



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Н. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 31 януари 2018 година¹

Дело C-527/16

Salzburger Gebietskrankenkasse
Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
в присъствието на:
Alpenrind GmbH
Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft
Martimpex-Meat Kft
Pensionsversicherungsanstalt
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия))

„Преюдициално запитване — Работници мигранти — Социална сигурност — Работници, командировани в държава членка, различна от държавата, в която се намира предприятието на работодателя — Регламент (ЕО) № 987/2009 — Член 5, параграф 1 и член 19, параграф 2 — Преносим документ А1 — Обвързващо действие — Решение на Административната комисия за координация на системите за социална сигурност относно оттеглянето на преносим документ А1 — Обратно действие на преносим документ А1 — Издаване на преносим документ А1 след подчиняването на работника на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 12, параграф 1 — Забрана за заместване на командированите работници“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия), се отнася до тълкуването на член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004² и на член 5, параграф 1 и член 19, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009³.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. (ОВ L 149, 2012 г., стр. 4) (наричан по-нататък Регламент № 883/2004). Относно редакцията на Регламент № 883/2004, приложима към фактите в спора по главното производство, вж. точки 6 и 7 от настоящото заключение.

³ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 (наричан по-нататък „Регламент № 987/2009“).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между Salzburger Gebietskrankenkasse (Териториална здравноосигурителна каса на провинция Залцбург, Австрия, наричана по-нататък „здравноосигурителната каса в Залцбург“) и Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (федерален министър на труда, социалните въпроси и защитата на потребителите, Австрия), от една страна, и едно австрийско предприятие и две унгарски предприятия, от друга страна, относно определянето на приложимото социалноосигурително законодателство спрямо работници, командироваани в Австрия.

3. С първия и втория преюдициален въпрос запитващата юрисдикция приканва Съда да уточни какво е правното действие на преносим документ А1⁴, издаден съгласно член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009 за удостоверяване на приложимото към дадено лице законодателство по силата на разпоредбите на дял II от Регламент № 883/2004. В това отношение с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали преносимият документ А1 има обвързващо действие за юрисдикция, по смисъла на член 267 ДФЕС, на приемащата държава членка. При утвърдителен отговор с втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали преносимият документ А1 има обвързващо действие и когато Административната комисия за координация на системите за социална сигурност (наричана по-нататък „административната комисия“)⁵ е взела решение за оттеглянето на този документ, но издаващата институция не е оттеглила същия. Запитващата юрисдикция освен това иска да се установи дали преносимият документ А1 има обвързващо действие, ако е издаден след подчиняването на съответния работник на социалноосигурителното законодателство на приемащата държава членка и при необходимост — дали посоченият документ евентуално има обратно действие.

4. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да получи разяснения относно тълкуването на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, по силата на който лице, което е командировано от своя работодател, за да осъществява дейност в друга държава членка, при определени условия продължава да е подчинено на социалноосигурителното законодателство на държавата членка по произход. В това отношение запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали условието, посочено в тази разпоредба, изискващо командированото лице да „не е изпратено да замества друго командировано лице“ (наричано по-нататък „забраната за заместване“), е нарушено, когато заместването се извършва чрез командироване не от същия работодател, а от друг работодател, и дали е необходимо да се установи в този контекст дали двамата работодатели имат седалище в една и съща държава членка и дали между тях съществуват лични и/или организационни връзки.

II. Правото на Съюза

A. Регламент № 883/2004

5. Член 11, озаглавен „Общи правила“, включен в дял II от Регламент № 883/2004 — „Определяне на приложимото законодателство“, предвижда в параграф 1 и параграф 3, буква а):

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

4 Преносим документ А1 заменя удостоверение Е 101, което беше стандартен формуляр за удостоверяване на приложимото законодателство в областта на социалната сигурност при действието на старите регламенти (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26) и (ЕИО) № 574/72 на Съвета от 21 март 1972 година за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕИО) № 1408/71 (ОВ L 74, 1972 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 74).

5 Относно административната комисия вж. по-конкретно членове 71 и 72 от Регламент № 883/2004.

[...]

3. Съгласно членове 12—16:

- а) спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка;

[...]“.

