk. 3, i forordning nr. 987/2009 generelt pålægger de kompetente myndigheder at påse, »at institutionerne under dem holdes informeret og anvender samtlige lovgivningsmæssige og andre fællesskabsbestemmelser, herunder Den Administrative Kommissions afgørelser«. Efter min opfattelse kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den indrømmer Den Administrative Kommission beføjelse til at udstede retsakter, der skal have retsvirkning.

47 – Denne praksis er delvis kodificeret i artikel 5, stk. 2-4, i forordning nr. 987/2009, som er citeret i punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

48 – Jf. senest i denne retning dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 44-46 og den deri nævnte retspraksis).

49 – Det bemærkes, at Domstolen i henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF bl.a. prøver lovligheden af de af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand.

50. På grundlag af det ovenstående konkluderer jeg, at afgørelser truffet af Den Administrative Kommission vedrørende en tvist mellem to eller flere medlemsstater om, hvilken lovgivning der skal anvendes i et konkret tilfælde, inden for de nugældende rammer, som er fastlagt ved forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, ikke har bindende virkning. Heraf følger efter min opfattelse, at proceduren for Den Administrative Kommission ikke kan have nogen indflydelse på den bindende virkning af det personbårne A1-dokument.

51. Jeg er med andre ord af den opfattelse, at det personbårne A1-dokument, så længe det ikke er trukket tilbage eller erklæret ugyldigt af den udstedende institution, også skal accepteres i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor de pågældende medlemsstater har forelagt en tvist for Den Administrative Kommission i overensstemmelse med artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 987/2009 [50], og hvor denne kommission har truffet afgørelse om tilbagetrækning af dette dokument.

52. Efter min opfattelse er dette tilfældet, uanset om den medlemsstat, hvorunder den udstedende institution henhører, i forbindelse med proceduren for Den Administrative Kommission eventuelt har tilsidesat de forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Såfremt værtsmedlemsstaten er af den opfattelse, at den førstnævnte medlemsstat har overtrådt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten, kan den anlægge et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 259 TEUF eller anmode Kommissionen om selv at skride ind over for den pågældende medlemsstat [51].

53. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, litra a), således, at det personbårne A1-dokument også har bindende virkning i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor Den Administrative Kommission har truffet afgørelse om tilbagetrækning af dette dokument, men hvor den udstedende institution ikke har trukket dette dokument tilbage.

2. Den anden situation vedrørende den tilbagevirkende kraft af det personbårne A1-dokument [det andet præjudicielle spørgsmål, litra b)]

54. Med sit andet præjudicielle spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument også skal accepteres, såfremt det er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, og hvorvidt dette dokument i bekræftende fald har tilbagevirkende kraft.

55. Indledningsvis bemærkes, at dette spørgsmål ikke er af hypotetisk karakter, sådan som den ungarske regering har gjort gældende. Denne regering har bl.a. anført, at det i den foreliggende sag ikke er godtgjort, at den ungarske kompetente institution har udstedt personbårne A1-dokumenter med tilbagevirkende kraft, efter at de østrigske myndigheder havde fastslået, at den østrigske sociale sikringsordning fandt anvendelse på de pågældende arbejdstagere.

56. Det bemærkes, at Domstolen inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, sådan som de er beskrevet af den nationale ret. Domstolen har således ikke kompetence til at tage stilling til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, idet denne opgave

50 – Artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 987/2009 er citeret i henholdsvis punkt 8 og 9 i dette forslag til afgørelse.

51 – Jf. i denne retning dom af 29.5.1997, Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Efter min opfattelse er det ikke hensigtsmæssigt, at Domstolen inden for rammerne af den foreliggende sag udtaler sig om spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at en medlemsstat ikke efterkommer en afgørelse truffet af Den Administrative Kommission, medfører tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

udelukkende henhører under den nationale rets kompetence[52]. Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen anført, at de pågældende personbårne A1-dokumenter blev udstedt *dels med tilbagevirkende kraft, dels før det var fastslået, at de pågældende medarbejdere var omfattet af den østrigske socialsikringsordning*[53]. Heraf følger, at det andet præjudicielle spørgsmål, litra b), skal besvares.

57. Jeg er ligesom Alpenrind, Martin Meat og Martimpex-Meat, den tjekkiske regering, Irland, den ungarske og den polske regering samt Kommissionen, men i modsætning til Salzburger Gebietskrankenkasse og den østrigske, den belgiske, den tyske[54] og den franske regering, af den opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Af de nedenstående grunde er det min opfattelse, at det personbårne A1-dokument også skal accepteres, såfremt det er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at den pågældende arbejdstager er omfattet af dens sociale sikringsordning, og at dette dokument i dette tilfælde kan have tilbagevirkende kraft.

58. Som den forelæggende ret har anført, fremgår det af Domstolens praksis, at E 101-attesten kan have tilbagevirkende kraft. Domstolen har således fastslået, at den kompetente institution ved at udstede en sådan attest blot erklærer, at den pågældende arbejdstager fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, som denne institution henhører under, i en given periode, hvor den pågældende udfører et arbejde på en anden medlemsstats område. Ifølge Domstolen kan en sådan erklæring således også udstedes i løbet af den pågældende periode, endog efter dens udløb, selv om det må foretrækkes, at den afgives før begyndelsen af perioden. Der er under disse omstændigheder intet til hinder for, at E 101-attesten i givet fald har tilbagevirkende kraft[55].

