CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 31 januari 2018 [1]

Zaak C-527/16

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

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Migrerende werknemers – Sociale zekerheid – Werknemers gedetacheerd naar een andere lidstaat dan die waar de werkgever is gevestigd – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikel 5, lid 1, en artikel 19, lid 2 – Draagbaar document A1 – Bindende kracht – Besluit van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels met betrekking tot de intrekking van het draagbaar document A1 – Terugwerkende kracht van het draagbaar document A1 – Afgifte van het draagbaar document A1 na de vaststelling van de socialeverzekeringsplicht van de werknemer in de lidstaat van ontvangst – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 12, lid 1 – Voorwaarde van niet-vervanging van gedetacheerde personen”

I. Inleiding

1. Het door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 [2] en artikel 5, lid 1, en artikel 19, lid 2, van verordening (EG) nr. 987/2009 [3].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Salzburger Gebietskrankenkasse (regionaal ziekenfonds van het Land Salzburg, Oostenrijk; hierna: „ziekenfonds van Salzburg”) en de Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (minister van Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming) enerzijds, en een Oostenrijkse en twee Hongaarse ondernemingen anderzijds, over de vaststelling van de socialezekerheidswetgeving die van toepassing is op naar Oostenrijk gedetacheerde werknemers.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), zoals gerectificeerd (PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 (PB 2012, L 149, blz. 4) (hierna: „verordening nr. 883/2004”). Zie voor de geldende redactie van verordening nr. 883/2004 ten tijde van de feiten van het hoofdgeding de punten 6 en 7 van deze conclusie.

3 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 (PB 2009, L 284, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 (hierna: „verordening nr. 987/2009”).

3. Met de eerste en de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof, de rechtskracht te verduidelijken van een draagbaar document A1 [4], dat overeenkomstig artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 is afgegeven ter verklaring van de wetgeving die op iemand van toepassing is op grond van een bepaling in titel II van verordening nr. 883/2004. Daartoe wenst de verwijzende rechter met zijn eerste vraag te vernemen of het draagbaar document A1 ook bindend is voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU van de ontvangende lidstaat. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen te vernemen of een draagbaar document A1 ook bindend is indien de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „Administratieve Commissie") [5] een uitspraak met betrekking tot de intrekking van dat document heeft gedaan, maar het orgaan van afgifte het document niet heeft ingetrokken. Bovendien vraagt de verwijzende rechter zich af of het draagbaar document A1 bindend is indien het is verstrekt na de vaststelling van de socialeverzekeringsplicht van de betrokken werknemer in de lidstaat van ontvangst, en of het document – in voorkomend geval – terugwerkende kracht heeft.

4. De derde prejudiciële vraag heeft betrekking op de uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, op grond waarvan een werknemer die door zijn werkgever naar een andere lidstaat wordt gedetacheerd om werkzaamheden te verrichten, onder bepaalde voorwaarden onderworpen blijft aan de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van herkomst. In dit verband wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de voorwaarde in die bepaling dat de gedetacheerde persoon „niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen" (hierna: „voorwaarde van niet-vervanging"), wordt geschonden indien de vervanging niet geschiedt door detachering door dezelfde werkgever, maar door detachering door een andere werkgever, en of het in die context van belang is of beide werkgevers gevestigd zijn in dezelfde lidstaat of dat beide werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verweven.

II. Unierecht

A. Verordening nr. 883/2004

5. In titel II van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Vaststelling van de toepasselijke wetgeving", bepaalt artikel 11 („Algemene regels") in lid 1 en lid 3, onder a), het volgende:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[…]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

[…]"

4 Het draagbaar document A1 is in de plaats gekomen van de E 101-verklaring, het standaardformulier voor het bewijs van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving onder de werking van de voormalige verordeningen (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2) en (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1972, L 74, blz. 1).

5 Zie met betrekking tot de Administratieve Commissie met name de artikelen 71 en 72 van verordening nr. 883/2004.

6. Artikel 12 („Bijzondere regels”), dat in diezelfde titel van verordening nr. 883/2004 staat, bepaalde in zijn oorspronkelijke versie in lid 1:

„Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.”

7. In de loop van het litigieuze tijdvak in het hoofdgeding, namelijk het tijdvak van 1 februari 2012 tot en met 13 december 2013, is artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 gewijzigd bij verordening nr. 465/2012 met ingang van 28 juni 2012.[6] In het bijzonder is de formulering „[mits] de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen” in het laatste deel van die bepaling vervangen door de formulering „[mits] de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere *gedetacheerde persoon* te vervangen”.[7]

8. In artikel 76, met als opschrift „Samenwerking”, in titel V van verordening nr. 883/2004 („Diverse bepalingen”), is in lid 6 het volgende opgenomen:

„Als zich bij de uitleg en de toepassing van deze verordening moeilijkheden voordoen die de rechten van onder de verordening vallende personen in gevaar kunnen brengen, neemt het orgaan van de bevoegde lidstaat of van de lidstaat van de woonplaats, contact op met het orgaan of de organen van de andere betrokken lidstaat of lidstaten. Als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, kunnen de betrokken autoriteiten de Administratieve Commissie inschakelen.”

B. Verordening nr. 987/2009

9. In titel I van verordening nr. 987/2009 („Algemene bepalingen”) luidt artikel 5, met als opschrift „Juridische waarde van in een andere lidstaat afgegeven documenten en bewijsstukken”:

„1. De door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de basisverordening en de toepassingsverordening afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, zijn voor de organen van de andere lidstaten bindend zolang de documenten of bewijsstukken niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

2. Bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, verzoekt het orgaan van de lidstaat dat het document ontvangt, het orgaan van afgifte om opheldering en eventueel om intrekking van het document. Het orgaan van afgifte heroverweegt de gronden voor de afgifte van het document en, indien noodzakelijk, de intrekking van het document.

3. Overeenkomstig lid 2, wordt, bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of ondersteunend bewijs of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, voor zover dit mogelijk is, de noodzakelijke verificatie van deze informatie of dit document op verzoek van het bevoegde orgaan uitgevoerd door het orgaan van de woon- of verblijfplaats.

6 Zie artikel 3 van verordening nr. 465/2012. Zie met betrekking tot het litigieuze tijdvak in het hoofdgeding punt 15 van deze conclusie.

7 Cursivering van mij. Zie voor het doel van deze aanpassing van artikel 12, lid 1, voetnoot 69 van deze conclusie.

4. Worden de betrokken organen het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst één maand na de datum waarop het orgaan dat het document heeft ontvangen zijn verzoek heeft ingediend. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden."

10. In titel II van verordening nr. 987/2009 („Vaststelling van de toepasselijke wetgeving") bepaalt artikel 19, met als opschrift „Verstrekking van informatie aan betrokkenen en werkgevers", in lid 2:

„Op verzoek van de betrokkene of de werkgever verstrekt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van een bepaling van titel II van de basisverordening van toepassing is, een verklaring dat die wetgeving van toepassing is en vermeldt het eventueel tot welke datum en onder welke voorwaarden."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

11. De in Oostenrijk gevestigde vennootschap Alpenrind GmbH is actief in de branche van vee- en vleesverkoop en exploiteert sinds 1997 te Salzburg een gepachte slachterij.

12. In 2007 heeft Alpenrind (of haar rechtsvoorgangster, de vennootschap S GmbH) met de in Hongarije gevestigde vennootschap Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft (hierna: „Martin-Meat") een overeenkomst gesloten waarin laatstgenoemde zich verbond tot het uitsnijden en verpakken van vlees. Deze werkzaamheden werden in de bedrijfsruimten van Alpenrind uitgevoerd door naar Oostenrijk gedetacheerde werknemers.[8] Martin-Meat heeft die werkzaamheden tot en met 31 januari 2012 verricht.

13. Op 24 januari 2012 heeft Alpenrind een overeenkomst gesloten met de in Hongarije gevestigde vennootschap Martimpex-Meat Kft, waarin laatstgenoemde zich verbond tot het uitsnijden en verpakken van vlees gedurende de periode van 1 februari 2012 tot en met 31 januari 2014. Deze werkzaamheden werden uitgevoerd in de bedrijfsruimten van Alpenrind door naar Oostenrijk gedetacheerde werknemers.

14. Vanaf 1 februari 2014 heeft Alpenrind opnieuw Martin-Meat opdracht gegeven voor dit uitsnijden van vlees door haar personeel in de hierboven genoemde bedrijfsruimten.

15. Voor de meer dan 250 werknemers die gedurende het litigieuze tijdvak, te weten van 1 februari 2012 tot en met 13 december 2013, door Martimpex-Meat zijn tewerkgesteld, heeft het bevoegde Hongaarse orgaan draagbare documenten A1 verstrekt, waarin op grond van de artikelen 11 tot en met 16 van verordening nr. 883/2004 en artikel 19 van verordening nr. 987/2009 op die werknemers het Hongaarse socialezekerheidsstelsel van toepassing werd verklaard. De verwijzende rechter wijst erop dat de verstrekking van die documenten „voor een deel met terugwerkende kracht [had plaatsgevonden] en voor een deel in gevallen waarin het Oostenrijkse socialezekerheidsorgaan reeds een (niet-definitieve) beschikking had vastgesteld dat de betrokken werknemer verplicht verzekerd was op grond van de Oostenrijkse wetgeving".[9] In elk draagbaar document werd Alpenrind genoemd als werkgever op de plek waar een beroepswerkzaamheid werd uitgevoerd.

8 Zie voor de kwalificatie van de contractuele relatie tussen Martin-Meat en Alpenrind in het licht van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1), arrest van 18 juni 2015, Martin-Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 De Hongaarse regering plaatst vraagtekens bij de opmerking van de verwijzende rechter dat de betrokken draagbare documenten A1 zijn verstrekt na de vaststelling dat de betrokken werknemers verplicht verzekerd waren voor het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel. Zie in dit verband de punten 55 en 56 van deze conclusie.

16. Bij beslissing van 13 december 2013 heeft het ziekenfonds van Salzburg vastgesteld dat bovengenoemde werknemers gedurende de in geding zijnde periode op grond van de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving verplicht verzekerd waren in Oostenrijk.

17. Bij uitspraak van 7 maart 2016 heeft het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) het besluit van het ziekenfonds van Salzburg nietig verklaard op grond dat dat fonds niet bevoegd was. De verwijzende rechter wijst erop dat in de motivering van de uitspraak met name is aangevoerd dat „het bevoegde Hongaarse socialezekerheidsorgaan voor iedere in Oostenrijk aan de verplichte verzekering onderworpen persoon een [draagbaar] document A1 heeft afgegeven waarin is vastgesteld dat betrokkene met ingang van een bepaalde datum in Hongarije door [Martimpex-Meat] als verplicht verzekerde werknemer is tewerkgesteld en naar alle waarschijnlijkheid bij [Alpenrind] in Oostenrijk wordt gedetacheerd gedurende de op elk draagbaar document vermeld tijdvak, dat het litigieuze tijdvak omvat".