6. Член 12, съдържащ се в същия дял от Регламент № 883/2004 и озаглавен „Особени правила“, в първоначалната си редакция гласи в параграф 1:

„Лице, което осъществява дейност като заето лице в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвиденото времетраене на тази работа не превишава двадесет и четири месеца и че не е изпратено да замества друго лице“.

7. През спорния по делото в главното производство период, а именно от 1 февруари 2012 г. до 13 декември 2013 г., член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е изменен с Регламент № 465/2012, считано от 28 юни 2012 г.⁶ По-конкретно, изразът „не е изпратено да замества друго лице“, фигуриращ в последната част на разпоредбата, е заменен с изречение „не е изпратено да замества друго командировано лице“⁷.

8. Член 76, озаглавен „Сътрудничество“, включен в дял V от Регламент № 883/2004, озаглавен „Други разпоредби“, предвижда в параграф 6:

„В случай на трудности в тълкуването или прилагането на настоящия регламент, които биха могли да засегнат правата на лицата, обхванати от него, институцията на компетентната държава членка или на държавата членка по пребиваване на заинтересованото лице се свързва с институцията(ите) на съответната(ите) държава(и) членка(и). Ако не може да бъде намерено решение в приемлив срок, съответните власти могат да се обърнат към административната комисия за съдействие“.

Б. Регламент № 987/2009

9. В дял I от Регламент № 987/2009, озаглавен „Общи разпоредби“, се намира член 5, озаглавен „Правна стойност на документи и подкрепящи доказателства, издадени в друга държава членка“, който гласи:

„1. Документи, които са издадени от институция на държава членка и показват положението на дадено лице за целите на прилагането на основния регламент и на регламента по прилагане, и подкрепящите доказателства, въз основа на които са издадени документите, се приемат от институциите на останалите държави членки, доколкото не са отнети или обявени за невалидни от държавата членка, в която са били издадени.“

⁶ Вж. член 3 от Регламент № 465/2012. Относно спорния по делото в главното производство период вж. точка 15 от настоящото заключение.

⁷ Курсивът е мой. Относно целта на това изменение на посочения член 12, параграф 1 вж. бележка под линия 69 от настоящото заключение.

2. При съмнение относно валидността на документ или точността на фактите, на които се основават съдържащите се в него сведения, институцията на държавата членка, която получава документа, отправя питане до издаващата институция за необходимите разяснения и, когато е уместно, отнемането на този документ. Издаващата институция преценява отново основанията за издаването на документа и, при необходимост, го отнема.

3. По силата на параграф 2 когато има съмнение относно предоставената от заинтересованите лица информация, валидността на даден документ или подкрепящи доказателства, или относно точността на фактите, на които се основават съдържащите се в съответния документ сведения, институцията по мястото на престой или пребиваване извършва доколкото е възможно, по искане на компетентната институция, необходимата проверка на тази информация или документ.

4. Ако не бъде постигнато споразумение между съответните институции, въпросът може да бъде отнесен до административната комисия посредством компетентните органи не по-рано от един месец след датата, на която институцията, получила документа, е отправила искането си. Административната комисия полага усилия за отстраняване на различията в становищата в срок от шест месеца от датата, на която въпросът е бил отнесен до нея“.

10. Член 19, озаглавен „Предоставяне на информация на съответните лица и на работодателите“, включен в дял II от Регламент № 987/2009 — „Определяне на приложимото законодателство“, предвижда в параграф 2:

„По искане на съответното лице или на работодателя компетентната институция на държавата членка, чието законодателство е приложимо по силата на дял II от основния регламент, предоставя атестация, че такова законодателство е приложимо и, където е уместно, посочва до коя дата и при какви условия“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

11. Alpenrind GmbH е установено в Австрия дружество с предмет на дейност в сектора на търговията с животни и месо. От 1997 г. насам то стопанисва наета под аренда кланица в Залцбург.

12. През 2007 г. Alpenrind (или дружеството S GmbH като негов праводател) сключва договор с установеното в Унгария дружество Martin-Meat Szolgáltató es Kereskedelmi Kft (наричано по-нататък „Martin-Meat“), съгласно който последното се задължава да извършва дейности по разфасоване и опаковане на месо. Дейностите се извършват в помещенията на Alpenrind от командировани в Австрия работници⁸. Martin-Meat извършва посочените дейности до 31 януари 2012 г.