59. Denne retspraksis finder efter min opfattelse anvendelse mutatis mutandis på den nye lovgivningsmæssige ramme[56]. Det skal i denne forbindelse fastslås, at artikel 15 i forordning nr. 987/2009, som vedrører proceduren for anvendelsen af bl.a. artikel 12 i forordning nr. 883/2004, i stk. 1 udtrykkeligt bestemmer, at »[h]vor en person udøver sin aktivitet i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], underretter arbejdsgiveren eller den berørte person, hvis det drejer sig om en person, der ikke har lønnet beskæftigelse, den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, *om muligt på forhånd*. Denne institution udsteder til den berørte person den attest, som er omhandlet i artikel 19, stk. 2, i [forordning nr. 987/2009], og stiller straks oplysninger om, hvilken lovgivning der finder anvendelse på den pågældende person i henhold til […] artikel 12 i [forordning nr. 883/2004], til rådighed for den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor aktiviteten udøves«[57].

60. Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, hvorvidt det personbårne A1-dokument også har bindende virkning, såfremt det først er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager. Ifølge denne ret kunne man nemlig være af den opfattelse, at de retsakter, som fastslår en sådan tilknytning, også skal anses for »dokumenter« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, hvilket ville indebære, at disse retsakter også havde bindende virkning over for de øvrige medlemsstaters myndigheder.

52 – Jf. i denne retning dom af 11.9.2008, CEPSA (C-279/06, EU:C:2008:485, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

53 – Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse. I retsmødet har Salzburger Gebietskrankenkasse desuden anført, at de pågældende personbårne A1-dokumenter blev udstedt både før og efter, at de østrigske myndigheder havde fastslået, at de pågældende medarbejdere var omfattet af den østrigske socialsikringsordning.

54 – Den tyske regering er nærmere bestemt af den opfattelse, at det personbårne A1-dokument ikke har bindende virkning, når dette dokument først udstedes, efter at værtsmedlemsstaten formelt har anerkendt, at dennes lovgivning om tvungen forsikring finder anvendelse, og oprindelsesmedlemsstaten *er blevet informeret herom*.

55 – Jf. dom af 30.3.2000, Banks m.fl. (C-178/97, EU:C:2000:169, præmis 53 og 54). Jf. desuden dom af 4.10.2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, præmis 43), hvoraf det fremgår, at E 101-attesten *almindeligvis* kan udstedes før eller i begyndelsen af den periode, den omhandler. Jf. desuden punkt 6 i Den Administrative Kommissions afgørelse nr. 181 af 13.12.2000 om fortolkning af artikel 14, stk. 1, artikel 14a, stk. 1, og artikel 14b, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1408/71 (EFT 2001, L 329, s. 73).

56 – Jf. punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

57 – Min fremhævelse.

61. Dette ræsonnement er ikke overbevisende.

62. For det første anser jeg ikke denne fortolkning for at være i overensstemmelse med forordning nr. 987/2009. Det bemærkes, at nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, vedrører de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som *viser* en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og anden dokumentation [58]. Imidlertid »viser« en afgørelse om en persons tilknytning til en medlemsstats sociale sikringsordning ikke denne persons situation som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, men har efter min opfattelse snarere til formål at *fastslå* denne persons retsstilling. I henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 attesterer den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning skal anvendes i medfør af en bestemmelse i afsnit II i forordning nr. 883/2004, *efter anmodning* fra den berørte person eller arbejdsgiveren, at sådan lovgivning finder anvendelse [59]. En afgørelse, der fastslår, at en medlemsstats sociale sikringsordning finder anvendelse på en person, udstedes imidlertid ikke »efter anmodning fra den berørte person eller arbejdsgiveren« i den sidstnævnte bestemmelses forstand, men på de pågældende myndigheders initiativ.

63. For det andet bør det, som jeg har redegjort for i dette forslag til afgørelse, efter min opfattelse lægges til grund, at EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 havde til hensigt at kodificere Domstolens praksis vedrørende E 101-attestens bindende karakter [60]. Denne retspraksis vedrører imidlertid alene E 101-attesten (nu det personbårne A1-dokument) og ikke andre dokumenttyper [61]. I denne forbindelse er det i øvrigt min opfattelse, at dommen i sagen Banks m.fl. vedrørte en situation, der svarer til situationen i hovedsagen, hvor de pågældende E 101-attester var blevet udstedt, i det mindste delvis, *efter at* værtsmedlemsstaten havde fastslået, at dens sociale sikringsordning fandt anvendelse på de pågældende arbejdstagere [62]. Denne omstændighed påvirkede imidlertid ikke Domstolens bedømmelse, hvorefter de pågældende attester havde bindende virkning.

64. For det tredje kan den fortolkning, hvorefter en afgørelse, der fastslår, at en medlemsstats sociale sikringsordning finder anvendelse på en person, kvalificeres som et »dokument« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, efter min opfattelse medføre uhensigtsmæssige, endog vilkårlige, resultater. Som den polske regering har gjort gældende, kan en sådan tilgang nemlig forårsage et kapløb mellem medlemsstaternes myndigheder, der hver især vil forsøge at komme først med en afgørelse om, at den pågældende medlemsstats sociale sikringsordning finder anvendelse, hvilket risikerer at bringe de pågældende personers retssikkerhed i fare [63]. I et sådant scenario har hver medlemsstat nemlig en økonomisk interesse i at komme først.

65. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, litra b), således, at det personbårne A1-dokument også skal accepteres, såfremt det er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, og at dette dokument i dette tilfælde kan have tilbagevirkende kraft.

58 – Nævnte artikel 5, stk. 1, er citeret i punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

59 – Nævnte artikel 19, stk. 2, er citeret i punkt 10 i dette forslag til afgørelse. Jf. desuden artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, hvorefter den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, til den berørte person udsteder den *attest*, der er omhandlet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009.

60 – Jf. punkt 27-33 i dette forslag til afgørelse.

61 – Jf. vedrørende sondringen mellem de virkninger, som E 101-attesten skaber, og de virkninger, som skabes af andre dokumenttyper, dom af 12.2.2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, præmis 26 og 27), og af 9.9.2015, X og van Dijk (C-72/14 og C-197/14, EU:C:2015:564, præmis 47-50).

