Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 23 januari 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Migrerande arbetstagare – Social trygghet – Tillämplig lagstiftning – Utstationerade arbetstagare – Dokument i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den myndighet som är behörig att utfärda sådana intyg – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 76.6 – Skyldighet för myndigheterna i värdmedlemsstaten att inleda ett samråds- och förlikningsförfarande för att fastställa förekomsten av bedrägerier”

I mål C-421/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour d’appel de Liège (Appellationsdomstolen i Liège, Belgien) genom beslut av den 25 maj 2023, som inkom till domstolen den 10 juli 2023, i brottmålet mot

EX

ytterligare deltagare i rättegången:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS)

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen F. Biltgen, tillika tillförordnad ordförande på sjunde avdelningen, ordföranden på femte avdelningen M.L. Arastey Sahún (referent) och domaren J. Passer,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Ministère public, genom J. Deumer, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

– Belgiens regering, genom S. Baeyens, C. Pochet och L. Van den Broeck, samtliga i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Portugals regering, genom C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta och E. Silveira, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom F. Clotuche-Duvieusart och B.-R. Killmann, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 76.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, samt rättelser i EUT L 200, 2004, s. 1, och EUT L 201, 2005, s. 47), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 883/2004).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot EX avseende, bland annat, bedrägeri i fråga om socialförsäkringsavgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 883/2004

3 I artikel 1 l) i förordning nr 883/2004 definieras ”lagstiftning”, i den mening som avses i denna förordning, såsom avseende, i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1.

4 I artikel 2 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.

2. Denna förordning skall dessutom tillämpas på efterlevande till personer som har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, oavsett dessa personers medborgarskap, om deras efterlevande är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar som är bosatta i en medlemsstat.”

5 Artikel 3 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Sakområden”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs att förordningen ska tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som räknas upp däri.

6 Avdelning II i samma förordning, med rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning”, omfattar artiklarna 11–16.

7 I artikel 11 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

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

…

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

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

…”

8 Artikel 12.1 i denna förordning har följande lydelse:

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

9 Enligt artikel 72 a i förordning nr 883/2004 ska administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad administrativa kommissionen) ha till uppgift att behandla alla administrativa frågor och tolkningsfrågor som följer av bestämmelserna i samma förordning eller i dess tillämpningsförordning.

10 I artikel 76 i förordning nr 883/2004, under rubriken ”Samarbete”, föreskrivs följande:

”…

3. Vid tillämpningen av denna förordning får medlemsstaternas myndigheter och institutioner ta direkt kontakt med varandra och med de personer som berörs eller deras ställföreträdare.

4. De institutioner och personer som omfattas av denna förordning skall vara skyldiga att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av denna förordning.

Institutionerna skall enligt principen om god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och skall i detta sammanhang till berörda personer lämna all information som är nödvändig för att de skall kunna hävda de rättigheter de ges genom denna förordning.

…

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

Förordning nr 987/2009

11 Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012 (nedan kallad förordning nr 987/2009), har rubriken ”Rättsverkan för handlingar och styrkande underlag som utfärdats i en annan medlemsstat”. I den artikeln föreskrivs följande:

”1. De handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av [förordning nr 883/2004] och [denna förordning] samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

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

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

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

12 Artikel 19.2 i förordning nr 987/2009 har följande lydelse:

”På begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004], utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor.”

Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

13 EX, som är en portugisisk företagare, anställde genom flera bolag 650 arbetstagare med portugisiskt medborgarskap, vilka under åren 2012–2017 var utstationerade i Belgien för att arbeta på byggarbetsplatser i denna medlemsstat. Denna utstationering genomfördes med hjälp av bland annat handlingar i form av A1-intyg som påstods ha utfärdats, i enlighet med förordning nr 883/2004, av den portugisiska institution som är behörig att utfärda denna typ av intyg, i syfte att, med tillämpning av artikel 19.2 i förordning nr 987/2009, intyga att de berörda arbetstagarna var anslutna till det portugisiska socialförsäkringssystemet under utstationeringsperioden (nedan kallad den omtvistade perioden).

14 Genom dom av den 10 november 2021 dömde Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur, Belgien) EX till ansvar för flera brott, däribland bedrägeri i fråga om socialförsäkringsavgifter samt användning av falsk urkund.