18. Het ziekenfonds van Salzburg en de minister van Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming hebben tegen die uitspraak beroep in Revision ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof, waarbij zij de absolute bindende kracht van de draagbare documenten A1 bestrijden. Deze partijen voeren aan dat die bindende kracht berust op de naleving van het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten. Volgens hen heeft het bevoegde Hongaarse orgaan dit beginsel in dit geval geschonden. In dit verband heeft de minister van Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming in de procedure in Revision stukken geproduceerd waaruit blijkt dat de Administratieve Commissie op 20 en 21 juni 2016 heeft geconcludeerd dat Hongarije zich ten onrechte bevoegd heeft verklaard ten aanzien van de betrokken werknemers en dat de draagbare documenten A1 derhalve moeten worden ingetrokken.

19. Met haar conclusies van 20 en 21 juni 2016 heeft de Administratieve Commissie met eenparigheid van de delegaties die niet bij het geschil betrokken waren, het advies bekrachtigd van het conciliatiecomité van de Administratieve Commissie (hierna: „conciliatiecomité") van 9 mei 2016 met betrekking tot een geschil tussen de Republiek Oostenrijk en Hongarije.[10] Uit dat advies blijkt dat aan de procedure voor de Administratieve Commissie een al jaren durend meningsverschil tussen de Republiek Oostenrijk en Hongarije ten grondslag lag over de vaststelling van de toepasselijke wetgeving ten aanzien van werknemers die door Martin-Meat en Martimpex-Meat naar Oostenrijk zijn gedetacheerd in het kader van overeenkomsten tussen die bedrijven en Alpenrind. Dit meningsverschil past in de context van een algemenere discussie binnen de Administratieve Commissie over de uitlegging van de in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 opgenomen voorwaarde van niet-vervanging.[11]

20. In zijn advies van 9 mei 2016 heeft het conciliatiecomité het standpunt van de Republiek Oostenrijk gevolgd door in wezen te oordelen dat de omstandigheid dat de gedetacheerde persoon wordt uitgezonden door een *andere* werkgever dan die van de eerder gedetacheerde werknemer, niet uitsluit dat de situatie kan worden gekwalificeerd als „vervanging" in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.[12] Op grond daarvan heeft het conciliatiecomité geoordeeld dat in het onderhavige geval de ten aanzien van de vervangende werknemers verstrekte draagbare documenten A1 ten onrechte waren afgegeven en in beginsel moesten worden ingetrokken met ingang van de datum waarop het bevoegde Hongaarse orgaan op de hoogte was gesteld en de bewijzen had ontvangen van de situatie in de lidstaat van ontvangst. Aangezien het conciliatiecomité

10 Zie punt IV van de belangrijkste conclusies van de 347e vergadering van de Administratieve Commissie van 20 en 21 juni 2016 te Amsterdam (C.A. 827/16) en het advies van het conciliatiecomité van 9 mei 2016, *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). Zie met betrekking tot het procedureel verloop van het geschil punt 1 van dit advies.

11 Deze discussie vindt zijn weerslag in de Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland. Zie voetnoot 71 van deze conclusie. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt in de punten 6 en 7 van deze conclusie geciteerd.

12 Zie punt 4 van voornoemd advies van het conciliatiecomité van 9 mei 2016.

evenwel besefte dat het met terugwerkende kracht intrekken van de draagbare documenten A1 tot grote administratieve problemen zou leiden en nadelige gevolgen voor de betrokken werknemers zou hebben, heeft het de mogelijkheid geopperd dat de Republiek Oostenrijk en Hongarije hierover samen afspraken zouden maken. [13]

21. Vast staat dat de ten aanzien van de betrokken werknemers verstrekte draagbare documenten A1 na de procedure voor de Administratieve Commissie niet door het bevoegde Hongaarse orgaan zijn ingetrokken of nietig verklaard. Uit de opmerkingen van de Hongaarse en de Oostenrijkse regering blijkt in dit verband dat de autoriteiten van beide lidstaten in gesprek zijn over de wijze van intrekking van de documenten, maar dat dit gesprek op dit moment is opgeschort in afwachting van de uitspraak van het Hof op het prejudicieel verzoek.

22. Bij beslissing van 14 september 2016, ingekomen bij het Hof op 14 oktober 2016, heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Geldt de in artikel 5 van [verordening nr. 987/2009] neergelegde bindende kracht van documenten in de zin van artikel 19, lid 2, van [diezelfde verordening], ook in een procedure voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

   a) Geldt de genoemde bindende kracht ook dan, wanneer een procedure voor de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels niet tot het bereiken van overeenstemming heeft geleid en er evenmin toe heeft geleid dat de omstreden documenten zijn ingetrokken?

   b) Geldt de genoemde bindende kracht ook dan, wanneer een document ‚A1' pas wordt afgegeven nadat de ontvangende lidstaat formeel de verplichte verzekering krachtens zijn wetgeving heeft vastgesteld? Geldt die bindende kracht in dit geval ook met terugwerkende kracht?

3) Voor het geval dat onder bepaalde voorwaarden de bindende kracht van documenten in de zin van artikel 19, lid 2, van [verordening nr. 987/2009] beperkt is:

   Is het in strijd met het vervangingsverbod van artikel 12, lid 1, van [verordening nr. 883/2004], als de vervanging plaatsvindt in de vorm van detachering, niet door dezelfde werkgever, maar door een andere werkgever? Is het daarbij van belang

   a) of deze werkgever in dezelfde lidstaat als de eerste werkgever is gevestigd, dan wel

   b) of de eerste en de tweede detacherende werkgever op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verweven?"

23. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door het ziekenfonds van Salzburg, Alpenrind, Martin-Meat en Martimpex-Meat [14], door de Oostenrijkse, de Belgische, de Tsjechische, de Duitse, de Ierse, de Hongaarse en de Poolse regering alsmede door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 28 september 2017 hebben het ziekenfonds van Salzburg, Alpenrind, Martin-Meat en Martimpex-Meat, de Oostenrijkse, de Tsjechische, de Ierse, de Franse, de Hongaarse en de Poolse regering alsmede de Commissie pleidooi gehouden.

13 Zie punt 5 van voornoemd advies van het conciliatiecomité van 9 mei 2016. Het conciliatiecomité heeft er in dit verband op gewezen dat de restitutie van reeds betaalde premies en de terugvordering van reeds aan de betrokken werknemers verstrekte uitkeringen zou uitlopen op een „administratieve nachtmerrie".

14 Martin-Meat en Martimpex-Meat zijn gezamenlijk vertegenwoordigd voor het Hof.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

24. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een draagbaar document A1, dat overeenkomstig artikel 19, lid 2, van die verordening door het bevoegde orgaan van een lidstaat is verstrekt en waarin wordt verklaard dat de werknemer op grond van een bepaling in titel II van verordening nr. 883/2004 is aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat, bindend is voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU van een andere lidstaat. [15]

25. Met alle geïnteresseerde partijen die opmerkingen hieromtrent hebben ingediend bij het Hof, met uitzondering van het ziekenfonds van Salzburg [16], ben ik om de hieronder volgende redenen van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. [17]

26. Allereerst dient te worden vastgesteld dat de E 101-verklaring (de voorloper van het draagbaar document A1 [18]), zolang zij niet is ingetrokken of ongeldig verklaard, volgens vaste rechtspraak van het Hof geldt in de interne rechtsorde van de lidstaat waarheen de werknemer zich begeeft om een werk uit te voeren, en dan ook de organen van die lidstaat bindt. Hieruit volgt dat een rechterlijke instantie van de lidstaat van ontvangst niet bevoegd is de geldigheid na te gaan van een E 101-verklaring uit het oogpunt van de feiten op grond waarvan deze verklaring is afgegeven. [19]

27. Zoals het Hof heeft vastgesteld, heeft de thans van kracht zijnde verordening nr. 987/2009 de rechtspraak van het Hof gecodificeerd. Inzonderheid zijn de bindende kracht van de E 101-verklaring en de exclusieve bevoegdheid van het afgevende orgaan inzake de beoordeling van de geldigheid van die verklaring bevestigd. [20] Artikel 5, lid 1, van die verordening bepaalt namelijk dat de door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, voor de organen van de andere lidstaten bindend zijn zolang zij niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard. [21]

15 Ik wil wijzen op de lopende wetgevingswerkzaamheden waarmee wordt beoogd de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 te wijzigen en die met name betrekking hebben op de artikelen 5 en 19 van verordening nr. 987/2009. Zie voorstel van de Commissie van 13 december 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 [COM(2016) 815 final] (artikel 2, punten 7 en 11, van dit voorstel alsmede de hierop betrekking hebbende uitleg in de toelichting).

16 De Franse regering heeft deze vraag niet beantwoord.

17 De verwijzende rechter vermeldt in de verwijzingsbeslissing niets dat wijst op fraude of rechtsmisbruik bij de feiten die hem in het hoofdgeding zijn voorgelegd. Derhalve ga ik ervan uit dat de eerste prejudiciële vraag geen betrekking heeft op bijzondere gevallen van fraude of misbruik, maar op de algemenere vraag of een draagbaar document A1 bindend is voor de rechterlijke instanties van de lidstaten. Zie ook punt 77 van deze conclusie. Zie met betrekking tot een geval waarbij een rechterlijke instantie van een lidstaat van ontvangst heeft vastgesteld dat de E 101-verklaring op frauduleuze wijze is verkregen of ingeroepen, mijn conclusie in de zaak Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 Zie voetnoot 4 van deze conclusie.

19 Zie het recente arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie voor de rechtspraak van het Hof over de bindende kracht van de E 101-verklaring mijn conclusie in de zaak Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2017:850, punten 32-34). Door de beperkte rechterlijke toetsing van de geldigheid van de E 101-verklaring onderscheidt dit document zich van andere verklaringen. Zie in dit verband arrest van 12 februari 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, punten 26 en 27). Zie ook voetnoot 61 van deze conclusie.

20 Arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punt 59). Zie ook mijn conclusie in de zaak A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, punt 56) en in de zaak Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2017:850, punt 20).

21 Dit artikel 5 wordt geciteerd in punt 9 van deze conclusie. Zie voor de definitie van de term „orgaan" artikel 1, onder p), van verordening nr. 883/2004.

28. Mijns inziens is er geen aanwijzing voor dat de Uniewetgever bij die codificatie de intentie had om de bindende kracht van de in artikel 5 van verordening nr. 987/2009 bedoelde documenten te beperken tot enkel de socialezekerheidsorganen van de lidstaten en bijgevolg af te wijken van de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de E 101-verklaring ook bindend is voor de nationale rechterlijke instanties van de andere lidstaten. [22]

29. Weliswaar noemt artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 de rechterlijke instanties van de andere lidstaten niet, maar deze bepaling is geredigeerd met bewoordingen die grotendeels overeenkomen met die van het Hof in zijn rechtspraak over de E 101-verklaring. Zo heeft het Hof vastgesteld dat de E 101-verklaring *bindend is voor het bevoegde orgaan* van de lidstaat waar die werknemer arbeid verricht en dat, *zolang die verklaring niet is ingetrokken of ongeldig verklaard*, dit orgaan er dus rekening mee moet houden dat de werknemer reeds is aangesloten bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat waar de tewerkstellende onderneming is gevestigd, zodat dit orgaan de betrokken werknemer niet aan zijn eigen socialezekerheidsregeling mag onderwerpen. [23] Bovendien bepaalt artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 uitdrukkelijk dat de in die bepaling bedoelde documenten bindend zijn zolang zij niet *door de lidstaat waar zij zijn afgegeven*, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard, hetgeen de slotsom staaft dat deze bepaling een *andere* lidstaat niet de mogelijkheid biedt om de geldigheid van die documenten via zijn rechterlijke instanties aan de orde te stellen.