62 – Dom af 30.3.2000, Banks m.fl. (C-178/97, EU:C:2000:169). Jf. navnlig denne doms præmis 5-7.

63 – Det erindres, at Domstolens praksis vedrørende den bindende virkning af E 101-attesten bl.a. er baseret på hensyn til retssikkerheden for personer, der flytter inden for Unionen. Jf. punkt 35 i dette forslag til afgørelse. Jeg vil i denne sammenhæng nævne, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Salzburger Gebietskrankenkasse i proceduren for den forelæggende ret har gjort opmærksom på, at »[d]en eneste mulighed for at opnå en afgørelse i sagen [efter dens opfattelse var] at få fastslået ved afgørelse, at forsikringen var tvungen, selv om der forelå [personbårne] A1-dokumenter fra den ungarske institution«.

66. I denne henseende vil jeg tilføje, at spørgsmålet om, hvorvidt den udstedende institution ved at udlevere det personbårne A1-dokument, efter at det er fastslået, at værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, eventuelt har tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, eller hvorvidt de pågældende myndigheder i en sådan situation skulle have gjort brug af artikel 6 i forordning nr. 987/2009, ikke påvirker den bindende virkning af det pågældende dokument [64]. Såfremt en medlemsstat er af den opfattelse, at en anden medlemsstat har overtrådt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten, kan den som bekendt anlægge et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 259 TEUF [65].

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

1. Genstanden for spørgsmålet og de foreslåede fortolkninger

67. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden person [66]. Den forelæggende ret har anført, at dette spørgsmål kun er relevant, såfremt der under visse betingelser foreligger en begrænset bindende virkning af det personbårne A1-dokument. Henset til det svar på det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår, er det således i princippet ufornødent at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

68. For alle tilfældes skyld, og da det tredje præjudicielle spørgsmål er centralt for den tvist mellem Republikken Østrig og Ungarn, som er grundlag for hovedsagen [67], skal jeg imidlertid fremsætte nogle betragtninger vedrørende dette spørgsmål.

69. I henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 »[er e]n person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes til en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, […] fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og *at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet*« [68]. I løbet af den omtvistede periode i den pågældende sag blev udtrykket »at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet« erstattet af udtrykket »at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden *udsendt* person« [69].

70. Den forelæggende ret er i tvivl om rækkevidden af denne betingelse om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, og navnlig om, hvorvidt den er tilsidesat i en situation som den i hovedsagen, hvor afløsningen ikke sker i form af udstationering gennem den samme arbejdsgiver, men gennem en anden arbejdsgiver. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at de personer, som i den omtvistede periode var udsendt af Martimpex-Meat, ganske vist ikke reelt afløste en arbejdstager fra dette selskab, men at de sandsynligvis afløste arbejdstagere fra

64 – Jf. vedrørende forholdet mellem artikel 5 og 6 i forordning nr. 987/2009, punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

65 – Jf. desuden punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

66 – Jeg gør opmærksom på, at Kommissionens forslag af 13.12.2016, nævnt ovenfor, tager sigte på at ændre artikel 12 i forordning nr. 883/2004. Jf. artikel 1, punkt 13, i nævnte forslag og forklaringerne hertil i begrundelsen.

67 – Jf. punkt 18-21 i dette forslag til afgørelse.

68 – Min fremhævelse. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det i den foreliggende sag ikke er anfægtet, at den påregnede varighed af arbejdet ikke oversteg 24 måneder, som det kræves i artikel 12, stk. 1 i direktiv 883/2004.

69 – Min fremhævelse. Det fremgår af forarbejderne til forordning nr. 465/2012, at formålet med denne ændring var at præcisere, at en *udsendt* person ikke kan afløses af en anden udsendt person, efter at den førstnævntes udstationeringsperiode er udløbet, idet udtrykket »udsendt« i den oprindelige version af forordning nr. 883/2004 blev udeladt ved et uheld. Jf. punkt 5 i begrundelsen til forslaget til Kommissionens forslag af 20.12.2010 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning nr. 883/2004 (KOM(2010) 794 endelig). Jf. ligeledes punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

Martin-Meat[70]. Den forelæggende ret har endvidere spurgt, hvorvidt det i denne henseende har nogen betydning, om de to arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat [det tredje præjudicielle spørgsmål, litra a)], eller om der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem disse arbejdsgivere [det tredje præjudicielle spørgsmål, litra b)].

71. Der er fremført to synspunkter for Domstolen hvad angår fortolkningen af betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person.

72. Ifølge den første tilgang, som er det synspunkt, der forsvares af Salzburger Gebietskrankenkasse, den østrigske, den belgiske, den tjekkiske, den tyske og den franske regering og Kommissionen, er betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, til hinder for enhver afløsning af udsendte personer, idet det ikke har nogen betydning, hvorvidt udstationeringen sker gennem den samme eller gennem forskellige arbejdsgivere. Heraf følger, at denne betingelse ikke er opfyldt, når arbejdsgiver B foretager en udstationering af en arbejdstager i en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde, som forinden var udført af en arbejdstager udstationeret af arbejdsgiver A, idet det ikke har nogen betydning, om de to arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat, eller om der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem disse. Denne brede fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, svarer mutatis mutandis til den fortolkning, som Den Administrative Kommission har redegjort for i sin praktiske vejledning[71].

73. Ifølge en anden tilgang, der svarer til det synspunkt, som Alpenrind og den ungarske og den polske regering har forsvaret, bør der anlægges en mere snæver fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person. Denne betingelse tilsidesættes således ikke, når udstationeringerne foretages af forskellige arbejdsgivere, og det har i denne henseende ikke betydning, om de pågældende arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat[72].