15 I detta sammanhang konstaterade nämnda domstol, för det första, att de handlingar i form av A1-intyg som EX hade uppvisat var falska handlingar som inte hade utfärdats av de portugisiska myndigheterna, vilket EX inte bestred, för det andra, att de bolag som bildats eller som förvaltades av EX, genom vilka de berörda arbetstagarna hade utstationerats till Belgien, inte utövade någon betydande verksamhet inom byggsektorn i Portugal och inte hade något annat syfte än att tillhandahålla billig arbetskraft i Belgien och, för det tredje, att den portugisiska institution som var behörig att utfärda A1-intyg hade bekräftat att dessa bolag antingen inte hade ansökt om att få sådana intyg utfärdade eller hade nekats att få sådana intyg utfärdade på grund av att de inte bedrev någon betydande verksamhet inom byggsektorn i Portugal.

16 Såväl den tilltalade i det nationella målet som Ministère public (Åklagarmyndigheten, Belgien) överklagade denna dom till Cour d'appel de Liège (Appellationsdomstolen i Liège, Belgien), som är hänskjutande domstol i målet vid EU-domstolen.

17 Inom ramen för detta överklagande har EX, som inte har bestridit att de handlingar i form av A1-intyg som han uppvisat är falska, såsom framgår av den dom som meddelades av Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur) den 10 november 2021, gjort gällande att om det finns indicier på bedrägeri, vilket enligt EX omfattar användning av falska A1-intyg, så utgör det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 en obligatorisk förutsättning för att kunna fastställa förekomsten av ett sådant bedrägeri.

18 Den hänskjutande domstolen har erinrat om EU-domstolens praxis, som följer av bland annat domen av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), i vilken fastslås principen att endast en lagstiftning är tillämplig på socialförsäkringsskyddet och att den utfärdande institutionen, vid indicier på bedrägeri, har exklusiv behörighet att bedöma giltigheten av de A1-intyg som den har utfärdat. Den hänskjutande domstolen har dessutom hänvisat till domen av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260), av vilken det enligt den domstolen framgår att nämnda samråds- och förlikningsförfarande utgör en obligatorisk förutsättning för att fastställa huruvida rekvisiten för bedrägeri är uppfyllda.

19 Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i hur de principer som följer av denna rättspraxis ska tillämpas under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, där dels domstolen i första instans har fastställt att de aktuella handlingarna i form av A1-intyg inte har utfärdats av den institution som nämns i dessa handlingar, varvid detta

fastställande inte har bestridits inom ramen för överklagandet, dels inbetalningar gjorts till det portugisiska socialförsäkringssystemet under den omtvistade perioden, trots att de bolag genom vilka EX utstationerat de berörda arbetstagarna till Belgien enligt Åklagarmyndigheten och Office national de sécurité sociale (ONSS) (Socialförsäkringsmyndigheten, Belgien) aldrig hade utövat någon betydande verksamhet i Portugal.

20 Mot denna bakgrund beslutade Cour d'appel de Liège (Appellationsdomstolen i Liège) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska [förordning nr 883/2004] tolkas så, att den är tillämplig för det fall en domstol, utan att parterna har bestridit det, har slagit fast dels att de A1-intyg som har uppvisats är falska enligt de rättsliga myndigheterna i [värdmedlemsstaten], dels att det av de utredningar som gjorts av de rättsliga myndigheterna i samma [värdmedlemsstat] verkar framgå att de omtvistade intygen inte har utfärdats av den behöriga myndigheten i den utfärdande [medlems]staten, trots att denna myndighet har uppburit socialförsäkringsavgifter?

2) Om så är fallet, är det samråds- och förlikningsförfarande som införts genom artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 (som är detsamma som det förfarande som avses i artikel 84a.3 i [rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57)]) en obligatorisk förutsättning för att fastställa huruvida rekvisiten för bedrägeri är uppfyllda?

3) Om svaren på dessa två frågor är jakande, får myndigheterna i den [medlems]stat där arbetstagarna arbetat, med tillämpning av principen om förbud mot bedrägeri och rättsmissbruk, vilken är en allmän unionsrättslig princip som ska iakttas av enskilda, bortse från nämnda A1-intyg, inbegripet om de inte har använt sig av samråds- och förlikningsförfarandet vid misstanke om bedrägeri, om det av de omständigheter som myndigheterna har att bedöma framgår att dessa intyg har upprättats till följd av ett beteende från arbetsgivarens sida som av en rättslig myndighet i [värdmedlemsstaten] har bedömts som bedrägligt?”