13. На 24 януари 2012 г. Alpenrind сключва договор с установеното в Унгария дружество Martimpex-Meat Kft, съгласно който последното ще извършва от 1 февруари 2012 г. до 31 януари 2014 г. дейности по разфасоване и опаковане на месо. Дейностите се извършват в помещенията на Alpenrind от командировани в Австрия работници.

⁸ Относно квалификацията на договорното правоотношение между Martin-Meat и Alpenrind с оглед на Директива № 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29) вж. решение от 18 юни 2015 г., Martin-Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

14. На 1 февруари 2014 г. Alpenrind отново сключва договор с Martin-Meat, което да извършва с наети от него лица въпросните разфасовъчни дейности в посочените помещения.

15. За над 250-те работници, наети от Martimpex-Meat през спорния период, а именно от 1 февруари 2012 г. до 13 декември 2013 г., компетентната унгарска институция издава преносими документи A1, удостоверяващи прилагането на унгарската социалноосигурителна схема към тези работници, в съответствие с членове 11—16 от Регламент № 883/2004 и член 19 от Регламент № 987/2009. Запитващата юрисдикция посочва, че тези документи са издадени „отчасти със задна дата и отчасти за случаи, за които австрийската социалноосигурителна институция вече е установила с (неокончателно) решение подчинението на съответния работник на задължителното осигуряване по австрийското законодателство“⁹. Всеки от тези документи посочва Alpenrind като работодател на мястото, на което е упражнявана професионална дейност.

16. С решение от 13 декември 2013 г. здравноосигурителната каса в Залцбург установява, че посочените работници подлежат на задължително осигуряване в Австрия през спорния период съгласно австрийското социалноосигурително законодателство.

17. С решение от 7 март 2016 г. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) отменя решението на здравноосигурителната каса в Залцбург поради липса на компетентност. Запитващата юрисдикция посочва, че решението е мотивирано по-конкретно с факта, че „за всяко от лицата, подлежащи на задължително осигуряване в Австрия, има издаден [преносим] документ A1 от компетентната унгарска социалноосигурителна институция, установяващ, че от определена дата съответното лице е наето в Унгария от [Martimpex-Meat] като работник, подлежащ на задължително осигуряване, и най-вероятно е командировано в Австрия [в Alpenrind] за посочения в съответния формуляр период, в който се включва и разглежданият период“.

18. Здравноосигурителната каса в Залцбург и федералният министър на труда, социалните въпроси и защитата на потребителите подават ревизионна жалба срещу това решение пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд), като оспорват абсолютното обвързващо действие на преносимите документи A1. Според тези страни това обвързващо действие се основава на спазването на заетия в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество между държавите членки. Компетентната унгарска институция обаче била нарушила този принцип в конкретния случай. В това отношение федералният министър на труда, социалните въпроси и защитата на потребителите представя в хода на ревизионното производство документи, от които е видно, че административната комисия е заключила на 20 и 21 юни 2016 г., че Унгария неправилно се е обявила за компетентна по отношение на съответните работници, поради което преносимите документи A1 следва да бъдат оттеглени.

19. Със заключения от 20 и 21 юни 2016 г. административната комисия одобрява с единодушие на делегациите, които не са участвали в решаването на спора, становището на помирителния съвет към административната комисия (наричан по-нататък „помирителният съвет“) от 9 май 2016 г. по спор между Република Австрия и Унгария¹⁰. От посоченото становище е видно, че производството пред административната комисия произтича от многогодишен спор между Република Австрия и Унгария относно определянето на приложимото законодателство по

⁹ Унгарското правителство поставя под въпрос уточнението на запитващата юрисдикция, че въпросните преносими документи A1 са били издадени след установяването на задължението за осигуряване на работниците съгласно австрийското социалноосигурително законодателство. Вж. по този въпрос точки 55 и 56 от настоящото заключение.