74. De to tilgange til spørgsmålet tager udgangspunkt i helt forskellige *tilgangsvinkler*. Ifølge den første tilgang skal betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ikke kun betragtes ud fra oprindelsesmedlemsstatens, men også værtsmedlemsstatens synsvinkel. Denne betingelse er således til hinder for, at visse opgaver eller funktioner i værtsmedlemsstaten vedvarende udføres af udsendte arbejdstagere, som ikke er omfattet af denne medlemsstats sociale sikringsordning.

75. I praksis indebærer denne tilgang for det første, at arbejdsgiver B ikke kan gøre den i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 fastsatte ordning gældende og udsende sine arbejdstagere til en anden medlemsstat for at levere en ydelse, hvis arbejdsgiver A forinden har gjort brug af denne ordning for at levere den samme ydelse i denne medlemsstat. For det andet kan modtageren af ydelsen i værtsmedlemsstaten (i det foreliggende tilfælde Alpenrind) ifølge denne tilgang ikke gøre brug af forskellige, på hinanden følgende kontrakter med forskellige virksomheder med henblik på udførelsen af de samme arbejdsopgaver ved brug af udsendte arbejdstagere, som ikke er omfattet af værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning.

70 – Jf. punkt 12 og 13 i dette forslag til afgørelse.

71 – Jf. første del, punkt 7, i Den Administrative Kommissions praktiske vejledning fra december 2013 om den lovgivning, der finder anvendelse i EU, EØS og Schweiz, hvoraf det fremgår, at »[e]n arbejdstager, der er udstationeret i medlemsstat A, ikke kan […] afløses umiddelbart af hverken en arbejdstager udstationeret af den samme virksomhed i udsendermedlemsstat B eller en arbejdstager udstationeret af en anden virksomhed med hjemsted i medlemsstat B eller en arbejdstager udstationeret af en virksomhed placeret i medlemsstat C […] [H]vis en aktivitet i den modtagende medlemsstat A forinden blev udført af en udstationeret arbejdstager fra den udstationerende medlemsstat B, kan denne arbejdstager ikke umiddelbart afløses af en ny udstationeret arbejdstager fra en anden medlemsstat. Det har ingen betydning, fra hvilken udstationerende virksomhed eller medlemsstat den nye udstationerede arbejdstager kommer – en udstationeret arbejdstager kan ikke umiddelbart afløses af en anden udstationeret arbejdstager«. Jeg gør opmærksom på, at denne version af den praktiske vejledning først er offentliggjort efter den omtvistede periode, som er genstand for hovedsagen. Den foregående version af Den Administrative Kommissions praktiske vejledning fra januar 2011 indeholdt ikke denne forklaring.

72 – Hverken Martin Meat og Martimpex-Meat eller Irland har svaret på det tredje præjudicielle spørgsmål.

76. Den anden tilgang tager derimod udgangspunkt i oprindelsesmedlemsstatens og den udstationerende arbejdsgivers synsvinkel. Ifølge denne tilgang har det kun betydning, hvorvidt der, set fra den pågældende arbejdsgivers synsvinkel, er tale om en afløsning af udsendte arbejdstagere.

77. Det skal indledningsvis fastslås, at den forelæggende ret ikke har givet nogen tilkendegivelse af, at de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til i hovedsagen, kunne udgøre svig eller misbrug [73]. Jeg lægger derfor til grund, at det tredje præjudicielle spørgsmål ikke drejer sig om de særlige tilfælde, hvor der er tale om svig eller misbrug.

78. Det skal videre fastslås, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder nogen tilkendegivelse af, at der i den foreliggende sag eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, dvs. Martin-Meat og Martimpex-Meat, og, i givet fald, heller ikke af sådanne forbindelsers art [74]. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret imidlertid oplyst, hvorvidt eksistensen af sådanne forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere har betydning for fortolkningen af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 [75].

79. Jeg skal i den nedenstående analyse først behandle spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, såfremt der ikke eksisterer personalemæssige eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, er til hinder for, at en arbejdsgiver udsender en arbejdstager til en anden medlemsstat med henblik på dér at udføre et arbejde, som forinden er blevet udført af en arbejdstager udsendt af en anden arbejdsgiver (anden afdeling).

80. Jeg vil allerede nu gøre opmærksom på, at dette spørgsmål efter min opfattelse skal besvares benægtende. Af de nedenfor anførte grunde er det således min opfattelse, at der ikke er grundlag for den brede fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, og at der ikke er noget til hinder for, at arbejdsgiver B kan foretage en udstationering i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, selv om arbejdsgiver A forinden har foretaget en sådan udstationering.

81. Derefter vil jeg behandle det tredje præjudicielle spørgsmål, litra a) og b), hvorved den forelæggende ret nærmere bestemt har spurgt, hvorvidt omstændigheder, hvor arbejdsgiverne for det første har deres hjemsted i den samme medlemsstat, og der for det andet eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem dem, kan ændre det svar, der bør gives på det tredje præjudicielle spørgsmål. I denne forbindelse vil jeg først redegøre for grundene til, at det efter min opfattelse ikke er relevant for betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, hvor de pågældende arbejdsgivere hver især har hjemsted (tredje afdeling). Derefter vil jeg ganske kort berøre den situation, hvor der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere (fjerde afdeling).

73 – Jf. ligeledes fodnote 17 i dette forslag til afgørelse.

74 – Martin-Meat og Martimpex-Meat har gjort gældende, at der ikke eksisterer nogen forbindelse mellem de to selskaber med hensyn til ejerskab, organisation eller ledelse. Den ungarske regering har ligeledes bekræftet, at der i den foreliggende sag er tale om forskellige juridiske personer. Den østrigske regering har derimod gjort gældende, at der er stor lighed mellem de to arbejdsgivere med hensyn til navn og organisatorisk struktur og delvis også mellem de udsendte arbejdstagere.