21 Den 24 april 2024 skickade EU-domstolen en begäran om upplysningar till den hänskjutande domstolen för att få klarhet i huruvida Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur) hade grundat sig på de uppgifter om samarbetet mellan de behöriga belgiska och portugisiska institutionerna som förekom i de yttranden som ingetts av den belgiska och av den portugisiska regeringen, för att fastställa, bland annat, att samtliga handlingar i form av A1-intyg som den tilltalade i det nationella målet hade uppvisat utgjorde falska handlingar. Till följd av denna begäran översände den hänskjutande domstolen en kopia av den ovan i punkt 14 nämnda domen av den 10 november 2021 till EU-domstolen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

22 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 883/2004 ska tolkas på så sätt att den, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en företagare som är etablerad i denna medlemsstat, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att

utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket denna institution tar ut socialförsäkringsavgifter, är tillämplig även när domstolarna i sistnämnda medlemsstat, inom ramen för ett brottmål som inletts vid dessa domstolar mot nämnda företagare för bedrägeri på området för social trygghet, slår fast att dessa handlingar utgör falska handlingar, utan att detta bestrids av företagaren.

23 EU-domstolen påpekar att en nationell domstol, vid prövningen av om bedrägeri på området för social trygghet har begåtts, inom ramen för ett brottmål mot en företagare för bedräglig utstationering av arbetstagare, som inletts vid denna domstol i den medlemsstat där arbetet utförs, bland annat ska fastställa huruvida socialförsäkringslagstiftningen i denna medlemsstat är tillämplig på de berörda arbetstagarna.

24 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om följande. Enligt artikel 11.1 i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 1 l) i samma förordning, ska personer på vilka förordningen är tillämplig omfattas endast av en medlemsstats lagstiftning om de grenar av social trygghet som räknas upp i artikel 3.1 i förordningen. Enligt samma artikel 11.1 ska denna lagstiftning fastställas i enlighet med avdelning II i förordningen.

25 När en person ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 enligt definitionen i artikel 2 i samma förordning, är regeln i artikel 11.1 i förordningen om att det endast är den nationella lagstiftningen avseende social trygghet i en av medlemsstaterna som ska gälla således i princip relevant (dom av den 8 maj 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

26 Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 2 i förordning nr 883/2004 är detta uppenbarligen fallet för medborgare i en medlemsstat som är anställda av en företagare som är etablerad i denna medlemsstat och som för denna företagares räkning utför ett arbete i en annan medlemsstat, för vilket den behöriga institutionen på området för social trygghet i den förstnämnda medlemsstaten tar ut socialförsäkringsavgifter.

27 En nationell domstol som handlägger ett brottmål mot en sådan företagare för att ha gjort sig skyldig till bedrägeri på området för social trygghet ska följaktligen tillämpa förordning nr 883/2004.

28 Den domstolen ska särskilt pröva huruvida de villkor för utstationering av arbetstagare som uppställs i förordning nr 883/2004, såsom de anges i artikel 12.1 i denna förordning, är uppfyllda, så att de berörda arbetstagarna omfattas av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där den berörda företagaren är etablerad, eller om dessa villkor tvärtom inte är uppfyllda, så att dessa arbetstagare, enligt artikel 11.3 a i samma förordning, omfattas av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där nämnda domstol är belägen.

29 Den omständigheten att det finns handlingar i form av A1-intyg för arbetstagare som påstås ha utfärdats av den behöriga institutionen i den medlemsstat där den berörda företagaren är etablerad, liksom den omständigheten att den nationella domstol i första instans som handlägger brottmålet mot denna entreprenör har bedömt att dessa handlingar utgör falska handlingar, utan att detta bestridits av företagaren, påverkar inte på något sätt tillämpligheten av förordning nr 883/2004 inom ramen för brottmålet.

30 Det räcker nämligen att konstatera att det enligt artikel 2 i denna förordning inte krävs att en person innehar ett A1-intyg för att ingå i den personkrets som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

31 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en i denna medlemsstat etablerad företagare, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket denna institution tar ut socialförsäkringsavgifter, är tillämplig även när domstolarna i sistnämnda medlemsstat, inom ramen för ett brottmål som inletts vid dessa domstolar mot nämnda företagare för bedrägeri på området för social trygghet, slår fast att dessa handlingar utgör falska handlingar, utan att detta bestrids av företagaren.