¹⁰ Вжж точка IV от основните заключения от 347-ата среща на административната комисия, проведена в Амстердам на 20—21 юни 2016 г. (AC 827/16) и становище на помирителния съвет от 9 май 2016 г., Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers (AC 336/16). Относно процесуалната история на спора вжж. точка 1 от посоченото становище.

отношение на работниците, които са командироваани в Австрия от Martin-Meat и от Martimpex-Meat в рамките на договори, сключени от тези предприятия с Alpenrind. Този спор се вписва в контекста на по-общо обсъждане в административната комисия относно тълкуването на забраната за заместване, предвидена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004¹¹.

20. Със становище от 9 май 2016 г. помирителният съвет се произнася в полза на становището на Република Австрия, като приема по същество, че фактът, че дадено лице е командировано от работодател, *различен* от работодателя на командирован по-рано работник, не изключва квалифицирането на възникналата ситуация като „заместване“ по смисъла на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004¹². Въз основа на това помирителният съвет приема, че във въпросния случай на заместващите работници погрешно са били издадени преносими документи А1, поради което същите следва да бъдат оттеглени, по принцип считано от датата, на която компетентната унгарска институция е била информирана и е получила доказателствата за положението в приемащата държава членка. Като признава обаче, че оттеглянето със задна дата на преносимите документи А1 би създавало значителни административни затруднения и би имало неблагоприятни последици за засегнатите работници, помирителният съвет е посочил възможността Република Австрия и Унгария да договорят споразумение по този въпрос¹³.

21. Безспорно е, че преносимите документи А1, издадени по отношение на въпросните служители, не са били оттеглени или обявени за невалидни от компетентната унгарска институция след производството пред административната комисия. В това отношение от становищата на унгарското и австрийското правителство е видно, че е имало диалог между органите на двете държави членки относно реда и условията за оттеглянето на тези документи, но че понастоящем диалогът е прекратен до произнасянето на Съда по настоящото преюдициално запитване.

22. С решение от 14 септември 2016 г., постъпило в Съда на 14 октомври 2016 г., Verwaltungsgerichtshof (Административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Налице ли е предвиденото в член 5 от [Регламент № 987/2009] обвързващо действие на документите по смисъла на член 19, параграф 2 от същия регламент, включително в производство пред юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:

а) налице ли е посоченото обвързващо действие, включително когато преди това е проведено производство пред Административната комисия за координация на системите за социална сигурност, което не е довело нито до постигане на съгласие, нито до оттегляне на спорните документи?

б) налице ли е посоченото обвързващо действие, включително когато даден документ А1 е издаден едва след като приемащата държава членка формално е установила задължение за осигуряване съгласно своето законодателство? В тези случаи обвързващото действие налице ли е и със задна дата?

11 Това обсъждане намира отражение в Практическият наръчник на административната комисия относно приложимото законодателство в Европейския съюз (ЕС), Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Швейцария. Вж. бележка под линия 71 от настоящото заключение. Член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е цитиран в точки 6 и 7 от настоящото заключение.

12 Вж. точка 4 от становището на помирителния съвет от 9 май 2016 г., посочено по-горе.

13 Вж. точка 5 от становището на помирителния съвет от 9 май 2016 г., посочено по-горе. В това отношение помирителният съвет посочва, че възстановяването на вече платените вноски и възстановяването на всяко обезщетение, вече предоставено на засегнатите работници, биха могли да доведат до „административен кошмар“.

- 3) В случай че при определени условия обвързващото действие на документите по смисъла на член 19, параграф 2 от [Регламент № 987/2009] е ограничено:

Нарушена ли е съдържащата се в член 12, параграф 1 от [Регламент № 883/2004] забрана за заместване, ако заместването не се извършва от същия работодател, а от друг работодател? Има ли в този случай значение:

- а) дали този работодател има седалище в същата държава членка като първия работодател, или
- б) дали между първия и втория командирован работодател съществуват лични и/или организационни връзки?¹⁴.