75 – Jeg vil præcisere, at det tredje præjudicielle spørgsmål, litra b), i mine øjne ikke er af hypotetisk karakter, som ville medføre, at det i henhold til Domstolens praksis ikke kan antages til realitetsbehandling. På grundlag af forelæggelsesafgørelsen er det således min opfattelse, at den forelæggende ret på nuværende tidspunkt endnu ikke har afgjort spørgsmålet om, hvorvidt der i den foreliggende sag eksisterer personalemæssige eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, for så vidt som dette spørgsmål kun er relevant, såfremt Domstolen måtte forkaste den brede fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person.

2. Fortolkningen af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004

a) Ordningen fastsat i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004

82. Bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 883/2004, som artikel 12, stk. 1, er en del af, udgør et fuldstændigt og ensartet system af lovvalgsregler, hvis formål er, at arbejdstagere, der flytter inden for EU, skal være omfattet af den sociale sikringsordning i en enkelt medlemsstat, således at overlapninger mellem gældende nationale ordninger og de vanskeligheder, som dette kan give anledning til, undgås [76].

83. Artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 fastsætter den almindelige regel om tilknytning, hvorefter en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, er omfattet af denne stats lovgivning (lex loci laboris) [77]. I henhold til denne forordnings artikel 12, stk. 1, er en person, der af sin arbejdsgiver er udsendt i en anden medlemsstat, imidlertid fortsat omfattet af oprindelsesmedlemsstatens lovgivning. Med andre ord giver artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 en arbejdsgiver *mulighed* for, under visse betingelser, at udsende sine arbejdstagere i en anden medlemsstat, uden at disse arbejdstagere skal være omfattet af den sidstnævnte medlemsstats sociale sikringsordning.

84. Nævnte artikel 12, stk. 1, har navnlig til formål at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser til fordel for de virksomheder, som gør brug heraf, idet de udsender arbejdstagere til andre medlemsstater end den, hvor de har hjemsted. Bestemmelsen skal således tjene til at overvinde hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed og tillige fremme den økonomiske integration, idet administrative vanskeligheder søges undgået, navnlig for arbejdstagerne og virksomhederne [78].

85. Det skal præciseres, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 i modsætning til, hvad Salzburger Gebietskrankenkasse og den østrigske, den belgiske, den tjekkiske, den tyske og den franske regering har gjort gældende, ikke kan kvalificeres som en »undtagelse«. Som det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsens overskrift, udgør den nemlig en *særlig regel*, der vedrører et særligt tilfælde, som kræver et andet anvendelseskriterium [79]. Domstolen har i denne sammenhæng vedrørende artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (forgængeren til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004) fastslået, at »[i] visse *særlige situationer* kan man risikere, at den blotte anvendelse af den generelle regel i […] artikel 13, stk. 2, litra a), [i forordning nr. 1408/71] [nu artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004] ikke vil forhindre, men derimod skabe administrative forviklinger såvel for arbejdstageren som for arbejdsgiveren og de sociale sikringsinstitutioner, hvilket vil kunne hindre udøvelsen af retten til fri bevægelighed for de personer, der er omfattet af nævnte forordning […]. Der er fastsat *særlige regler* for sådanne situationer, bl.a. i artikel 14 i forordning nr. 883/2004 [nu artikel 12 i forordning nr. 883/2004]« [80].

86. Under disse omstændigheder er der efter min opfattelse ikke grund til at undergive artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 en særligt indskrænkende fortolkning.

76 – Jf. analogt, vedrørende artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (forgængeren til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004) dom af 9.11.2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis). Jf. vedrørende princippet om, at kun én medlemsstats lovgivning finder anvendelse, artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, citeret i punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

77 – Jf. punkt 5 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes 17. betragtning til forordning nr. 883/2004.

78 – Jf. analogt vedrørende artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (forgængeren til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004) dom af 9.11.2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). Jf. desuden første og anden betragtning til Den Administrative Kommissions afgørelse nr. A2 af 12.6.2009 om fortolkning af artikel 12 i forordning nr. 883/2004 (EUT 2010, C 106, s. 5).

79 – Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er citeret i punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse. Jf. desuden 18. betragtning til forordning nr. 883/2004, hvorefter »[d]er bør fastsættes undtagelser fra denne hovedregel i særlige tilfælde, som kræver et andet anvendelseskriterium«.

80 – Min fremhævelse. Jf. dom af 4.10.2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, præmis 31).

b) Betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person

87. I henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004 er den udsendte person fortsat omfattet af oprindelsesmedlemsstatens sociale sikringsordning, forudsat at »den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden udsendt person«.

88. Denne betingelse om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, indgik ikke i den oprindelige version af artikel 13, litra a), i forordning nr. 3 (forgængeren til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004), men blev indført i denne bestemmelse ved forordning nr. 24/64/EØF [81]. Det fremgår af første betragtning til sidstnævnte forordning, at »anvendelsen af artikel 13, litra a), i [forordning nr. 3] har givet anledning til misbrug, og denne bestemmelse bør ændres for at hindre dette misbrug og samtidig bevare de udsendte arbejdstageres mulighed for fortsat at være omfattet af lovgivningen i det sædvanlige beskæftigelsesland«.

89. Sådan som jeg forstår tilblivelsen af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, tilsigtede EU-lovgiver med denne betingelse at afhjælpe en åbenbar lakune i forordning nr. 3, hvorved visse arbejdsgivere omgik betingelsen om udstationeringens varighed [82] ved at udskifte det udsendte personale, så ofte det var nødvendigt, for at dette personale kunne vedblive med at være underkastet oprindelsesmedlemsstatens lovgivning, hvor socialbidragene var lavere end i værtsmedlemsstaten [83]. Betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, er efterfølgende blevet opretholdt, uden væsentlige ændringer, i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 og senere i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 [84].