Den andra frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i denna bestämmelse, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en företagare som är etablerad i denna medlemsstat, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket nämnda institution tar ut socialförsäkringsavgifter, utgör en obligatorisk förutsättning för att en domstol i den sistnämnda medlemsstaten, som handlägger ett brottmål mot nämnda företagare för att ha utstationerat dessa arbetstagare med hjälp av falska A1-intyg, ska kunna fastställa att ett sådant bedrägeri föreligger.

33 Såsom framgår av artikel 76.6 i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 72 a i samma förordning, utgör samråds- och förlikningsförfarandet ett medel som unionslagstiftaren har inrättat för att lösa tvister mellan de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna angående bland annat tolkningen eller tillämpningen av nämnda förordning (dom av den 16 november 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, punkt 41).

34 Unionslagstiftaren har särskilt föreskrivit, som ett första steg, att ett samråd ska inledas mellan de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna i syfte att nå en överenskommelse avseende bedömningen av de faktiska omständigheter som är relevanta för tillämpningen av de regler som avgör vilken nationell lagstiftning om social trygghet som är tillämplig på en specifik situation och, som ett andra steg, för det fall dessa institutioner inte lyckas komma överens om bedömningen av dessa omständigheter och följaktligen om fastställandet av vilket socialförsäkringssystem som är tillämpligt på situationen i fråga, en möjlighet att vända sig till administrativa kommissionen för att denna ska försöka jämka samman institutionernas ståndpunkter i fråga om den nationella lagstiftning som är tillämplig på den aktuella situationen.

35 I detta sammanhang föreskrivs uttryckligen i förordning nr 987/2009 att samråds- och förlikningsförfarandet ska användas som ett medel för att lösa meningsskiljaktigheter mellan institutionerna i de berörda medlemsstaterna avseende såväl giltigheten av handlingar som upprättats av en medlemsstats institution för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 – däribland A1-intyget – och därtill hörande

styrkande handlingar, eller riktigheten av de faktiska omständigheter som ligger till grund för uppgifterna i dessa handlingar och styrkande handlingar, som fastställandet av vilken lagstiftning som är tillämplig på de berörda arbetstagarna.

36 Vad bland annat gäller meningsskiljaktigheter avseende giltigheten av sådana handlingar och styrkande handlingar, eller om riktigheten av de faktiska omständigheter som ligger till grund för uppgifterna i dessa, föreskrivs det i punkterna 2–4 i artikel 5 i förordning nr 987/2009 – efter det att sådana handlingars och styrkande handlingars bindande verkan för institutionerna i andra medlemsstater och den utfärdande institutionens exklusiva behörighet att bedöma deras giltighet och riktighet stadfästs i artikelns punkt 1 – att samråds- och förlikningsförfarandet ska användas för att lösa meningsskiljaktigheter mellan å ena sidan institutionen i den medlemsstat som tar emot samma handlingar och styrkande handlingar och å andra sidan den institution som utfärdat dessa.

37 Domstolen har i detta avseende preciserat dels att ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en medlemsstat är bindande inte bara för institutionerna i den medlemsstat där arbetet utförs, utan även för domstolarna i denna medlemsstat, dels att de av medlemsstaternas institutioner som har att tillämpa förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 när det föreligger meningsskiljaktigheter mellan de berörda medlemsstaternas institutioner om huruvida ett A1-intyg är giltigt eller korrekt, är skyldiga att följa det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 (dom av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 och C-661/21, EU:C:2023:138, punkterna 45 och 52 samt där angiven rättspraxis).

38 Vad särskilt gäller en situation med utstationering av arbetstagare där den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetet utförs förfogar över konkreta uppgifter som tyder på att E 101-intyg – vilka har ersatts av A1-intyg – som utfärdats av den behöriga institutionen i en annan medlemsstat avseende de berörda arbetstagarna har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt, har domstolen påpekat att det vid misstanke om bedrägeri är av särskild betydelse att genomföra detta samråds- och förlikningsförfarande innan de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten eventuellt slutgiltigt fastställer bedrägeri. Enligt domstolen gör nämnda förfarande nämligen det möjligt för den behöriga institutionen i den utfärdande medlemsstaten och den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten att inleda ett samråd och att nära samarbeta för att, med hjälp av de undersökningsbefogenheter som de har enligt sin respektive nationella lagstiftning, kontrollera och inhämta alla relevanta uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheterna som skulle kunna skingra eller tvärtom bekräfta de tvivel som har uttryckts av den behöriga institutionen i värdmedlemsstaten beträffande omständigheterna kring utfärdandet av intygen i fråga (se, vad gäller förordning nr 1408/71, dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines, C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkt 66).