23. Писмени становища представят здравноосигурителната каса в Залцбург, Alpenrind, Martin-Meat и Martimpex-Meat¹⁴, австрийското, белгийското, чешкото, германското, ирландското, унгарското и полското правителство и Европейската комисия. В съдебното заседание, проведено на 28 септември 2017 г., здравноосигурителната каса в Залцбург, Alpenrind, Martin-Meat и Martimpex-Meat, австрийското, чешкото, ирландското, френското, унгарското и полското правителство, както и Комисията представят устни становища.

IV. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

24. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009 следва да се тълкува в смисъл, че преносимият документ А1, издаден от компетентна институция на държава членка съгласно член 19, параграф 2 от същия регламент, удостоверяващ приложимостта на системата за социална сигурност на тази държава членка към съответния работник по силата на разпоредба на дял II от Регламент № 883/2004, има обвързващо действие спрямо юрисдикция, по смисъла на член 267 ДФЕС, на друга държава членка¹⁵.

25. Подобно на всички заинтересовани страни, представили становища пред Съда по този въпрос, с изключение на здравноосигурителната каса в Залцбург¹⁶, считам, че той заслужава утвърдителен отговор поради следните съображения¹⁷.

¹⁴ Martin-Meat и Martimpex-Meat са били представявани заедно пред Съда.

¹⁵ Следва да се отбележи, че е в ход законодателна процедура за изменение на регламенти № 883/2004 и № 987/2009, която засяга по-конкретно членове 5 и 19 от Регламент № 987/2009. Вж. Предложение на Комисията от 13 декември 2016 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и на Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 (COM(2016) 815 окончателен) (член 2, точки 7 и 11 от посоченото предложение и съответните обяснения в изложението на мотивите).

¹⁶ Френското правителство не е отговорило на този въпрос.

¹⁷ Следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция не е предоставила никаква индикация в смисъл, че фактите, с които е сезирана в спора по главното производство, разкриват измама или злоупотреба с право. Поради това изхождам от предпоставката, че първият преюдициален въпрос не се отнася до специфични случаи на измама или злоупотреба, а до по-общия въпрос дали преносимият документ А1 има обвързващо действие за юрисдикциите на държавите членки. Вж. също така точка 77 от настоящото заключение. Относно хипотезата, при която юрисдикция на приемащата държава е установила, че удостоверението Е 101 е получено или предадено с измама, вж. заключението ми по делото Altun и др. (C-359/16, EU:C:2017:850).

26. Най-напред следва да се констатира, че съгласно постоянната практика на Съда, докато не бъде оттеглено или обявено за невалидно, удостоверение Е 101 (предшественик на преносимия документ А1¹⁸) е задължително във вътрешния правен ред на държавата членка, в която наетото лице отива, за да извършва дадена работа, и следователно обвързва институциите на тази държава членка. От това следва, че юрисдикция на приемащата държава членка не е оправомощена да проверява валидността на удостоверение Е 101 с оглед на обстоятелствата, въз основа на които е било издадено¹⁹.

27. Както е отбелязал Съдът, действащият понастоящем Регламент № 987/2009 кодифицира практиката на Съда, като утвърждава по-специално задължителния характер на удостоверение Е 101 и изключителната компетентност на издалата го институция да преценява валидността му²⁰. Член 5, параграф 1 от посочения регламент предвижда, че документи, които са издадени от институция на държава членка и показват положението на дадено лице за целите на прилагането на регламенти № 883/2004 и № 987/2009, както и подкрепящите доказателства, въз основа на които са издадени документите, се приемат от институциите на останалите държави членки, докато не бъдат отнети или обявени за невалидни от държавата членка, в която са били издадени²¹.

28. Според мен нито едно обстоятелство не позволява да се предположи, че законодателят на Съюза е извършил въпросното кодифициране с намерението да ограничи обвързващото действие на документите, посочени в член 5 от Регламент № 987/2009, единствено до социалноосигурителните институции на държавите членки и по този начин да се отклони от постоянната практика на Съда, според която удостоверение Е 101 е задължително и за националните юрисдикции на останалите държави членки²².