30. De ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 987/2009 bevat evenmin aanwijzingen dat de Uniewetgever wilde afwijken van de rechtspraak van het Hof over de bindende kracht van de E 101-verklaring voor de nationale rechterlijke instanties. Uit het voorstel dat tot de vaststelling van deze verordening heeft geleid blijkt integendeel dat zij slechts beoogde de bepalingen van verordening nr. 574/72 te *vereenvoudigen* en te *moderniseren*. [24]

31. Bovendien blijkt uit overweging 12 van verordening nr. 987/2009 dat de maatregelen en procedures waarin die verordening voorziet, „voort[vloeien] uit *de jurisprudentie van het [Hof]*, de besluiten van de Administratieve Commissie en de gedurende meer dan 30 jaar opgedane ervaring met de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden”. [25] Hieruit volgt dat, indien de Uniewetgever de intentie had gehad om af te wijken van de rechtspraak van het Hof over de bindende kracht van de E 101-verklaring, hij dat uitdrukkelijk zou hebben vermeld.

32. Wat ten slotte artikel 6 van verordening nr. 987/2009 betreft, waarnaar in het prejudicieel verzoek wordt verwezen, dient te worden vastgesteld dat dit artikel voorziet in de voorlopige toepassing van de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat in geval van een meningsverschil tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten inzake de vaststelling van de toepasselijke wetgeving. [26] Mijns inziens is er evenwel geen reden om aan te nemen dat de Uniewetgever met deze bepaling de bindende kracht van de in artikel 5 van deze verordening bedoelde documenten wilde beperken. In dit opzicht zij erop gewezen dat artikel 6 volgens lid 1 ervan van toepassing is „tenzij in [verordening nr. 987/2009] anders is bepaald. [27]

22 Zie punt 26 en voetnoot 19 van deze conclusie.

23 Zie het recente arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punten 41 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Zie met name punten 1) en 3) van de toelichting bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004, ingediend door de Commissie op 31 januari 2006 [COM(2006) 16 definitief].

25 Cursivering van mij.

26 In dit verband voorziet dit artikel 6 in zijn eerste lid in een rangorde met op de eerste plaats de wetgeving van de lidstaat waar de betrokkene feitelijk zijn werkzaamheden in loondienst of anders dan in loondienst verricht, indien de werkzaamheden in slechts één lidstaat worden uitgeoefend.

27 Zie met betrekking tot artikel 6 van verordening nr. 987/2009 ook punt 66 van deze conclusie.

33. Uit het voorgaande volgt mijns inziens dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening nr. 987/2009 en in het bijzonder artikel 5, lid 1, daarvan, eenvoudigweg heeft beoogd de rechtspraak van het Hof inzake de bindende kracht van de E 101-verklaring te codificeren. Om die reden is die rechtspraak volgens mij mutatis mutandis van toepassing is op draagbare documenten A1.

34. Bovendien zou een uitlegging van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 waarbij de bindende kracht van het draagbaar document A1 enkel zou gelden voor de socialezekerheidsorganen van de lidstaten, ten koste van het nuttig effect van deze bepaling kunnen gaan. Zoals het Hof ten aanzien van de E 101-verklaring heeft vastgesteld, zou, indien het bevoegde nationale orgaan van de lidstaat van ontvangst van de betrokken werknemer een E 101-verklaring ongeldig kon laten verklaren door een rechterlijke instantie van die lidstaat, het op de loyale samenwerking tussen de bevoegde organen van de lidstaten gebaseerde stelsel in gevaar kunnen komen. [28]

35. In dit verband dient te worden vastgesteld dat het voormalige wettelijke kader, dat werd gevormd door de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72, weliswaar geen met artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 overeenkomende bepaling bevatte, maar dat het Hof zijn rechtspraak over de bindende kracht van de E 101-verklaring met name heeft gebaseerd op de naleving van het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is, neergelegd in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71 (overeenkomend met het huidige artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004 [29]), en van het beginsel van rechtszekerheid voor personen die zich binnen de Unie verplaatsen, alsmede op de verplichtingen die voortvloeien uit het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten, neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU. [30] Die overwegingen gelden mijns inziens evenzeer in het kader van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009.

36. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een draagbaar document A1, dat overeenkomstig artikel 19, lid 2, van die verordening door het bevoegde orgaan van een lidstaat is verstrekt en waarin wordt verklaard dat de werknemer op grond van een bepaling in titel II van verordening nr. 883/2004 is aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat, voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU van een andere lidstaat bindend is zolang het niet is ingetrokken of ongeldig verklaard. [31]

B. Tweede prejudiciële vraag

37. De tweede prejudiciële vraag, die enkel wordt gesteld voor het geval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, valt uiteen in twee onderdelen die twee heel specifieke situaties op het oog hebben. Met het eerste onderdeel wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de bindende kracht van het draagbaar document A1 is, indien een procedure voor de Administratieve Commissie is gevoerd [tweede prejudiciële vraag, onder a)]. Met het tweede onderdeel wenst die rechter te vernemen of het draagbaar document A1 bindend is, indien het is afgegeven nadat is vastgesteld dat de betrokken werknemer verplicht verzekerd is voor het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst, en – in geval van een bevestigend antwoord – of het document dan terugwerkende kracht heeft [tweede prejudiciële vraag, onder b)]. Ik zal beide situaties achtereenvolgens behandelen.

28 Zie arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt geciteerd in punt 5 van deze conclusie.

30 Zie mijn conclusie in de zaak A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, punten 45-57) en in de zaak Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2017:850, punten 35-37).

31 Wat de verwijzing in het prejudicieel verzoek naar artikel 267 VWEU betreft, heb ik reeds in mijn conclusie in de zaak Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2017:850, punten 22-26) uiteengezet waarom ik van mening ben dat de prejudiciële procedure zich niet leent voor de beantwoording van de vraag of een E 101-verklaring (nu: een draagbaar document A1) in een bepaald geval terecht is afgegeven.

1. Eerste situatie: er is een procedure gevoerd voor de Administratieve Commissie [tweede prejudiciële vraag, onder a)]

38. Met zijn tweede prejudiciële vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de bindende kracht van het draagbaar document A1 is, indien een voorafgaande procedure voor de Administratieve Commissie noch tot overeenstemming noch tot intrekking van de omstreden documenten heeft geleid.

39. In zijn toelichting geeft de verwijzende rechter aan dat deze vraag duidelijkheid moet verschaffen of „niet in elk geval na een procedure voor de Administratieve Commissie die niet tot overeenstemming heeft geleid (in die zin dat de organen van beide lidstaten daarna van de geldigheid en juistheid van de verklaring uitgaan) en er evenmin in heeft geresulteerd dat het omstreden document wordt ingetrokken (hetzij omdat de Administratieve Commissie geen advies van die strekking heeft uitgebracht, hetzij omdat het orgaan van afgifte het advies niet heeft opgevolgd), de bindende kracht van het document wordt doorbroken en het mogelijk wordt om een procedure tot vaststelling van de verplichte verzekering in te leiden".

40. Uit de verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat de betrokken lidstaten in het onderhavige geval de zaak aanhangig hebben gemaakt bij de Administratieve Commissie, die een besluit heeft genomen met betrekking tot de intrekking van de betrokken draagbare documenten A1. Bovendien blijkt eruit dat die documenten na de procedure bij die commissie niet door het bevoegde Hongaarse orgaan zijn ingetrokken. [32]

41. In die omstandigheden ben ik van mening dat de tweede prejudiciële vraag, onder a), aldus moet worden begrepen dat in wezen moet worden vastgesteld of het draagbaar document A1 ook bindend is in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de Administratieve Commissie een besluit heeft genomen met betrekking tot de intrekking van dit document, maar het orgaan dat het document heeft afgegeven het niet heeft ingetrokken. [33]

42. Het ziekenfonds van Salzburg en de Oostenrijkse, de Belgische, de Tsjechische [34] en de Franse regering stellen in wezen voor om die vraag ontkennend te beantwoorden. In dit verband voeren die partijen en belanghebbenden met name aan dat het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking wordt geschonden indien het orgaan dat het draagbaar document A1 heeft afgegeven, niet overgaat tot ongeldigverklaring of intrekking ervan overeenkomstig het besluit van de Administratieve Commissie. De andere partijen en belanghebbenden die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, betogen daarentegen dat de procedure voor de Administratieve Commissie geen invloed heeft op de bindende kracht van het draagbaar document A1. Ik deel die overtuiging en wel om de volgende redenen.

32 Zie de punten 18-21 van deze conclusie.

33 Ik wijs erop dat de tweede prejudiciële vraag, onder a), anders dan de Ierse regering en de Hongaarse regering opperen, niet een hypothetisch karakter heeft. Hoewel de Hongaarse regering in het onderhavige geval waarschijnlijk het besluit van de Administratieve Commissie dat de betrokken draagbare documenten A1 moeten worden ingetrokken, heeft aanvaard, zijn de Hongaarse autoriteiten daar tot op dit moment niet toe overgegaan. Bovendien heeft het conciliatiecomité weliswaar – zoals de Ierse regering opmerkt – in zijn advies van 9 mei 2016 de mogelijkheid geopperd dat de Republiek Oostenrijk en Hongarije afspraken maken over de precieze voorwaarden voor de daadwerkelijke intrekking van de betrokken draagbare documenten A1 en over de correcties die moeten plaatsvinden ten aanzien van de betrokken werknemers, maar vastgesteld moet worden dat een dergelijke overeenkomst tot op heden tussen beide lidstaten niet is gesloten. Zie de punten 18-21 van deze conclusie.

34 De Tsjechische regering betoogt meer in het bijzonder dat het draagbaar document A1 in een geval als bedoeld in de tweede prejudiciële vraag, onder a), voorlopig zijn bindende kracht verliest, en dat in een dergelijke situatie artikel 6 van verordening nr. 987/2009 inzake de voorlopige toepassing van een socialezekerheidswetgeving moet worden toegepast. Zie over dit artikel punt 32 van deze conclusie.

43. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat deze zaak zich onderscheidt van die waarin het arrest A-Rosa Flussschiff[35] is gewezen, aangezien in het onderhavige geval de betrokken lidstaten een procedure hebben ingeleid voor de Administratieve Commissie, die een besluit met betrekking tot de intrekking van de betrokken draagbare documenten A1 heeft genomen.[36] Mijns inziens doet dit verschil evenwel niets af aan de gevolgtrekking die uit dit arrest kan worden afgeleid en die op vaste rechtspraak van het Hof berust[37], dat de E 101-verklaring (nu: draagbaar document A1) zowel de socialezekerheidsorganen van de lidstaat waar arbeid wordt verricht als de rechterlijke instanties van die lidstaat bindt.

44. Ik ben namelijk van mening dat een uitlegging van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 in die zin dat het draagbaar document A1 in een situatie als die in het hoofdgeding zijn bindende kracht verliest, in feite erop zou neerkomen dat bindende kracht wordt verleend aan de besluiten van de Administratieve Commissie. Een dergelijk gevolg is echter onverenigbaar met het huidige regelgevingskader.

45. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest Romano[38] heeft opgemerkt dat zowel uit het primaire recht inzake de door de Raad van de Europese Unie aan de Commissie verleende bevoegdheden ter uitvoering van de door hem vastgestelde regels, als uit het door het [EEG-]Verdrag ingevoerde gerechtelijke stelsel volgt dat een orgaan als de Administratieve Commissie door de Raad niet kan worden gemachtigd „normatieve besluiten" vast te stellen. Volgens het Hof kan een besluit van een dergelijk orgaan weliswaar een hulpmiddel zijn voor de instellingen die belast zijn met de toepassing van het Unierecht, maar kan het die instellingen niet verplichten, bij de toepassing van de voorschriften van de Unie een bepaalde methode of een bepaalde uitlegging te volgen. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat het litigieuze besluit van de betrokken Administratieve Commissie de verwijzende rechter „niet bond".[39]

46. Hoewel men zich zeker kan afvragen of deze rechtspraak na de wijzigingen die met name door het Verdrag van Lissabon in het primaire recht zijn aangebracht, nog van toepassing is, met name met betrekking tot de mogelijkheid om aan een orgaan als de Administratieve Commissie de bevoegdheid te verlenen handelingen te verrichten die rechtsgevolgen zullen hebben[40], blijkt uit niets dat de Uniewetgever daadwerkelijk heeft beoogd om de Administratieve Commissie een dergelijke bevoegdheid te verlenen.

47. Artikel 72 van verordening nr. 883/2004, dat de taken van de Administratieve Commissie opsomt, bepaalt namelijk in punt a) dat die commissie tot taak heeft „alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van [verordening nr. 883/2004], van [verordening nr. 987/2009] en van enige overeenkomst of regeling die in het kader daarvan tot stand zal komen, te behandelen, *onverminderd het recht van de betrokken autoriteiten, organen en personen*

35 Arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 In punt 56 van het arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), heeft het Hof vastgesteld dat „de Franse autoriteiten de mogelijkheid van dialoog met het Zwitserse socialezekerheidsorgaan niet hebben uitgeput, en zelfs niet hebben getracht om de zaak aan de Administratieve Commissie voor te leggen, zodat de feiten aan de oorsprong van dit geschil niet van aard zijn om de gestelde tekortkomingen van de door de rechtspraak van het Hof vastgelegde procedure aan het licht te brengen, of de onmogelijkheid aan te tonen om eventuele situaties van oneerlijke mededinging of sociale dumping op te lossen".

37 Zie voor de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de bindende kracht van de E 101-verklaring punt 26 en voetnoot 19 van deze conclusie.

38 Arrest van 14 mei 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104, punt 20).

39 Zie arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2014:18, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook in die zin arresten van 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, blz. 443 en 445); 5 juli 1988, Borowitz (21/87, EU:C:1988:362, punt 19); 1 oktober 1992, Grisvard en Kreitz (C-201/91, EU:C:1992:368, punt 25), en 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Zie met name de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2013:562, punten 60-88), en arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2014:18, punten 63-65). Zie in dit verband artikel 263, eerste alinea, VWEU, bepalende dat het Hof „de wettigheid na[gaat] van de handelingen van de *organen of instanties van de Unie* waarmee *rechtsgevolgen* ten aanzien van derden worden beoogd" (cursivering van mij). Bovendien is het Hof krachtens artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, bevoegd een uitspraak te doen „over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de *organen of de instanties* van de Unie" (cursivering van mij).

om gebruik te maken van de rechtsmiddelen, en zich te wenden tot de rechterlijke instanties, bedoeld bij de wetgevingen van de lidstaten, bij [verordening nr. 883/2004] en bij het Verdrag".[41] Het Hof heeft met betrekking tot de nagenoeg identieke bepaling in artikel 43 van de voormalige verordening nr. 3[42] geoordeeld dat „het gezag der beslissingen van [de Administratieve Commissie] wordt omschreven door artikel 43 zelf" en dat „deze tekst de rechtsmacht van de bevoegde rechter om de rechtmatigheid en de inhoud der bepalingen van [verordening nr. 3] te beoordelen, onverlet laat *en te dien aanzien aan de beslissingen van [die commissie] slechts de waarde toekent van een advies*".[43]

48. Wat bovendien het inleiden van een procedure voor de Administratieve Commissie betreft, bepaalt artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 dat, als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, de betrokken autoriteiten die commissie kunnen inschakelen. Artikel 5, lid 4, van verordening nr. 987/2009 verduidelijkt nog dat de Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.[44] Uit de formulering „tracht […] een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden", die eveneens wordt gebruikt in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 987/2009 en in besluit nr. A1 van de Administratieve Commissie[45], blijkt mijns inziens duidelijk dat de procedure voor deze commissie niet bindend is.[46]

49. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot de E 101-verklaring berust mijns inziens ook op de premisse dat de besluiten van de Administratieve Commissie niet bindend zijn. In die rechtspraak heeft het Hof de keuzes geïdentificeerd die een lidstaat heeft in geval van een meningsverschil met één of meer lidstaten over de toepasselijke socialezekerheidswetgeving in een concreet geval.[47] Volgens het Hof dient eerst de dialoog te worden aangegaan met het orgaan dat het betrokken document heeft afgegeven. Mochten de betrokken organen het niet eens worden, dan staat het hun vervolgens vrij de zaak voor te leggen aan de Administratieve Commissie. Indien die commissie er niet in slaagt een voor de bevoegde organen aanvaardbare oplossing te vinden, heeft de lidstaat van ontvangst ten slotte de mogelijkheid – met behoud van eventuele mogelijkheden van beroep in rechte in de lidstaat van het afgevende orgaan – een niet-nakomingsprocedure in de zin van artikel 259 VWEU bij het Hof in te leiden.[48] Het Hof noemt in die context echter niet de mogelijkheid om krachtens artikel 263 VWEU de *nietigheid* van het besluit van de Administratieve Commissie in te roepen, hetgeen mijns inziens toch logisch zou zijn geweest indien het Hof van oordeel zou zijn dat de besluiten van die commissie bindend waren.[49]

41 Cursivering van mij. Zie ook punt 3 van besluit nr. A1 van de Administratieve Commissie van 12 juni 2009 betreffende de instelling van een dialoog- en bemiddelingsprocedure met betrekking tot de geldigheid van documenten, het bepalen van de toepasselijke wetgeving en het verlenen van prestaties uit hoofde van verordening nr. 883/2004 (PB 2010, C 106, blz. 1).

42 Verordening van de Raad inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, blz. 561).

43 Zie arrest van 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, blz. 443 en 444). Cursivering van mij. Volgens bedoeld artikel 43, onder a), zal een Administratieve Commissie worden ingesteld, die tot taak heeft „alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van deze verordening, van latere aanvullende verordeningen of van enige overeenkomst te sluiten in het kader daarvan, te regelen, onverminderd het recht der betrokken autoriteiten, organen en personen om gebruik te maken van de rechtsmiddelen en zich te wenden tot de rechterlijke autoriteiten bedoeld in de wettelijke regelingen van de lidstaten, in deze verordening en in het Verdrag".

44 Artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 987/2009 worden respectievelijk geciteerd in de punten 8 en 9 van deze conclusie.

45 Zie punt 18 van bovengenoemd besluit nr. A1 van de Administratieve Commissie.

46 Aan deze analyse doet niet af het feit dat artikel 89, lid 3, van verordening nr. 987/2009 de bevoegde autoriteiten in algemene zin opdraagt erop toe te zien „dat hun organen op de hoogte zijn van alle wettelijke en andere voorschriften van de Gemeenschap, met inbegrip van de besluiten van de Administratieve Commissie […] en dat ze deze toepassen". Deze bepaling mag mijns inziens niet in die zin worden uitgelegd dat zij de Administratieve Commissie de bevoegdheid verleent handelingen vast te stellen waarmee rechtsgevolgen worden beoogd.

47 Die rechtspraak is voor een deel gecodificeerd in artikel 5, leden 2-4, van verordening nr. 987/2009, geciteerd in punt 9 van deze conclusie.

48 Zie in die zin het recente arrest van 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, punten 44-46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Krachtens artikel 263, eerste alinea, VWEU gaat het Hof immers de wettigheid na van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.

50. Op grond van het voorgaande kom ik tot de slotsom dat de besluiten van de Administratieve Commissie in geschillen tussen twee of meer lidstaten over de in een bepaald geval toepasselijke wetgeving onder de huidige regeling van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 niet bindend zijn. Hieruit volgt mijns inziens dat de procedure voor de Administratieve Commissie niet van invloed is op de bindende kracht van een draagbaar document A1.

51. Ik ben met andere woorden van mening dat zelfs in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de betrokken lidstaten de zaak op grond van artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 987/2009 [50] aan de Administratieve Commissie hebben voorgelegd, en deze commissie een besluit heeft genomen met betrekking tot de intrekking van het draagbaar document A1, dit document bindende kracht heeft zolang het niet door het orgaan van afgifte is ingetrokken of ongeldig verklaard.

52. Dit geldt mijns inziens ook ingeval de lidstaat van het orgaan van afgifte zijn verplichtingen op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking in het kader van een procedure voor de Administratieve Commissie niet nakomt. Indien de lidstaat van ontvangst van mening is dat eerstgenoemde lidstaat verplichtingen die op grond van het Unierecht op hem rusten, niet is nagekomen, heeft hij de mogelijkheid een beroep wegens niet-nakoming in te stellen op grond van artikel 259 VWEU dan wel de Commissie te verzoeken dat zij actie onderneemt tegen de betrokken lidstaat. [51]

53. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de tweede prejudiciële vraag, onder a), te antwoorden dat een draagbaar document A1 ook bindend is in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de Administratieve Commissie een besluit heeft genomen met betrekking tot de intrekking van dit document, maar het orgaan van afgifte niet is overgegaan tot intrekking ervan.

2. Tweede situatie: terugwerkende kracht van het draagbaar document A1 [tweede prejudiciële vraag, onder b)]

54. Met zijn tweede prejudiciële vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het draagbaar document A1 ook bindend is indien het is afgegeven nadat de socialeverzekeringsplicht van de betrokken werknemer in de lidstaat van ontvangst is vastgesteld, en of het document – bij een bevestigend antwoord op die vraag – terugwerkende kracht heeft.