39 Domstolen har sålunda slagit fast att den behöriga institutionen i värdmedlemsstaten, när det föreligger konkreta indicier som tyder på att E 101-intygen har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt, inte ensidigt ska fastställa att det är fråga om ett bedrägeri och bortse från dessa intyg, utan i stället utan dröjsmål ska inleda samråds- och förlikningsförfarandet, så att den institution som har utfärdat dessa intyg, efter att ha mottagit en begäran från institutionen i värdmedlemsstaten, inom rimlig tid och mot bakgrund av dessa indicier kan pröva huruvida det funnits fog för att utfärda dessa intyg och, i förekommande fall, fatta beslut om att ogiltigförklara eller dra tillbaka dessa (se, vad gäller förordning nr 1408/71, dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines, C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

40 I enlighet med denna rättspraxis har en domstol i värdmedlemsstaten, vid vilken ett brottmål har inletts mot en arbetsgivare angående omständigheter som kan visa att A1-intyg har erhållits eller använts på ett bedrägligt sätt, rätt att på ett slutgiltigt sätt pröva förekomsten av ett sådant bedrägeri och lämna dessa intyg utan avseende endast om den, efter att, om nödvändigt, ha beslutat om vilandeförklaring av domstolsförfarandet med stöd av sin nationella rätt, konstaterar dels att samråds- och förlikningsförfarandet har inletts utan dröjsmål utan att den institution som har utfärdat intygen har gjort någon omprövning av dessa intyg, dels att nämnda institution har underlåtit att inom rimlig tid ta ställning till de uppgifter som den behöriga institutionen i värdmedlemsstaten har lagt fram, i förekommande fall genom att ogiltigförklara eller dra tillbaka nämnda intyg (dom av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 och C-661/21, EU:C:2023:138, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

41 EU-domstolen har även slagit fast att detta samråds- och förlikningsförfarande är en obligatorisk förutsättning för att kunna fastställa huruvida rekvisiten för bedrägeri är uppfyllda och, följaktligen, för att kunna dra några slutsatser om de aktuella A1-intygens giltighet och om vilken lagstiftning om social trygghet som är tillämplig på de berörda arbetstagarna, så att en domstol i värdmedlemsstaten som handlägger ett sådant brottmål inte ska kunna bortse från samråds- och förlikningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 och C-661/21, EU:C:2023:138, punkterna 60 och 62 samt där angiven rättspraxis).

42 Den rättspraxis som nämns i punkterna 38–41 ovan har visserligen meddelats i mål där de aktuella E 101- eller A1-intygen hade utfärdats av den behöriga institutionen i en medlemsstat, vilket innebar att institutionen eller domstolen i värdmedlemsstaten inte uttryckte tvivel om intygens riktighet utan om deras giltighet med avseende på de uppgifter som legat till grund för utfärdandet av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

43 Det finns emellertid inget i ordalydelsen i artikel 5 i förordning nr 987/2009, eller i någon annan bestämmelse i denna förordning, som gör det möjligt att anse att unionslagstiftaren har haft för avsikt att från de meningsskiljaktigheter om giltigheten av de A1-intyg som avses i nämnda artikel 5 utesluta sådana som rör intygens riktighet, med syftet att samråds- och förlikningsförfarandet inte ska utgöra en obligatorisk förutsättning som måste iakttas av de institutioner och domstolar i medlemsstaterna som hyser tvivel om sådana intygs riktighet och önskar bortse från dem, i de fall då meningsskiljaktigheterna gäller intygens riktighet.

44 Ett sådant uteslutande skulle dessutom vara inkonsekvent med hänsyn till A1-intygens bindande verkan och äventyra de principer som ligger till grund för såväl domstolens praxis avseende sådan verkan som för förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, det vill säga, såsom framgår av domen av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 och C-661/21, EU:C:2023:138, punkt 54 och där angiven rättspraxis), principen att endast en nationell lagstiftning om social trygghet är tillämplig, principen om lojalt samarbete och rättssäkerhetsprincipen.