29. Несъмнено член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009 не споменава юрисдикциите на останалите държави членки. Следва да се констатира обаче, че редакцията на тази разпоредба е съобразена до голяма степен с терминологията, използвана от Съда в практиката му относно удостоверение Е 101. Така Съдът е установил, че удостоверение Е 101 *е задължително за компетентната институция* на държавата членка, в която работникът извършва дадена работа, и че *докато то не бъде оттеглено или обявено за невалидно*, посочената институция трябва да се съобразява с факта, че въпросният работник вече е подчинен на социалноосигурителното законодателство на държавата членка, в която е установено предприятието, което го е наело, и поради това тази институция не би могла да подчини въпросния работник на собствената си схема за социална сигурност²³. Освен това член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009 изрично предвижда, че документите, визирани от тази разпоредба, имат обвързващо действие, докато не бъдат отнети или обявени за невалидни *от държавата членка, в която са издадени*, което е в подкрепа на извода, че тази разпоредба не допуска *друга* държава членка да поставя под въпрос, посредством своите съдилища, валидността на посочените документи.

18 Вж. бележка под линия 4 от настоящото заключение.

19 Вж. неотдавнашното решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, т. 48 и 49 и цитираната съдебна практика). Относно практиката на Съда във връзка с обвързващия характер на удостоверение Е 101 вж. заключението ми по дело Altun и др. (C-359/16, EU:C:2017:850, т. 32–34). Удостоверението Е 101 се различава от други видове удостоверения по ограничението на съдебния контрол за валидността му. Вж. в този смисъл решение от 12 февруари 2015 г., Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, т. 26 и 27). Вж. и бележка под линия 61 от настоящото заключение.

20 Решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, т. 59). Вж. също заключенията ми по дела A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, т. 56) и Altun и др. (C-359/16, EU:C:2017:850, т. 20).

21 Посоченият член 5 е цитиран в точка 9 от настоящото заключение. Относно определението за термина „институция“ вж. член 1, буква п) от Регламент № 883/2004.

22 Вж. точка 26 и бележка под линия 19 от настоящото заключение.

23 Вж. неотдавнашното решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, т. 41 и 43, както и цитираната съдебна практика).

30. Подготвителните работи по Регламент № 987/2009 също не съдържат данни за намерение на законодателя на Съюза да се отклони от практиката на Съда относно обвързващото действие на удостоверение Е 101 спрямо националните юрисдикции. Напротив, от предложението, довело до приемането на посочения регламент, е видно, че то има за цел единствено да *опрости* и *модернизира* разпоредбите на Регламент № 574/72²⁴.

31. Освен това следва да се отбележи, че както личи от съображение 12 от Регламент № 987/2009, предвидените в него мерки и процедури „произтичат от *практиката на [Съда]*, решенията на Административната комисия и повече от тридесет години опит в координацията на системите за социална сигурност в контекста на основните свободи, залегнали в Договора“²⁵. Тази констатация предполага, че ако законодателят на Съюза е имал намерение да се отклони от практиката на Съда относно обвързващото действие на удостоверение Е 101, той е щял да посочи това изрично.

32. Накрая, що се отнася до член 6 от Регламент № 987/2009, на който се позовава запитващата юрисдикция, следва да се констатира, че тази разпоредба предвижда временно прилагане на дадено законодателство в областта на социалната сигурност, когато институциите или органите на две или повече държави членки имат различно становище по отношение на определянето на приложимото законодателство²⁶. Нищо обаче според мен не дава основание да се приеме, че законодателят на Съюза е възнамерявал да ограничи чрез тази разпоредба обвързващото действие на документите, предвидени в член 5 от посочения регламент. В това отношение следва да се констатира, че по силата на член 6, параграф 1 тази разпоредба се прилага, „[о]свен ако не е предвидено друго в Регламент [№ 987/2009]“²⁷.

33. Въз основа на гореизложеното моето мнение е, че с приемането на Регламент № 987/2009, и по-специално на член 5, параграф 1 от него, законодателят на Съюза е искал само да кодифицира практиката на Съда относно обвързващото действие на удостоверение Е 101. Поради това считам, че посочената съдебна практика е приложима *mutatis mutandis* към преносими документи А1.