55. Eerst stel ik vast dat deze vraag niet, zoals de Hongaarse regering stelt, hypothetisch is. Deze regering betoogt met name dat niet is aangetoond dat het bevoegde Hongaarse orgaan in het onderhavige geval draagbare documenten A1 heeft afgegeven met terugwerkende kracht, nadat de Oostenrijkse autoriteiten hadden vastgesteld dat de betrokken werknemers onderworpen waren aan het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel.

56. Ik breng in herinnering dat het Hof in het kader van een procedure op grond van artikel 267 VWEU uitsluitend bevoegd is om zich op basis van de door de nationale rechterlijke instantie vermelde feiten over de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling uit te spreken. Het Hof is bijgevolg niet bevoegd om over de feiten van het hoofdgeding te beslissen, aangezien dit tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale rechter behoort. [52] De verwijzende rechter vermeldt in zijn

50 Artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 987/2009 worden respectievelijk geciteerd in de punten 8 en 9 van deze conclusie.

51 Zie in die zin arrest van 29 mei 1997, Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ik ben van mening dat het Hof in het kader van de onderhavige zaak geen uitspraak behoeft te doen over de vraag of het feit dat een lidstaat geen gevolg geeft aan een besluit van de Administratieve Commissie, schending van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking oplevert.

52 Zie in die zin arrest van 11 september 2008, CEPSA (C-279/06, EU:C:2008:485, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

verwijzingsbeslissing dat de betrokken draagbare documenten A1 *voor een deel met terugwerkende kracht* zijn afgegeven *en voor een deel na de vaststelling dat de betrokken werknemers onderworpen waren aan het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel*.[53] Hieruit volgt dat de tweede vraag, onder b), dient te worden beantwoord.

57. Evenals Alpenrind, Martin-Meat en Martimpex-Meat, de Tsjechische, de Ierse, de Hongaarse en de Poolse regering en de Commissie, maar anders dan het ziekenfonds van Salzburg, de Oostenrijkse, de Belgische en de Duitse regering[54], ben ik van oordeel dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Om de hieronder genoemde redenen ben ik namelijk van mening dat het draagbaar document A1 ook bindend is indien het is afgegeven nadat is vastgesteld dat de betrokken werknemer onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst, en dat dit document in een dergelijk geval terugwerkende kracht kan hebben.

58. Zoals de verwijzende rechter aangeeft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de E 101-verklaring terugwerkende kracht kan hebben. Zo heeft het Hof vastgesteld dat het bevoegde orgaan met de afgifte van die verklaring slechts verklaart dat de betrokken werknemer gedurende de gehele periode waarin hij op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht, aan de wettelijke regeling van de lidstaat van het orgaan van afgifte onderworpen blijft. Het Hof vervolgt dat die verklaring weliswaar bij voorkeur vóór het begin van de betrokken periode dient te worden afgegeven, maar dat zij eveneens gedurende die periode en zelfs na afloop ervan kan worden afgegeven. In deze omstandigheden, aldus het Hof, verzet niets zich ertegen, dat de E 101-verklaring eventueel terugwerkende kracht heeft.[55]

59. Die rechtspraak is mijns inziens mutatis mutandis ook van toepassing op het nieuwe regelgevingskader.[56] In deze context bepaalt artikel 15 van verordening nr. 987/2009, dat betrekking heeft op de procedure voor de toepassing van met name artikel 12 van verordening nr. 883/2004, in lid 1 uitdrukkelijk: „Indien een persoon zijn werkzaamheid uitoefent in een andere lidstaat dan de op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] bevoegde lidstaat, stelt de werkgever of, in het geval van iemand die geen werkzaamheid in loondienst verricht, de betrokkene zelf, *indien mogelijk van tevoren*, het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft, daarvan in kennis. Dit orgaan verstrekt de in artikel 19, lid 2, van [verordening nr. 987/2009] bedoelde verklaring aan de betrokkene en stelt onverwijld informatie betreffende de overeenkomstig […] artikel 12 van [verordening nr. 883/2004] op de betrokkene van toepassing zijnde wetgeving ter beschikking van het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de werkzaamheid wordt uitgeoefend."[57]

53 Zie punt 15 van deze conclusie. Tijdens de terechtzitting heeft het ziekenfonds van Salzburg eveneens meegedeeld dat de betrokken draagbare documenten A1 zowel voor als na de vaststelling door de Oostenrijkse autoriteiten dat de betrokken werknemers onderworpen waren aan het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel, zijn afgegeven.

54 De Duitse regering is met name van mening dat het draagbaar document A1 geen bindende werking heeft wanneer het pas is afgegeven nadat de lidstaat van ontvangst officieel de socialeverzekeringsplicht op grond van zijn wetgeving heeft vastgesteld en de lidstaat van herkomst *hiervan op de hoogte is gesteld*.

55 Zie arrest van 30 maart 2000, Banks e.a. (C-178/97, EU:C:2000:169, punten 53 en 54). Zie ook arrest van 4 oktober 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, punt 43), waaruit blijkt dat de E 101-verklaring *in de regel* wordt afgegeven vóór of bij de aanvang van het tijdvak waarop zij betrekking heeft. Zie ook punt 6 van besluit nr. 181 van de Administratieve Commissie van 13 december 2000 betreffende de uitlegging van artikel 14, lid 1, artikel 14 bis, lid 1, en artikel 14 ter, leden 1 en 2, van verordening nr. 1408/71 (PB 2001, L 329, blz. 73).

56 Zie punt 33 van deze conclusie.

57 Cursivering van mij.

60. De verwijzende rechter werpt evenwel de vraag op of het draagbaar document A1 ook bindende kracht heeft indien het pas is afgegeven nadat is vastgesteld dat de betrokken werknemer onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst. Volgens deze rechter zou men namelijk van mening kunnen zijn dat stukken waarmee een dergelijke verzekeringsplicht wordt vastgesteld ook „documenten" zijn, zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, hetgeen zou inhouden dat die stukken eveneens bindend zijn voor de autoriteiten van de andere lidstaten.

61. Die redenering overtuigt mij niet.

62. Ten eerste is een dergelijke uitlegging volgens mij in strijd met de bewoordingen van verordening nr. 987/2009. Artikel 5, lid 1, van die verordening heeft immers betrekking op documenten die door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 worden afgegeven *over* iemands situatie en de bewijsstukken daarvan.[58] Een beslissing met betrekking tot de vaststelling dat iemand is onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat gaat niet „over" iemands situatie in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, maar beoogt mijns inziens veeleer iemands rechtspositie *vast te stellen*. Bovendien verstrekt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van een bepaling van titel II van verordening nr. 883/2004 van toepassing is volgens de bewoordingen van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 *op verzoek* van de betrokkene of de werkgever een verklaring dat die wetgeving van toepassing is.[59] Een beslissing met betrekking tot de vaststelling dat iemand onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat daarentegen wordt niet afgegeven „op verzoek van de betrokkene of de werkgever" in de zin van laatstgenoemde bepaling, maar veeleer op initiatief van de betrokken autoriteiten.

63. Ten tweede dient in aanmerking te worden genomen dat de Uniewetgever, zoals ik in deze conclusie heb uiteengezet, bij de vaststelling van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 beoogde de rechtspraak van het Hof over de bindende kracht van de E 101-verklaring te codificeren.[60] Die rechtspraak heeft alleen betrekking op de E 101-verklaringen (nu het draagbaar document A1) en niet op andere soorten documenten.[61] Bovendien lijkt mij in dit verband dat het arrest Banks e.a. een situatie betrof die overeenkwam met die in het hoofdgeding, voor zover de E 101-verklaringen op zijn minst voor een deel waren afgegeven *nadat* was vastgesteld dat de betrokken werknemers verzekerd waren via het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst.[62] Die omstandigheid heeft echter het oordeel van het Hof dat die verklaringen bindend waren, niet beïnvloed.

64. Ten derde kan naar mijn oordeel een uitlegging volgens welke een beslissing waarbij wordt vastgesteld dat iemand onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat, kan worden gekwalificeerd als een „document" als bedoeld in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009, tot ongewenste en zelfs willekeurige uitkomsten leiden. Een dergelijke benadering zou immers, zoals de Poolse regering aanvoert, een race tegen de klok tussen de autoriteiten van de lidstaten kunnen

58 Dit artikel 5, lid 1, wordt geciteerd in punt 9 van deze conclusie.

59 Dit artikel 19, lid 2, wordt geciteerd in punt 10 van deze conclusie. Zie ook de formulering in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 987/2009: dit orgaan verstrekt de in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 bedoelde *verklaring* aan de betrokkene.

60 Zie de punten 27-33 van deze conclusie.

61 Zie met betrekking tot de verschillen tussen de rechtsgevolgen van de E 101-verklaring en die van andere soorten documenten arresten van 12 februari 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, punten 26 en 27), en 9 september 2015, X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punten 47-50).

62 Arrest van 30 maart 2000, Banks e.a. (C-178/97, EU:C:2000:169). Zie met name punten 5-7 van dit arrest.

veroorzaken, waarin elk van hen probeert om als eerste een beslissing af te geven dat een persoon onderworpen is aan zijn eigen socialezekerheidsstelsel, hetgeen ten koste zou gaan van de rechtszekerheid van de betrokken personen.[63] In een dergelijk scenario zou elke lidstaat er immers een financieel belang bij hebben de eerste te zijn.

65. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de tweede prejudiciële vraag, onder b), te antwoorden dat het draagbaar document A1 ook bindend is indien het is afgegeven na de vaststelling dat de betrokken werknemer onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst, en dat dit document in een dergelijk geval terugwerkende kracht kan hebben.

66. Ik voeg hieraan toe dat de vraag of het orgaan van afgifte, door een draagbaar document A1 af te geven nadat is vastgesteld dat de betrokken werknemer onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst, mogelijk de krachtens artikel 4, lid 3, VEU op hem rustende verplichting tot loyale samenwerking heeft geschonden, of dat de betrokken autoriteiten in een dergelijk geval wellicht overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 987/2009 hadden moeten handelen, niet afdoet aan de bindende kracht van dit document.[64] Voorts herinner ik eraan dat een lidstaat die van mening is dat een andere lidstaat de op grond van het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, de mogelijkheid heeft een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 259 VWEU in te stellen.[65]

C. Derde prejudiciële vraag

1. Onderwerp van de prejudiciële vraag en voorgestelde uitleggingen

67. De derde prejudiciële vraag betreft de uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging, die is opgenomen in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.[66] De verwijzende rechter geeft aan dat deze vraag slechts wordt gesteld voor het geval het draagbaar document A1 onder bepaalde voorwaarden slechts een beperkte bindende kracht zou hebben. Gezien het antwoord dat ik het Hof in overweging geef op de eerste en de tweede prejudiciële vraag, is het derhalve in beginsel niet noodzakelijk de derde prejudiciële vraag te beantwoorden.