45 Den rättspraxis som nämns i punkterna 38–41 ovan är följaktligen även tillämplig vid misstanke om användning av falska A1-intyg i syfte att kringgå de villkor som förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 uppställer för utstationering av arbetstagare.

46 Domstolen preciserar emellertid att när den institution som påstås ha utfärdat de handlingar i form av A1-intyg vars riktighet ifrågasätts, inom ramen för det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 bekräftar att den inte har utfärdat dem och att de därmed utgör falska handlingar, kan dessa handlingar således varken anses utgöra A1-intyg eller, följaktligen, ha samma verkningar som dessa intyg, som till exempel att vara bindande för institutionerna och domstolarna i värdmedlemsstaten.

47 Härav följer att när en domstol i den medlemsstat där arbetet utförs, som handlägger ett brottmål mot en företagare som misstänks ha utstationerat arbetstagare i denna medlemsstat med hjälp av falska handlingar i form av A1-intyg, fastställer att den institution som påstås ha utfärdat dessa handlingar, inom ramen för detta samråds- och förlikningsförfarande, har bekräftat att den inte har utfärdat dem, kan denna domstol slå fast att det rör sig om falska handlingar och att den inte är bunden av de uppgifter som anges däri.

48 EU-domstolen preciserar vidare att när det, såsom i förevarande fall, visar sig att den institution som påstås ha utfärdat de handlingar i form av A1-intyg som den berörda företagaren uppvisat har tagit ut socialförsäkringsavgifter för det arbete som utförts av de påstått utstationerade arbetstagarna, så kan i föregående punkt nämnda domstol inte slutgiltigt ta ställning till huruvida dessa arbetstagare har utstationerats på ett bedrägligt sätt utan att först ha kontrollerat att nämnda samråds- och förlikningsförfarande har iakttagits, inte bara vad gäller riktigheten av dessa handlingar utan även fastställandet av den lagstiftning om social trygghet som borde ha varit tillämplig på de berörda arbetstagarna under perioden för den påstådda utstationeringen.

49 Med hänsyn till att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 har inrättats av unionslagstiftaren för att lösa alla meningsskiljaktigheter avseende tolkningen och tillämpningen av förordning nr 883/2004, däribland meningsskiljaktigheter avseende fastställandet av vilken lagstiftning som är tillämplig på arbetstagare som omfattas av förordningens tillämpningsområde, kan nämligen en domstol i värdmedlemsstaten, som handlägger ett brottmål, såsom det som är aktuellt i det nationella målet, och som finner att det finns omständigheter som gör det möjligt att anse att villkoren för utstationering av arbetstagare inte är uppfyllda och att det således kan ifrågasättas om de berörda arbetstagarna omfattas av socialförsäkringssystemet för den institution som har tagit ut socialförsäkringsavgifter för det arbete som dessa arbetstagare utfört, inte ensidigt slå fast att det föreligger en sådan bedräglig utstationering om inte samråds- och förlikningsförfarandet med denna institution har inletts i syfte att samråda i frågan om vilken lagstiftning om social trygghet som är tillämplig på dessa arbetstagare.

50 En annan tolkning skulle dessutom strida mot principen att endast en nationell lagstiftning om social trygghet är tillämplig, principen om lojalt samarbete och rättssäkerhetsprincipen, vilka ligger till grund för förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009.

51 Den rättspraxis som nämns i punkterna 38–41 ovan gäller följaktligen även i tillämpliga delar när en institution eller domstol i den medlemsstat där arbetet utförs ifrågasätter huruvida de berörda arbetstagarna omfattas av lagstiftningen om social trygghet för institutionen i den medlemsstat som har tagit ut socialförsäkringsavgifter för det arbete som dessa arbetstagare har utfört.

52 Av det ovan anförda följer att en domstol i värdmedlemsstaten, som handlägger ett brottmål mot en arbetsgivare som misstänks ha utstationerat arbetstagare med hjälp av falska handlingar i form av A1-intyg, får uttala sig om riktigheten av dessa handlingar och bortse från dem endast om den, efter att i den mån det är nödvändigt ha vilandeförklarat domstolsförfarandet enligt sin nationella

lagstiftning, fastställer att den institution som påstås ha utfärdat handlingarna inom ramen för det samråds- och förlikningsförfarande som inletts av institutionen i värdmedlemsstaten har bekräftat att den inte har utfärdat handlingarna eller att den institution som påstås ha utfärdat handlingarna, efter det att samråds- och förlikningsförfarandet skyndsamt inletts, har underlåtit att inom rimlig tid ta ställning till riktigheten av desamma, samt endast om de garantier som följer av rätten till en rättvis rättegång, vilka den berörda företagaren ska tillerkännas, iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 och C-661/21, EU:C:2023:138, punkterna 61, 66 och 67 samt där angiven rättspraxis).