34. Ще добавя освен това, че всяко тълкуване на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, което би ограничило обвързващото действие на преносим документ А1 само до социалноосигурителните институции на държавите членки, рискува да лиши от полезно действие тази разпоредба. Както Съдът е констатирал по отношение на удостоверение Е 101, ако се приеме, че компетентната национална институция може, като сезира юрисдикция на приемащата съответния работник държава членка, на която тази институция е подчинена, да получи решение, с което се приема, че това удостоверение е невалидно, има опасност системата, основана на лоялното сътрудничество между компетентните институции на държавите членки, да се провали²⁸.

35. В това отношение следва да се отбележи, че макар предишната правна уредба, установена с регламенти № 1408/71 и № 574/72, да не съдържа разпоредба, съответстваща на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, Съдът основава практиката си относно обвързващото действие на удостоверение Е 101 по-конкретно на спазването на принципа за прилагане на социалноосигурителното законодателство само на една държава членка, установен в член 13,

24 Вж. по-специално точки 1 и 3 от изложението на мотивите в Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на реда за прилагане на Регламент № 883/2004, представено от Комисията на 31 януари 2006 г. (документ COM(2006) 16 окончателен).

25 Курсивът е мой.

26 В това отношение посоченият член 6, параграф 1 установява поредност, като посочва на първо място законодателството на държавата членка, където лицето упражнява ефективно дейност като наето или самостоятелно заето лице, ако тази дейност или тези дейности се упражняват само в една държава членка.

27 Относно член 6 от Регламент № 987/2009 вж. и точка 66 от настоящото заключение.

28 Вж. решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, т. 47 и цитираната съдебна практика).

параграф 1 от Регламент № 1408/71 (съответстващ понастоящем на член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004)²⁹ и на принципа на правната сигурност на лицата, които се движат в рамките на Съюза, както и на задълженията, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество между държавите членки, установен в член 4, параграф 3 ДЕС³⁰. Тези съображения остават напълно валидни според мен и при действието на регламенти № 883/2004 и № 987/2009.

36. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, че член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че докато не бъде оттеглен или обявен за невалиден, преносим документ А1, издаден от компетентната институция на държава членка в съответствие с член 19, параграф 2 от посочения регламент, удостоверяващ включването на работника към системата за социална сигурност на тази държава членка по силата на разпореда от дял II на Регламент № 883/2004, има обвързващо действие спрямо юрисдикция, по смисъла на член 267 ДФЕС, на друга държава членка³¹.

Б. По втория преюдициален въпрос

37. Вторият преюдициален въпрос, който се поставя само в случай на утвърдителен отговор на първия въпрос, се състои от две части и визира две доста специфични хипотези. С първата част запитващата юрисдикция желае да получи разяснение относно обвързващото действие на преносим документ А1 в случай на образувано производство пред административната комисия (втори преюдициален въпрос, буква а). С втората част тази юрисдикция пита дали преносимият документ А1 има обвързващо действие, ако е издаден, след подчиняването на съответния работник на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка, и при утвърдителен отговор, дали документът в такъв случай има обратно действие (втори преюдициален въпрос, буква б). Ще разгледам последователно тези две хипотези.

1. Първа хипотеза: производство, образувано пред административната комисия (втори преюдициален въпрос, буква а)

38. С буква а) от втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция желае да получи разяснения относно обвързващото действие на преносимия документ А1 в случай на предшестващо производство пред административната комисия, което не е довело нито до постигане на съгласие, нито до оттегляне на спорните документи.

39. В мотивите си запитващата юрисдикция посочва, че този въпрос цели да се установи дали „обвързващото действие на документа не отпада и дали може да се предвиди производство за установяване на подчиняването на задължителното осигуряване поне след производство пред административната комисия, което не е довело нито до споразумение (в което институциите на двете държави членки да приемат занапред, че удостоверението е валидно и точно), нито пък до оттеглянето на спорния документ (било защото административната комисия не е издала съответната препоръка, било защото институцията, която е издала удостоверението, не е спазила препоръката)“.

²⁹ Член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е цитиран в точка 5 от настоящото заключение.

³⁰ Вж. заключенията ми по дела A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, т. 45—57) и Altun и др. (C-359/16, EU:C:2017:850, т. 35—37).