68. Niettemin zal ik voor alle zekerheid – en gelet op het feit dat de derde prejudiciële vraag centraal staat in het geschil tussen de Republiek Oostenrijk en Hongarije, dat de achtergrond vormt van het hoofdgeding[67] – hieronder ingaan op die vraag.

69. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 luidde: „Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en *de*

63 Er zij aan herinnerd dat de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de bindende kracht van de E 101-verklaring met name is gebaseerd op overwegingen inzake de rechtszekerheid van personen die zich binnen de Unie verplaatsen. Zie punt 35 van deze conclusie. Bovendien wil ik er in dit verband op wijzen dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het ziekenfonds van Salzburg in de procedure voor de verwijzende rechter heeft opgemerkt „van mening te zijn dat de enige manier om tot een beslissing ten gronde te komen bestond in het afgeven van een beschikking waarbij de verplichte verzekering werd vastgesteld, ondanks het feit dat het Hongaarse socialeverzekeringsorgaan al [draagbare] documenten A1 had afgegeven".

64 Zie met betrekking tot de samenhang tussen de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 987/2009 punt 32 van deze conclusie.

65 Zie eveneens punt 52 van deze conclusie.

66 Het reeds genoemde voorstel van de Commissie van 13 december 2016 beoogt artikel 12 van verordening nr. 883/2004 te wijzigen. Zie artikel 1, punt 13, van dat voorstel en de artikelsgewijze toelichting op deze wijziging.

67 Zie de punten 18-21 van deze conclusie.

betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen."[68] Tijdens de litigieuze periode in het hoofdgeding is de formulering „[mits] de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen" vervangen door de formulering „[mits] de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere *gedetacheerde persoon* te vervangen".[69]

70. De verwijzende rechter twijfelt over de draagwijdte van die voorwaarde van niet-vervanging en met name over de vraag of die voorwaarde wordt geschonden in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de vervanging niet geschiedt door detachering door dezelfde werkgever, maar doordat een andere werkgever detacheert. In dit verband wijst die rechter erop dat de personen die door Martimpex-Meat gedurende de litigieuze periode werden gedetacheerd in werkelijkheid geen werknemers van die vennootschap vervingen, maar waarschijnlijk werknemers van Martin-Meat.[70] Voorts vraagt de verwijzende rechter of het in dit verband van belang is of beide werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd [derde prejudiciële vraag, onder a)] of dat beide werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verweven [derde prejudiciële vraag, onder b)].

71. Voor het Hof worden twee standpunten over de uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 verdedigd.

72. Volgens de eerste benadering, die bepleit wordt door het ziekenfonds van Salzburg, de Oostenrijkse, de Belgische, de Tsjechische, de Duitse en de Franse regering en de Commissie, verzet de voorwaarde van niet-vervanging zich tegen elke vervanging van gedetacheerde werknemers, ongeacht of die detachering plaatsvindt door dezelfde werkgever of door verschillende werkgevers. Hieruit volgt volgens hen dat deze voorwaarde wordt geschonden wanneer werkgever B een werknemer naar een andere lidstaat detacheert om werk te verrichten dat voorheen door een werknemer werd verricht die door werkgever A was gedetacheerd, en dat het hierbij niet van belang is of beide werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd of dat zij op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verbonden. Deze ruime uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging komt mutatis mutandis overeen met de uitlegging in de Praktische gids van de Administratieve Commissie.[71]

73. Volgens de tweede benadering, die bepleit wordt door Alpenrind en de Hongaarse en de Poolse regering, dient de voorwaarde van niet-vervanging strikter te worden uitgelegd. Zij betogen namelijk dat die voorwaarde niet wordt geschonden indien er sprake is van detacheringen door verschillende werkgevers, waarbij niet van belang is of beide werkgevers in dezelfde lidstaat gevestigd zijn.[72]

68 Cursivering van mij. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat in de onderhavige zaak niet wordt betwist dat de verwachte duur van de werkzaamheden niet meer dan 24 maanden heeft bedragen, zoals artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vereist.

69 Cursivering van mij. Uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 465/2012 blijkt dat deze wijziging beoogde te verduidelijken dat een *gedetacheerde* werknemer niet kan worden vervangen door een andere gedetacheerde werknemer nadat het detacheringstijdvak van de eerste persoon is geëindigd en dat het woord „gedetacheerd" per ongeluk was weggevallen in de oorspronkelijke versie van verordening nr. 883/2004. Zie punt 5 van de toelichting bij het voorstel van de Commissie van 20 december 2010 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening nr. 883/2004 [COM(2010) 794 definitief]. Zie ook de punten 6 en 7 van deze conclusie.

70 Zie de punten 12 en 13 van deze conclusie.

71 Zie deel I, punt 7, van de Praktische gids van de Administratieve Commissie over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland, van december 2013, waar staat te lezen: „De gedetacheerde werknemer kan in ontvangende lidstaat A niet onmiddellijk worden vervangen door een gedetacheerde werknemer van dezelfde onderneming van detacherende lidstaat B. Evenmin kan hij vervangen worden door een gedetacheerde werknemer van een andere onderneming gevestigd in lidstaat B of een gedetacheerde werknemer van een onderneming gevestigd in lidstaat C. […] [A]ls werkzaamheden in de ontvangende onderneming van lidstaat A voorheen zijn uitgevoerd door een gedetacheerde werknemer van detacherende lidstaat B, kan deze werknemer niet onmiddellijk worden vervangen door een nieuw gedetacheerde werknemer uit om het even welke lidstaat. Het maakt niet uit van welke […] onderneming of lidstaat de pas gedetacheerde werknemer afkomstig is – een gedetacheerde werknemer kan niet onmiddellijk worden vervangen door een andere gedetacheerde werknemer." Ik wijs er nadrukkelijk op dat deze versie van de Praktische gids is verschenen na afloop van de litigieuze periode in het hoofdgeding. In de vorige versie van de Praktische gids van de Administratieve Commissie, van januari 2011, stond deze toelichting niet.

72 Noch Martin-Meat en Martimpex-Meat, noch de Ierse regering hebben de derde prejudiciële vraag beantwoord.

74. Beide benaderingen zijn gebaseerd op heel verschillende *perspectieven*. Volgens de eerste benadering dient de voorwaarde van niet-vervanging niet alleen te worden bezien vanuit het gezichtspunt van de lidstaat van herkomst maar ook vanuit dat van de lidstaat van ontvangst. Deze voorwaarde verzet zich er volgens die benadering dus tegen dat bepaalde taken of functies in de lidstaat van ontvangst permanent worden vervuld door gedetacheerde werknemers die niet zijn onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat.

75. In feite impliceert deze benadering ten eerste dat werkgever B geen gebruik kan maken van de regeling van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 door zijn werknemers naar een andere lidstaat te detacheren om een dienst te leveren, indien werkgever A die regeling voordien heeft gebruikt om dezelfde dienst in die lidstaat te leveren, en ten tweede dat de degene voor wie de dienst in de lidstaat van ontvangst bestemd is (in dit geval Alpenrind) niet de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van verschillende opeenvolgende overeenkomsten met verschillende ondernemingen voor de uitvoering van dezelfde werkzaamheden door gedetacheerde werknemers die niet onderworpen zijn aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst.

76. De tweede benadering daarentegen is gebaseerd op het perspectief van de lidstaat van herkomst en van de werkgever die werknemers detacheert. Volgens deze benadering is alleen van belang of er vanuit het gezichtspunt van die werkgever wel of geen sprake is van vervanging van gedetacheerde werknemers.

77. Allereerst dient te worden vastgesteld dat de verwijzingsbeslissing geen aanwijzingen bevat dat bij de feiten in het hoofdgeding sprake is van fraude of misbruik.[73] Ik ga derhalve ervan uit dat de derde prejudiciële vraag geen betrekking heeft op bijzondere gevallen van fraude of misbruik.

78. Vervolgens stel ik vast dat de verwijzingsbeslissing geen aanwijzingen bevat dat in het onderhavige geval sprake is van personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers, te weten Martin-Meat en Martimpex-Meat, en evenmin aanwijzingen over de aard van dergelijke, eventueel bestaande banden.[74] Met zijn derde prejudiciële vraag, onder b), vraagt de verwijzende rechter zich niettemin af of het bestaan van dergelijke banden tussen de betrokken werkgevers van belang is voor de uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.[75]

79. In de volgende analyse zal ik in de eerste plaats de vraag onderzoeken of de voorwaarde van niet-vervanging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 zich, ingeval er geen personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers bestaan, ertegen verzet dat een werkgever een werknemer naar een andere lidstaat detacheert om werk te verrichten dat voordien werd verricht door een gedetacheerde werknemer van een andere werkgever (sectie 2).

80. Ik vermeld nu al dat die vraag mijns inziens ontkennend moet worden beantwoord. Om de hieronder genoemde redenen ben ik namelijk van mening dat die ruime uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging ongefundeerd is en dat niets aan een detachering door werkgever B overeenkomstig artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 in de weg staat, wanneer werkgever A dit voordien heeft gedaan.

73 Zie ook voetnoot 17 van deze conclusie.

74 Martin-Meat en Martimpex-Meat betogen dat beide vennootschappen niet met elkaar verbonden zijn op het gebied van eigendom, organisatie of beheer. De Hongaarse regering verklaart op vergelijkbare wijze dat in casu sprake is van te onderscheiden rechtspersonen. De Oostenrijkse regering betoogt evenwel dat er een sterke overeenkomst tussen beide werkgevers bestaat qua naam en organisatiestructuur en deels ook met betrekking tot de gedetacheerde werknemers.

75 De derde prejudiciële vraag, onder b), is mijns inziens geen hypothetische vraag die overeenkomstig de rechtspraak van het Hof niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard. Gelet op de verwijzingsbeslissing vermoed ik namelijk dat de verwijzende rechter in dit stadium nog niet heeft uitgemaakt of er in casu wel of geen personele en/of organisatorische banden tussen beide werkgevers bestaan, aangezien die vraag alleen aan de orde komt indien het Hof de ruime uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging zou verwerpen.

81. In de tweede plaats zal ik de subvragen a) en b) van de derde prejudiciële vraag onderzoeken, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of de omstandigheid dat beide werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd of dat er personele en/of organisatorische banden tussen hen bestaan, van invloed kan zijn op het antwoord dat op de derde prejudiciële vraag moet worden gegeven. In dit verband zal ik eerst uitleggen waarom volgens mij de plaats waar de betrokken werkgevers gevestigd zijn, niet relevant is voor de voorwaarde van niet-vervanging (sectie 3). Vervolgens zal ik kort ingaan op het geval dat de betrokken werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar verweven zijn (sectie 4).

2. Uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004

a) Regeling van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004

82. De bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004, waar artikel 12, lid 1, deel van uitmaakt, vormen een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels, dat tot doel heeft de binnen de Unie migrerende werknemers onder de socialezekerheidsregeling van één enkele lidstaat te brengen, teneinde samenloop van nationale regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen.[76]

83. Artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 geeft de algemene toepassingsregel weer dat voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat de wetgeving van die lidstaat geldt (lex loci laboris).[77] Op grond van artikel 12, lid 1, van deze verordening blijft echter iemand die door zijn werkgever wordt gedetacheerd naar een andere lidstaat, onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat van herkomst. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 voorziet – met andere woorden – in de *mogelijkheid* voor de werkgever om onder bepaalde voorwaarden werknemers naar een andere lidstaat te detacheren zonder hen te hoeven onderwerpen aan het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat.

84. Bedoeld artikel 12, lid 1, heeft met name tot doel het vrije verkeer van diensten te bevorderen ten behoeve van ondernemingen die daarvan gebruikmaken door werknemers uit te zenden naar andere lidstaten dan de lidstaat waarin zij zijn gevestigd. Het beoogt namelijk mogelijke belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers weg te nemen en de economische vervlechting te bevorderen door het vermijden van administratieve complicaties, in het bijzonder voor de werknemers en de ondernemingen.[78]

85. Ik benadruk dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 – anders dan het ziekenfonds van Salzburg, de Oostenrijkse, de Belgische, de Tsjechische, de Duitse en de Franse regering en de Commissie betogen – niet als een „uitzondering" kan worden gekwalificeerd. Zoals uitdrukkelijk uit het opschrift ervan blijkt, is het namelijk een *bijzondere regel* voor specifieke situaties die een ander toepassingscriterium rechtvaardigen.[79] In die context heeft het Hof wat betreft artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 (de voorloper van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004) vastgesteld dat „[i]n een aantal *bijzondere gevallen* […] een strikte toepassing van de in artikel 13, lid 2, onder a) [huidig artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004], [van

76 Zie naar analogie met betrekking tot artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 (de voorloper van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004), arrest van 9 november 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie aangaande het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004, dat in punt 5 van deze conclusie wordt geciteerd.

77 Zie punt 5 van deze conclusie. Zie ook overweging 17 van verordening nr. 883/2004.

78 Zie naar analogie met betrekking tot artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 (de voorloper van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004), arrest van 9 november 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook de overwegingen 1 en 2 van besluit nr. A2 van de Administratieve Commissie van 12 juni 2009 betreffende de interpretatie van artikel 12 van verordening nr. 883/2004 (PB 2010, C 106, blz. 5).

79 Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt in de punten 6 en 7 van deze conclusie geciteerd. Zie ook overweging 18 van verordening nr. 883/2004, waarin staat dat het „[i]n specifieke situaties die een ander toepassingscriterium rechtvaardigen, […] nodig [is] van deze algemene regel af te wijken".

verordening nr. 1408/71] neergelegde algemene regel immers ertoe [zou] kunnen leiden dat zowel voor de werknemer als voor de werkgever en de socialezekerheidsorganen juist administratieve complicaties worden geschapen in plaats van vermeden, waardoor de uitoefening van het vrije verkeer door de onder die verordening vallende personen zou kunnen worden belemmerd […]. Voor dergelijke gevallen voorziet in het bijzonder artikel 14 van verordening nr. 1408/71 [huidig artikel 12 van verordening nr. 883/2004] in *bijzondere regels*".[80]

86. In die omstandigheden ben ik van mening dat er geen enkele reden is om artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 zeer strikt uit te leggen.

b) Voorwaarde van niet-vervanging in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004

87. Op grond van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 blijft degene die gedetacheerd is, onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van herkomst, mits hij – onder meer – „niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen".

88. Deze voorwaarde van niet-vervanging stond niet in de oorspronkelijke redactie van artikel 13, alinea a), van verordening nr. 3 (de voorloper van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004) maar is bij verordening nr. 24/64/EEG[81] in de tekst van die bepaling ingelast. Uit de eerste overweging van laatstgenoemde verordening blijkt dat „de toepassing van artikel 13, alinea a), van [verordening nr. 3] tot bepaalde misbruiken heeft geleid en dat deze bepaling dient te worden herzien, teneinde deze misbruiken tegen te gaan, met behoud van de mogelijkheid voor de uitgezonden werknemers aan de wetgeving van het land waar zij gewoonlijk werkzaam zijn, onderworpen te blijven".

89. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de voorwaarde van niet-vervanging blijkt dat de Uniewetgever met die voorwaarde beoogde een overduidelijk hiaat in verordening nr. 3 te dichten, dat erin bestond dat sommige werkgevers de voorwaarde met betrekking tot de duur van de detachering omzeilden[82] door hun gedetacheerd personeel zodanig te laten rouleren dat dit personeel onderworpen bleef aan de wetgeving van de lidstaat van herkomst, waar de sociale lasten minder hoog waren dan in de lidstaat van ontvangst.[83] De voorwaarde van niet-vervanging is daarop zonder wezenlijke wijzigingen gehandhaafd in artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 en vervolgens in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.[84]

80 Cursivering van mij. Zie arrest van 4 oktober 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, punt 31).

81 Verordening van de Raad van 10 maart 1964 tot wijziging van artikel 13 van verordening nr. 3 en van artikel 11 van verordening nr. 4 (wetgeving die van toepassing is op uitgezonden werknemers en werknemers die in de regel werkzaam zijn in verscheidene landen) (PB 1964, nr. 47, blz. 746).

82 Het voormalige artikel 13, alinea a), van verordening nr. 3 voorzag in een „vermoedelijke duur" van maximaal 12 maanden die eventueel kon worden verlengd tot 24 maanden. Ter herinnering, artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 voorziet in een „te verwachten duur" van maximaal 24 maanden. Zie punt 6 van deze conclusie.

83 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Dutheillet de Lamothe in de zaak Manpower (35/70, niet gepubliceerd, EU:C:1970:104, blz. 1266), die er de aandacht op vestigt dat „[artikel 13, alinea a), van verordening nr. 3] tot misbruik aanleiding [had] gegeven. Sommige ondernemingen aanvaardden werkobjecten buiten het land van herkomst en zonden personeel uit volgens een rouleersysteem zodat het onderworpen kon blijven aan de wettelijke regeling van het land van herkomst, waar de sociale lasten minder zwaar waren dan in het land van tewerkstelling. Deze praktijken bleken vooral in Frankrijk te worden toegepast, te weten in de bouwbedrijven en in de houtindustrie. Anderzijds was vooral in de betrekkingen tussen Nederland en Duitsland gebleken dat ronselaars of koppelbazen, die in het ene land niet de hoedanigheid van werkgever bezaten, aan ondernemers in het andere land werkkrachten ter beschikking stelden die aan de wettelijke regeling inzake de sociale zekerheid van eerstgenoemd land onderworpen bleven." De opmerkingen van de advocaat-generaal hebben met name betrekking op de gelijktijdige invoering van het begrip „uitzending" in de bewoordingen van artikel 13, alinea a), van verordening nr. 3. Zie ook het vijfde jaarverslag van de Administratieve Commissie over de tenuitvoerlegging van de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers, januari-december 1963, blz. 12 en 56. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, punt 26), die eveneens verwijst naar de invoering van de voorwaarde van niet-vervanging.

84 Artikel 13, alinea a), van verordening nr. 3, zoals gewijzigd bij verordening nr. 24/64, bepaalde dat de uitgezonden werknemer „niet wordt uitgezonden ter vervanging van een andere werknemer wiens uitzendtijd is geëindigd". Artikel 14, lid 1, onder a), van verordening nr. 1408/71 bepaalde dat de uitgezonden werknemer „niet wordt uitgezonden ter vervanging van een andere werknemer wiens detachering beëindigd is". Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt geciteerd in de punten 6 en 7 van deze conclusie.

90. In deze zaak is de vraag aan de orde of de Uniewetgever met de invoering van de voorwaarde van niet-vervanging ook heeft beoogd *andere* situaties te voorkomen dan die waarin een en dezelfde werkgever zijn gedetacheerd personeel laat rouleren om de voorwaarde met betrekking tot de duur van de detachering te omzeilen, en met name of hij opeenvolgende detacheringen door verschillende werkgevers heeft willen verbieden.

91. Mijns inziens is dit niet het geval.

92. In de eerste plaats zie ik noch in de tekst noch in de totstandkomingsgeschiedenis van de verordeningen nr. 3, nr. 1408/71 en nr. 883/2004, enige aanwijzing dat de wetgever dit beoogde.

93. Ook al zijn de bewoordingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, op grond waarvan de betrokkene niet mag worden „uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen" niet concludent, ik ben toch van mening dat zij een argument vormen voor de uitlegging dat de voorwaarde van niet-vervanging niet het beletten van opeenvolgende detacheringen door verschillende werkgevers tot doel heeft. Immers, in de letterlijke betekenis betekent de formulering „uitgezonden om […] te vervangen", die gebruikt wordt in alle taalversies van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 met uitzondering van de Duitse taalversie, mijns inziens dat de werknemer door de werkgever wordt uitgezonden *met het doel om* een andere gedetacheerde werknemer te vervangen. [85]

94. Behalve in geval van misbruik heeft de detachering door werkgever B niet tot doel een door werkgever A uitgezonden werknemer te vervangen. Veeleer wordt er de levering van een dienst in de lidstaat van ontvangst mee beoogd. In dit verband wil ik nog toevoegen dat het zelfs allerminst zeker is dat werkgever B weet heeft van de voorafgaande detachering door werkgever A. [86]

95. Bovendien staaft de formulering „uitgezonden om […] te vervangen" mijns inziens de stelling dat de voorwaarde van niet-vervanging uitsluitend moet worden bezien vanuit het oogpunt van de werkgever die de werknemer detacheert. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 voorziet immers in de voorwaarden waaronder die werkgever werknemers mag detacheren zonder hen te moeten onderwerpen aan het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat. [87] In dit verband formuleert deze bepaling de voorwaarde dat de uitgezonden persoon niet (door die werkgever) mag worden uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen. Vanuit redactioneel oogpunt bezien gaat de voorwaarde van niet-vervanging derhalve uit van het perspectief van de detacherende werkgever.

96. Mijns inziens is er geen sprake van „vervanging" in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, indien werkgever B een werknemer detacheert om werkzaamheden te verrichten die voordien werden verricht door een werknemer die door werkgever A was gedetacheerd. Ik ben met andere woorden van mening dat niets aan een dergelijke detachering door werkgever B in de weg staat. Hieruit volgt ook dat niets de ontvanger van de dienst in de lidstaat van ontvangst belet om verschillende opeenvolgende overeenkomsten met verschillende ondernemingen te sluiten voor de uitvoering van dezelfde werkzaamheden door gedetacheerde werknemers die niet onderworpen zijn aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst.

85 Volgens sommige taalversies mag de betrokkene niet worden uitgezonden *„voor"* de vervanging van een andere gedetacheerde persoon. Zie met name de Deense taalversie („ikke udsendes for at afløse en anden person"), de Engelse taalversie („not sent to replace another person") en de Zweedse taalversie („inte sänds ut för att ersätta någon annan person"). In de Duitse taalversie staat evenwel dat de betrokkene niet een andere persoon *vervangt* („nicht eine andere [entsandte] Person ablöst"). De bij verordening nr. 465/2012 in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aangebrachte wijzigingen doen geen afbreuk aan deze analyse van de verschillende taalversies. Zie de punten 6 en 7 van deze conclusie.