53 När det visar sig att den institution som påstås ha utfärdat handlingarna i form av A1-intyg har tagit ut socialförsäkringsavgifter för det arbete som utförts av de påstått utstationerade arbetstagarna, kan den nationella domstolen slå fast att en bedräglig utstationering av arbetstagare har skett endast om, inom ramen för det samråds- och förlikningsförfarande som inletts mellan de berörda institutionerna, den institution som har tagit ut socialförsäkringsavgifter har bekräftat att det är värdmedlemsstatens lagstiftning om social trygghet som borde ha tillämpats på de berörda arbetstagarna eller om denna institution har underlåtit att inom rimlig tid, med beaktande av de uppgifter som institutionen i värdmedlemsstaten har anfört och av dessa arbetstagares faktiska situation, ompröva de faktiska omständigheter på grundval av vilka den har låtit arbetstagarna omfattas av dess socialförsäkringssystem och ta ställning till vilken nationell lagstiftning om social trygghet som är tillämplig på nämnda arbetstagare, samt endast om de garantier som följer av rätten till en rättvis rättegång, vilka den berörda företagaren ska tillerkännas, iakttas.

54 Domstolen tillägger slutligen att unionslagstiftaren inte har föreskrivit någon särskild form som de berörda institutionerna ska iaktta för att inleda ett samråd eller för att begära att administrativa kommissionen ingriper i syfte att lösa deras meningsskiljaktigheter om tolkningen eller tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009.

55 I artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 anges nämligen endast att institutionen i den behöriga medlemsstaten eller i den medlemsstat där den berörda personen är bosatt ”skall … kontakta” institutionen eller institutionerna i den eller de medlemsstater som berörs och att de berörda myndigheterna, om en lösning inte kan hittas inom rimlig tid, ”får … begära” att administrativa kommissionen ingriper.

56 Förordning nr 987/2009 innehåller inte någon vidare precisering i detta avseende.

57 Vad bland annat gäller samrådet, som motsvarar det första steget i det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004, finner domstolen, i likhet med vad som framgår av punkt 6 i administrativa kommissionens beslut A 1 av den 12 juni 2009 om inrättande av ett samråds- och förlikningsförfarande när det gäller handlingars giltighet, fastställande av tillämplig lagstiftning och utgivande av förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (EUT C 106, 2010, s. 1), att det räcker att den institution som uttrycker tvivel om giltigheten av ett A1-intyg eller fastställandet av vilken lagstiftning som är tillämplig på en viss arbetstagare tar kontakt med den institution som har utfärdat intyget och/eller har beslutat att tillämpa sitt socialförsäkringssystem på arbetstagaren för att begära nödvändiga förklaringar av dess beslut att låta arbetstagaren omfattas av detta system och, eventuellt, för att dra tillbaka eller ogiltigförklara intyget i fråga eller för att ompröva eller upphäva detta beslut, för att anse att ett sådant förfarande har inletts.

58 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande, av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat på begäran av EU-domstolen och av de berörda parternas yttranden, att de behöriga belgiska och portugisiska institutionerna, innan brottmålet mot EX inleddes, inledde ett samråd om riktigheten av de handlingar i form av A1-intyg som EX hade uppvisat och om den bedömning av de faktiska omständigheterna som låg till grund för dessa handlingar. Inom ramen för detta samråd bekräftade den portugisiska institutionen, såsom Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur) slog fast i sin dom av den 10 november 2021, att den inte hade utfärdat dessa handlingar, vilket EX inte bestred vare sig vid den domstolen eller vid den hänskjutande domstolen.

59 Vad gäller handlingarnas riktighet framgår det således att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 har iakttagits.

60 Följaktligen kunde Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur), mot bakgrund av övervägandena i punkt 47 ovan, fastställa att de i det nationella målet aktuella handlingarna utgjorde falska handlingar och att den inte var bunden av dessa.