90. Det spørgsmål, der rejser sig i den foreliggende sag, er, hvorvidt EU-lovgiver ved indførelsen af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, også søgte at undgå *andre* situationer end den, hvor den samme arbejdsgiver udskifter sit udsendte personale for at omgå betingelsen om udstationeringens varighed, og navnlig hvorvidt lovgiver har ønsket at forbyde på hinanden følgende udstationeringer foretaget af forskellige arbejdsgivere.

91. Det er efter min opfattelse ikke tilfældet.

92. For det første er der efter min opfattelse intet i hverken forordning nr. 3, nr. 1408/71, nr. 883/2004 eller i forarbejderne hertil, der vidner om et sådant ønske fra lovgivers side.

81 – Rådets forordning af 10.3.1964 om ændring af artikel 13 i forordning nr. 3 og af artikel 11 i forordning nr. 4 (lovgivning, der finder anvendelse på udsendte arbejdstagere og på arbejdstagere, der normalt har deres beskæftigelse i flere lande) (JO 1964, 47, s. 746).

82 – Den tidligere artikel 13, litra a), i forordning nr. 3 foreskrev en »sandsynlig varighed« på ikke over 12 måneder, som kunne forlænges til 24 måneder. Som anført foreskriver artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 en »varighed, [der] ikke påregnes at overstige« 24 måneder. Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

83 – Jf. i denne retning generaladvokat Dutheillet de Lamothes forslag til afgørelse Manpower (35/70, ikke trykt i Sml., EU:C:1970:104, s. 1265), hvori generaladvokaten gjorde opmærksom på, at »[artikel 13, litra a), i forordning nr. 3] havde givet anledning til misbrug. Visse virksomheder oprettede arbejdspladser i udlandet og udskiftede det udsendte personale, så ofte det var nødvendigt, for at dette personale kunne vedblive med at være underkastet oprindelseslandets lovgivning, hvor socialbidragene var lavere end i beskæftigelseslandet. Denne trafik blev især konstateret i Frankrig inden for bygge- og træindustrien. På den anden side var det især i forholdet mellem Nederlandene og Tyskland blevet konstateret, at »ansættende firmaer« eller »underentreprenører«, som ikke selv havde status som arbejdsgivere i det første land, stillede arbejdstagere, som forblev omfattet af det første lands socialsikringslovgivning, til rådighed for virksomheder i det andet land«. Generaladvokatens bemærkninger vedrører navnlig den, samtidige, indførelse af udtrykket »udsendelse« i artikel 13, litra a), i forordning nr. 3. Jf. ligeledes femte årsrapport fra den administrative kommission for vandrende arbejdstageres sociale sikring, januar-december 1963, s. 12 og 56. Jf. desuden generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, punkt 26), der ligeledes henviser til indførelsen af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person.

84 – Artikel 13, litra a), i forordning nr. 3, som ændret ved forordning nr. 24/64, bestemte, at den udsendte arbejdstager »ikke [må] udsendes for at afløse andre arbejdstagere, hvis udsendelsesperiode er udløbet«. Artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 bestemte, at den udsendte arbejdstager »ikke [må] udsendes for at afløse en anden arbejdstager, hvis udstationeringsperiode er udløbet«. Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er citeret i punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

93. Selv om ordlyden af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, hvorefter den udsendte person ikke må »udsendes for at afløse en anden udsendt person«, ikke er entydig, taler den dog efter min opfattelse for den fortolkning, at betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ikke har til formål at undgå på hinanden følgende udstationeringer, der foretages af forskellige arbejdsgivere. I bogstavelig forstand indebærer udtrykket »udsendes for at afløse«, som findes i alle sprogversionerne af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, undtagen den tyske, efter min opfattelse, at arbejdstageren udsendes af arbejdsgiveren *med henblik på* at afløse en anden udsendt arbejdstager [85].

94. Medmindre der er tale om misbrug, har den udstationering, som foretages af arbejdsgiver B, imidlertid ikke til formål at afløse en arbejdstager, som er udsendt af arbejdsgiver A. Formålet er at levere en ydelse i værtsmedlemsstaten. Det skal i denne henseende tilføjes, at det ikke engang er sikkert, at arbejdsgiver B har kendskab til den tidligere udstationering, som er foretaget af arbejdsgiver A [86].

95. Endvidere understøtter udtrykket »udsendes for at afløse« efter min opfattelse det synspunkt, at betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, udelukkende skal betragtes ud fra den arbejdsgivers synsvinkel, som udsender arbejdstageren. Det bemærkes, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 opstiller betingelserne for, at denne arbejdsgiver kan udsende sine arbejdstagere i en anden medlemsstat, uden at disse skal være omfattet af denne medlemsstats sociale sikringsordning [87]. I denne henseende fastsætter denne bestemmelse betingelsen om, at den udstationerede person ikke kan udsendes (af den pågældende arbejdsgiver) for at afløse en anden udsendt person. Ud fra et redaktionelt synspunkt er betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, således set ud fra den arbejdsgivers synsvinkel, som udsender arbejdstageren.

96. Det er således min opfattelse, at der ikke er tale om »afløsning« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, når arbejdsgiver B udsender en arbejdstager med henblik på udførelsen af et arbejde, som forinden var blevet udført af en arbejdstager udsendt af arbejdsgiver A. Med andre ord er der efter min opfattelse ikke noget til hinder for, at arbejdsgiver B foretager en sådan udstationering. Heraf følger desuden, at der ikke er noget til hinder for, at modtageren af ydelsen i værtsmedlemsstaten kan gøre brug af forskellige, på hinanden følgende kontrakter med forskellige virksomheder med henblik på udførelsen af de samme arbejdsopgaver ved brug af udsendte arbejdstagere, som ikke er omfattet af værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning.