86 Ik wijs er nogmaals op dat de analyse in deze sectie betrekking heeft op de situatie dat er geen personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers bestaan. Zie de punten 78 en 79 van deze conclusie.

87 Zie ook punt 83 van deze conclusie.

97. Hier wil ik nog aan toevoegen dat een andere uitlegging tot gevolg zou hebben dat werkgever B in een minder gunstige situatie zou verkeren dan werkgever A, aangezien laatstgenoemde als eerste gebruik kon maken van de mogelijkheid die artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 biedt (volgens het principe „wie het eerst komt, het eerst maalt"). Niets wettigt mijns inziens de veronderstelling dat de Uniewetgever een dergelijke uitkomst heeft gewild. Die uitlegging zou mijns inziens derhalve leiden tot een extra voorwaarde in de bepaling die niet in de tekst ervan staat, hetgeen naar mijn mening strijdig is met het beginsel van rechtszekerheid voor de betrokkenen. [88]

98. In die context dient ervan te worden uitgegaan dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening nr. 883/2004 heel goed op de hoogte was van de problematiek met betrekking tot de vervanging van gedetacheerde werknemers en dat hij zich ook bewust was van de potentiële economische voordelen van artikel 12, lid 1, van die verordening voor de werkgever en – als bijkomend effect – voor zijn contractpartij in de lidstaat van ontvangst. Indien hij opeenvolgende detacheringen door verschillende werkgevers had willen voorkomen, zou hij dat ongetwijfeld in veel duidelijker bewoordingen hebben gedaan.

99. Wat in de tweede plaats het doel om misbruik te vermijden betreft, wijst niets er in algemene zin op dat sprake is van misbruik indien werkgever B overeenkomstig artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 werknemers detacheert om werkzaamheden te verrichten die voordien werden verricht door werknemers die door werkgever A waren gedetacheerd. Ik breng in herinnering dat werkgever B in een dergelijk geval niet noodzakelijkerwijs op de hoogte is van die voorafgaande detachering door werkgever A. [89]

100. In de derde plaats zou een ruime uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging, volgens welke die voorwaarde ook betrekking zou hebben op opeenvolgende detacheringen door verschillende werkgevers, de doelstellingen van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 in gevaar kunnen brengen. Die bepaling beoogt immers het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van werknemers te bevorderen en de economische vervlechting te faciliteren door in het bijzonder voor werknemers en bedrijven administratieve complicaties te voorkomen. [90]

101. De ruime uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging zou in de praktijk betekenen dat een werkgever op het moment van de detachering mogelijkerwijs in onzekerheid verkeert of de situatie van de gedetacheerde werknemer wel of niet onder artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 valt en bijgevolg of op die werknemer tijdens zijn detachering het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van herkomst of dat van de lidstaat van ontvangst van toepassing is. Werkgever B mag er immers van uitgaan dat aan de voorwaarden van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 is voldaan. Indien evenwel vervolgens blijkt dat voordien een door werkgever A gedetacheerde werknemer de betrokken werkzaamheden in de lidstaat van ontvangst verrichtte, dan moet werkgever B volgens die uitlegging aanvaarden dat de door hem gedetacheerde werknemer onderworpen is aan het stelsel van de lidstaat van ontvangst. Dit zou ook het geval zijn indien door het bevoegde orgaan van de lidstaat van herkomst een draagbaar document A1 is afgegeven waarin staat dat de betrokken werknemer verplicht verzekerd is voor het stelsel van die lidstaat. [91]

88 Volgens de rechtspraak van het Hof verlangt het rechtszekerheidsbeginsel inzonderheid dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren. Zie onder meer arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 60).

89 Ik wijs er nogmaals op dat de verwijzende rechter geen aanwijzingen heeft verstrekt dat in de feiten die hem zijn voorgelegd in het hoofdgeding sprake was van fraude of rechtsmisbruik. Zie punt 77 van deze conclusie.

90 Zie punt 84 van deze conclusie.

91 Zie in dit verband deel I, punt 7, van voornoemde Praktische gids van de Administratieve Commissie, van december 2013, waar staat te lezen: „Vanuit het standpunt van het bevoegde orgaan van de detacherende lidstaat kan [het] bij de beoordeling van de detacheringsvoorwaarden [lijken] dat aan de detacheringsvoorwaarden is voldaan."

102. Een dergelijke uitwerking zou de economische omstandigheden waarin werkgever B zijn diensten in de lidstaat van ontvangst levert aanzienlijk kunnen wijzigen [92] en zou bovendien administratieve complicaties voor werkgever B en de betrokken werknemer met zich brengen, met name met betrekking tot de onderwerping van de betrokken werknemer aan het stelsel van de lidstaat van ontvangst, de terugvordering van reeds betaalde premies in de lidstaat van herkomst en de intrekking van het draagbaar document A1 door het orgaan van afgifte. Een dergelijke onzekerheid voor werkgever B is naar mijn oordeel niet in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel en vormt een belemmering voor het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, hetgeen haaks staat op het doel van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

103. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de derde prejudiciële vraag te antwoorden dat de voorwaarde van niet-vervanging in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 zich er niet tegen verzet dat een werkgever een werknemer detacheert voor het verrichten van werkzaamheden die voordien werden uitgevoerd door een werknemer die door een andere werkgever was gedetacheerd.

104. Voor de volledigheid wil ik benadrukken dat de uitlegging die ik bepleit met betrekking tot artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, afwijkt van die van de Administratieve Commissie. [93] In dit opzicht volstaat de constatering dat het de Uniewetgever vrijstaat deze verordening te wijzigen indien hij de in die bepaling vastgelegde voorwaarde van niet-vervanging ook van toepassing wil laten zijn op opeenvolgende detacheringen door verschillende werkgevers. In het huidige rechtskader zie ik evenwel geen basis voor een dergelijke uitkomst.

3. Beide werkgevers zijn in dezelfde lidstaat gevestigd [derde prejudiciële vraag, onder a)]

105. Met zijn derde prejudiciële vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de omstandigheid dat de betrokken werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd, van invloed kan zijn op het antwoord op de derde prejudiciële vraag.

106. Het lijdt voor mij geen twijfel dat die vraag ontkennend moet worden beantwoord.

107. In bovenstaande analyse is namelijk niet gebleken van feiten of omstandigheden die een onderscheid rechtvaardigen naargelang van de vestigingsplaats van de betrokken werkgevers. Naar mijn oordeel verzet de voorwaarde van niet-vervanging in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 zich er dus niet tegen dat een werkgever een werknemer detacheert voor het verrichten van werkzaamheden die voordien werden verricht door een werknemer die door een andere werkgever was gedetacheerd, ongeacht of die werkgevers al dan niet in dezelfde lidstaat zijn gevestigd.

108. Derhalve geef ik het Hof in overweging om op de derde vraag, onder a), te antwoorden dat het voor de beantwoording van de derde prejudiciële vraag niet van belang is of de betrokken werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd.

4. De werkgevers zijn op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar verweven [derde prejudiciële vraag, onder b)]

109. Met zijn derde prejudiciële vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de omstandigheid dat de betrokken werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar zijn verweven van invloed kan zijn op het antwoord op de derde prejudiciële vraag.

92 In casu hebben Martin-Meat en Martimpex-Meat aangegeven dat de Oostenrijkse socialezekerheidsautoriteiten op 21 maart 2016 aan Martimpex-Meat een premienota voor die werknemers hebben gezonden voor een bedrag van meer dan 4 miljoen EUR exclusief vertragingsrente, dat wil zeggen voor een totaalbedrag van ongeveer 5 miljoen EUR.

93 Zie punt 72 en voetnoot 71 van deze conclusie.

110. Ik breng in herinnering dat ik in bovenstaande analyse met betrekking tot de uitlegging van de voorwaarde van niet-vervanging in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 ervan ben uitgegaan dat er geen personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers bestonden. [94] Ook herinner ik eraan dat de verwijzende rechter geen aanwijzingen heeft verstrekt dat er in casu sprake is van personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers, en evenmin aanwijzingen over de aard van dergelijke, eventueel bestaande banden. [95]

111. In die omstandigheden beperk ik mij tot de vaststelling dat in het geval dat *sprake is* van personele en/of organisatorische banden tussen de betrokken werkgevers, mijns inziens moet worden onderzocht of die werkgevers met de detacheringen beoogden de voorwaarde van niet-vervanging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 te omzeilen. Immers, volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen justitiabelen het Unierecht niet inroepen in geval van fraude of misbruik en mag de Unieregeling niet zo ruim worden toegepast dat zij misbruik door marktdeelnemers zou dekken. [96]

112. De verwijzende rechter heeft evenwel geen aanwijzing verstrekt dat bij de feiten van het hoofdgeding sprake is van fraude of rechtsmisbruik. [97] In die omstandigheden hoeft het Hof zich hierover naar mijn oordeel niet uit te spreken.

113. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de derde prejudiciële vraag, onder b), te antwoorden dat ingeval de betrokken werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar verweven zijn, onderzocht moet worden of die werkgevers met de detacheringen beogen de voorwaarde van niet-vervanging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 te omzeilen.

V. Conclusie

114. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012, moet aldus worden uitgelegd dat een draagbaar document A1, dat overeenkomstig artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009, zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/2012, door het bevoegde orgaan van een lidstaat is verstrekt en waarin wordt verklaard dat de werknemer op grond van een bepaling in titel II van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/2012, is aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat, voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU van een andere lidstaat bindend is zolang het niet is ingetrokken of ongeldig verklaard.

2) Een draagbaar document A1 is ook bindend in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels een besluit heeft genomen met betrekking tot de intrekking van dit document, maar het orgaan van afgifte niet is overgegaan tot intrekking ervan.

94 Zie punt 79 van deze conclusie.

95 Zie punt 78 van deze conclusie.

96 Zie arrest van 22 november 2017, Cussens e.a. (C-251/16, EU:C:2017:881, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

97 Zie punt 77 van deze conclusie.

Hetzelfde geldt indien dit document is afgegeven na de vaststelling dat de betrokken werknemer onderworpen is aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst. In een dergelijke situatie kan dit document terugwerkende kracht hebben.

3) Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/2012, moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling neergelegde voorwaarde van niet-vervanging zich niet ertegen verzet dat een werkgever een werknemer naar een andere lidstaat detacheert om werkzaamheden te verrichten die voordien werden verricht door een werknemer die door een andere werkgever was gedetacheerd, en dit ongeacht de vraag of de betrokken werkgevers in dezelfde lidstaat zijn gevestigd.

Ingeval de betrokken werkgevers op personeel en/of organisatorisch vlak met elkaar verweven zijn, dient evenwel te worden onderzocht of die werkgevers met de detacheringen beogen de voorwaarde van niet-vervanging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 te omzeilen.”