61 Det framgår för övrigt av den portugisiska regeringens yttrande att den portugisiska institutionen, inom ramen för samrådet mellan de behöriga belgiska och portugisiska institutionerna, konstaterade dels att de bolag genom vilka den tilltalade i det nationella målet hade utstationerat de berörda arbetstagarna med hjälp av handlingar i form av A1-intyg inte utövade någon betydande verksamhet inom byggsektorn i Portugal och inte hade något annat syfte än att tillhandahålla billig arbetskraft i Belgien, vilket Tribunal de première instance de Namur (Förstainstansrätten i Namur) fastställde i sin dom av den 10 november 2021, dels att det var den belgiska lagstiftningen som borde ha tillämpats på de berörda arbetstagarna under den omtvistade perioden.

62 Det framgår således, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att nämnda samråds- och förlikningsförfarande mellan de berörda institutionerna även har iakttagits vad gäller fastställandet av den nationella lagstiftning om social trygghet som borde ha tillämpats på de berörda arbetstagarna under den omtvistade perioden.

63 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i denna bestämmelse, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en företagare som är etablerad i denna medlemsstat, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket nämnda institution tar ut socialförsäkringsavgifter, utgör en obligatorisk förutsättning för att en domstol i den sistnämnda medlemsstaten, som handlägger ett brottmål mot nämnda företagare för bedräglig utstationering av dessa arbetstagare med hjälp av falska A1-intyg, ska kunna fastställa att ett sådant bedrägeri föreligger.

Den tredje frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida principen om förbud mot bedrägeri och rättsmissbruk ska tolkas så, att när en domstol i första instans, i ett brottmål som inletts vid en domstol i en medlemsstat mot en företagare som misstänks ha utstationerat arbetstagare till denna stat med hjälp av handlingar i form av A1-intyg, har fastställt

att dessa handlingar utgör falska handlingar och detta fastställande inte har bestridits vid den domstol som prövar överklagandet, sistnämnda domstol kan avstå från att beakta dessa handlingar trots att ett sådant fastställande gjorts av domstolen i första instans utan att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 har inletts.

65 Det ska härvidlag erinras om att det uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken målet anhängiggjorts att bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen, vilka presumeras vara relevanta. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när den fråga som ställts avser tolkningen eller giltigheten av en unionsrättslig regel, såvida det inte är uppenbart att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på den fråga som ställts (dom av den 22 februari 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

66 I förevarande fall påpekar domstolen att den tredje frågan, som uteslutande avser fastställandet att de handlingar i form av A1-intyg som är aktuella i det nationella målet utgör falska handlingar, vilket gjorts av den nationella domstolen i första instans inom ramen för ett sådant brottmål som det som är aktuellt i det nationella målet, är grundad på antagandet att denna domstol gjorde detta fastställande utan att samråds- och förlikningsförfarandet hade inletts.

67 Såsom har konstaterats i punkterna 58 och 59 ovan framgår det, bland annat på grundval av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, att nämnda samråds- och förlikningsförfarande avseende handlingarnas riktighet har iakttagits i förevarande fall.

68 Eftersom den tredje frågan således är hypotetisk, kan den inte tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

1) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012,

ska tolkas så,

att den, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en i denna medlemsstat etablerad företagare, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket denna institution tar ut socialförsäkringsavgifter, är tillämplig även när domstolarna i sistnämnda medlemsstat, inom ramen för ett brottmål som inletts vid

dessa domstolar mot nämnda företagare för bedrägeri på området för social trygghet, slår fast att dessa handlingar utgör falska handlingar, utan att detta bestrids av företagaren.

2) Artikel 76.6 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012,

ska tolkas så,

att det samråds- och förlikningsförfarande som avses i denna bestämmelse, i en situation där medborgare i en medlemsstat som är anställda av en företagare som är etablerad i denna medlemsstat, med hjälp av handlingar i form av A1-intyg som påstås ha utfärdats av den institution i samma medlemsstat som är behörig att utfärda sådana intyg, för denna företagares räkning utför arbete i en annan medlemsstat, för vilket nämnda institution tar ut socialförsäkringsavgifter, utgör en obligatorisk förutsättning för att en domstol i den sistnämnda medlemsstaten, som handlägger ett brottmål mot nämnda företagare för bedräglig utstationering av dessa arbetstagare med hjälp av falska A1-intyg, ska kunna fastställa att ett sådant bedrägeri föreligger.

Underskrifter