97. Det skal i denne henseende tilføjes, at konsekvensen af den modsatte fortolkning ville være, at arbejdsgiver B blev bragt i en mindre gunstig situation end arbejdsgiver A alene på grund af den omstændighed, at den sidstnævnte var den første, der udnyttede den mulighed, som er fastsat i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (»først til mølle«-princippet). Efter min opfattelse er der imidlertid intet, der giver anledning til at formode, at det var dette resultat, EU-lovgiver ønskede at opnå. En sådan fortolkning ville således i mine øjne medføre, at der blev indført en ny betingelse i den pågældende bestemmelse, som ikke fremgår af dens ordlyd, hvilket efter min opfattelse ville være i strid med princippet om retssikkerhed for de berørte personer [88].

85 – Visse sprogversioner bestemmer således, at den pågældende ikke må udsendes »*for*« at afløse en anden udsendt person. Jf. f.eks. den danske sprogversion (»ikke udsendes for at afløse en anden person«), den engelske (»not sent to replace another person«) og den svenske (»inte sänds ut för att ersätta någon annan person«). Den tyske version bestemmer derimod, at den pågældende ikke må *afløse* en anden person (»nicht eine andere [entsandte] Person ablöst«). De ændringer af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som fulgte af forordning nr. 465/2012, påvirker ikke denne analyse af de forskellige sprogversioner. Jf. punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

86 – Det skal erindres, at analysen i denne afdeling vedrører den situation, hvor der ikke eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere. Jf. punkt 78 og 79 i dette forslag til afgørelse.

87 – Jf. desuden punkt 83 i dette forslag til afgørelse.

88 – Ifølge Domstolens praksis kræver retssikkerhedsprincippet bl.a., at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer. Jf. bl.a. dom af 18.12.2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, præmis 60).

98. I denne sammenhæng bør det lægges til grund, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning nr. 883/2004 havde fuldt kendskab til problematikken vedrørende afløsning af udsendte arbejdstagere og også var klar over de potentielle økonomiske fordele, som denne forordnings artikel 12, stk. 1, har for arbejdsgiveren og accessorisk for dennes aftalepartner i værtsmedlemsstaten. Hvis EU-lovgiver havde ønsket at forhindre på hinanden følgende udstationeringer foretaget af forskellige arbejdsgivere, var dette uden tvivl blevet formuleret i langt tydeligere vendinger.

99. For det andet hvad angår formålet om at hindre misbrug er der efter min opfattelse ikke noget, der giver anledning til generelt at formode, at der er tale om misbrug, når arbejdsgiver B udsender sine arbejdstagere i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 med henblik på udførelsen af arbejdsopgaver, som forinden var blevet udført af arbejdstagere udsendt af arbejdsgiver A. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at arbejdsgiver B i et sådant tilfælde ikke nødvendigvis har kendskab til den forudgående udstationering, som er foretaget af arbejdsgiver A [89].

100. For det tredje kan en bred fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, hvorefter det også omfatter på hinanden følgende udstationeringer foretaget af forskellige arbejdsgivere, efter min opfattelse bringe de mål, der forfølges ved artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, i fare. Som nævnt skal denne bestemmelse bl.a. tjene til at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed og ligeledes fremme den økonomiske integration ved at undgå administrative vanskeligheder, især for arbejdstagerne og virksomhederne [90].

101. Den brede fortolkning af betingelsen om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ville i praksis indebære, at arbejdsgiveren på tidspunktet for udstationeringen ikke vil kunne være sikker på, hvorvidt den udsendte arbejdstagers situation er omfattet af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og, følgelig, hvorvidt den pågældende arbejdstager under udstationeringen er omfattet af oprindelsesmedlemsstatens eller værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning. Arbejdsgiver B kan således med rette anse betingelserne i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 for at være opfyldt. Såfremt det efterfølgende viser sig, at det pågældende arbejde i værtsmedlemsstaten forinden var blevet udført af en arbejdstager, der var udsendt af arbejdsgiver A, skal arbejdsgiver B, ifølge denne fortolkning, imidlertid acceptere, at den arbejdstager, som han udsender, er omfattet af værtsmedlemsstatens ordning. Dette ville også være tilfældet, uanset om værtsmedlemsstatens kompetente institution havde udstedt et personbåret A1-dokument til attestering af, at den pågældende arbejdstager var tilknyttet denne medlemsstats sociale sikringsordning [91].

102. En sådan udvikling kan udgøre en betydelig ændring af de økonomiske vilkår, hvorunder arbejdsgiver B leverer sine ydelser i værtsmedlemsstaten [92], og desuden medføre administrative vanskeligheder for arbejdsgiver B og den pågældende arbejdstager, bl.a. vedrørende denne arbejdstagers tilknytning til værtsmedlemsstatens ordning, opkrævningen af de bidrag, som allerede er betalt i oprindelsesmedlemsstaten, og den udstedende institutions tilbagetrækning af det personbårne A1-dokument. Efter min opfattelse er en sådan usikkerhed for arbejdsgiver B ikke i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og kan hindre den frie udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed i Unionen i strid med det formål, som forfølges ved artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

89 – Det bemærkes, at den forelæggende ret ikke har tilkendegivet, at de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til i hovedsagen, kunne udgøre svig eller misbrug. Jf. punkt 77 i dette forslag til afgørelse.

90 – Jf. punkt 84 i dette forslag til afgørelse.

91 – Jf. i denne retning første del, punkt 7, i Den Administrative Kommissions praktiske vejledning fra december 2013, nævnt ovenfor, hvoraf det fremgår, at »[udstationeringsbetingelserne] ud fra den udstationerende medlemsstats kompetente institutions synspunkt [kan] forekomme rent faktisk at være opfyldt på det tidspunkt, hvor disse betingelser vurderes«.

92 – I den foreliggende sag har Martin-Meat og Martimpex-Meat anført, at de østrigske sociale sikringsmyndigheder den 21.3.2016 sendte Martimpex-Meat et betalingspåkrav vedrørende bidrag for de pågældende arbejdstagere på over 4 mio. EUR forhøjet med morarenter, i alt ca. 5 mio. EUR.

103. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål således, at betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ikke er til hinder for, at en arbejdsgiver udsender en arbejdstager med henblik på at udføre et arbejde, som forinden var blevet udført af en arbejdstager udsendt af en anden arbejdsgiver.

104. For fuldstændighedens skyld vil jeg fremhæve, at den fortolkning, jeg anbefaler med hensyn til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, afviger fra Den Administrative Kommissions fortolkning [93]. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at det står EU-lovgiver frit for at ændre den nævnte forordning, hvis den i denne bestemmelse omhandlede betingelse om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ønskes udvidet til på hinanden følgende udstationeringer, der foretages af forskellige arbejdsgivere. Inden for den nuværende lovgivningsmæssige ramme ser jeg dog intet grundlag for at nå et sådant resultat.

3. Situationen, hvor arbejdsgiverne har hjemsted i den samme medlemsstat [det tredje præjudicielle spørgsmål, litra a)]

105. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt den omstændighed, at de pågældende arbejdsgivere har deres hjemsted i den samme medlemsstat, kan ændre det svar, der bør gives på det tredje præjudicielle spørgsmål.

106. Efter min opfattelse er der ikke tvivl om, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.

107. Der er i forbindelse med ovenstående analyse således ikke fremkommet noget forhold, der kan begrunde en sondring alt efter de pågældende arbejdsgiveres respektive hjemsted. Det er således min opfattelse, at betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ikke er til hinder for, at en arbejdsgiver udsender en arbejdstager med henblik på udførelsen af et arbejde, som forinden var blevet udført af en arbejdstager udsendt af en anden arbejdsgiver, uanset om de pågældende arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat.

108. Jeg foreslår således, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål, litra a), således, at det i forbindelse med det tredje præjudicielle spørgsmål ikke har betydning, om de pågældende arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat.

4. Situationen, hvor der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem arbejdsgiverne [det tredje præjudicielle spørgsmål, litra b])

109. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt den omstændighed, at der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, kan ændre det svar, der bør gives på det tredje præjudicielle spørgsmål.

93 – Jf. punkt 72 og fodnote 70 i dette forslag til afgørelse.

110. Det skal bemærkes, at min ovenstående analyse vedrørende fortolkningen af betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, vedrører den situation, hvor der ikke eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere [94]. Jeg gør desuden opmærksom på, at den forelæggende ret ikke har tilkendegivet, at der i den foreliggende sag eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, og, i givet fald, heller ikke sådanne forbindelsers art [95].

111. Under disse omstændigheder skal jeg blot konstatere, at såfremt der rent faktisk *eksisterer* personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, skal det efter min opfattelse undersøges, hvorvidt de udstationeringer, som de pågældende arbejdsgivere foretager, tager sigte på at omgå betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person. Jeg gør opmærksom på Domstolens faste praksis, hvorefter borgerne ikke kan gøre EU-retten gældende med henblik på at muliggøre svig eller misbrug, og at anvendelsen af EU-retten ikke kan udvides til at dække erhvervsdrivendes retsstridige transaktioner [96].

112. Den forelæggende ret har imidlertid ikke tilkendegivet, at de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til i hovedsagen, kunne udgøre svig eller misbrug [97]. Under disse omstændigheder anser jeg det for ufornødent, at Domstolen udtaler sig om dette emne.

113. På grundlag af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål, litra b), således, at såfremt der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, skal det undersøges, hvorvidt de udstationeringer, som de pågældende arbejdsgivere foretager, tager sigte på at omgå betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person.

V. Forslag til afgørelse

114. Jeg foreslår på grundlag af det anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), således:

»1) Artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012, skal fortolkes således, at så længe det ikke er trukket tilbage eller erklæret ugyldigt, skal et personbåret A1-dokument, som i medfør af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009, som ændret ved forordning nr. 465/2012, er udstedt af en medlemsstats kompetente myndighed til attestering af, at arbejdstageren er tilknyttet denne medlemsstats sociale sikringsordning i medfør af en bestemmelse i afsnit II i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved forordning nr. 465/2012, accepteres af en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF i en anden medlemsstat.

2) Det personbårne A1-dokument skal ligeledes accepteres i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger har truffet afgørelse om tilbagetrækning af dette dokument, men hvor den udstedende institution ikke har trukket det pågældende dokument tilbage.

94 – Jf. punkt 79 i dette forslag til afgørelse.

95 – Jf. punkt 78 i dette forslag til afgørelse.

96 – Jf. dom af 22.11.2017, Cussens m.fl. (C-251/16, EU:C:2017:881, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

97 – Jf. punkt 77 i dette forslag til afgørelse.

Det samme er tilfældet, såfremt dette dokument er udstedt, efter at værtsmedlemsstaten har fastslået, at dens sociale sikringsordning finder anvendelse på den pågældende arbejdstager. I så fald kan det pågældende dokument have tilbagevirkende kraft.

3) Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 465/2012, skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse omhandlede betingelse om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person, ikke er til hinder for, at en arbejdsgiver udsender en arbejdstager til en anden medlemsstat med henblik på dér at udføre et arbejde, som forinden var blevet udført af en arbejdstager udsendt af en anden arbejdsgiver, uanset om de pågældende arbejdsgivere har hjemsted i den samme medlemsstat.

Såfremt der eksisterer personalemæssige og/eller organisatoriske forbindelser mellem de pågældende arbejdsgivere, skal det imidlertid undersøges, hvorvidt de udstationeringer, som de pågældende arbejdsgivere har foretaget, tager sigte på at omgå betingelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om, at en person ikke må udsendes for at afløse en anden udsendt person.«