³¹ Що се отнася до позоваването от запитващата юрисдикция на член 267 ДФЕС, вече посочих в заключението си по дело Altun и др. (C-359/16, EU:C:2017:850, т. 22—26) причините, поради които считам, че преюдициалното производство не е подходящо за разрешаването на въпроса дали удостоверение Е 101 (понастоящем преносим документ А1) е било издадено правилно в конкретен случай.

40. От акта за преюдициално запитване и от представените пред Съда становища е видно, че в конкретния случай заинтересованите държави членки са сезирали административната комисия, която е издала решение за оттеглянето на въпросните преносими документи А1. Установява се по-нататък, че след производството пред тази комисия посочените документи не са били оттеглени от компетентната унгарска институция³².

41. При тези условия считам, че вторият преюдициален въпрос, буква а) следва да се разбира като целящ да се установи по същество дали преносимият документ А1 има обвързващо действие и в ситуация като разглежданата по главното производство, когато административната комисия е издала решение за оттегляне на документа, но издаващата институция не е оттеглила посочения документ³³.

42. Здравноосигурителната каса в Залцбург и австрийското, белгийското, чешкото³⁴ и френското правителство по същество предлагат на този въпрос да се отговори отрицателно. В това отношение тези страни и заинтересовани страни изтъкват по-конкретно нарушението на принципа на лоялно сътрудничество между държавите членки, установен в член 4, параграф 3 ДЕС, когато издаващата институция не оттегли или не обяви за невалиден преносимия документ А1 в съответствие с решението на административната комисия. Останалите страни и заинтересовани страни, представили становища пред Съда, поддържат, обратно, че производството пред административната комисия не може да повлияе на обвързващото действие на преносимия документ А1. Такова е и моето убеждение, поради следните причини.

43. Следва да се отбележи на първо място, че настоящото дело се различава от делото, по което е постановено решение *A-Rosa Flussschiff*³⁵, доколкото в настоящия случай съответните държави членки са започнали производство пред административната комисия, която е издала решение за оттеглянето на въпросните преносими документи А1³⁶. Според мен обаче тази разлика не засяга извода, който произтича от посоченото решение и се основава на постоянната практика на Съда³⁷, според която удостоверение Е 101 (понастоящем преносим документ А1) обвързва както социалноосигурителните институции на държавата членка, в която се извършва работата, така и нейните юрисдикции.

44. Всъщност смятам, че тълкуване на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, според което преносимият документ А1 губи обвързващото си действие в положение като разглежданото в главното производство, би означавало на практика да се придаде задължителен характер на решенията, приети от административната комисия. Според мен това е несъвместимо със съществуващата правна уредба.

32 Вж. точки 18—21 от настоящото заключение.

33 Следва да се отбележи, противно на становището на ирландското и унгарското правителство, че буква а) от втория преюдициален въпрос няма хипотетичен характер. Всъщност, макар в конкретния случай унгарското правителство най-вероятно да е приело решението на административната комисия, че въпросните преносими документи А1 трябва да бъдат оттеглени, до момента унгарските органи не са извършили оттеглянето. Освен това, макар да е вярно, както подчертава ирландското правителство, че помирителният съвет е посочил в становището си от 9 май 2016 г. възможността Република Австрия и Унгария да договорят споразумение относно конкретните условия на оттеглянето на въпросните преносими документи А1 и корекциите, които да се извършат по отношение на съответните работници, налага се изводът, че досега такова споразумение не е сключено между посочените държави членки. Вж. точки 18—21 от настоящото заключение.

34 Чешкото правителство изтъква по-специално, че в хипотезата на втория преюдициален въпрос, буква а) преносим документ А1 временно би загубил обвързващото си действие и в такъв случай би било уместно да се приложи член 6 от Регламент № 987/2009 относно временното прилагане на законодателство в областта на социалната сигурност. По този член вж. точка 32 от настоящото заключение.

35 Решение от 27 април 2017 г. (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 В точка 56 от решение от 27 април 2017 г., *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309), Съдът е постановил, че „френските органи нито са изчерпали като средство диалога с Швейцарската каса за социално осигуряване, нито дори са се опитали да сезират административната комисия, така че фактите, довели до този спор, не са от такова естество, че да извадят на показ твърдени недостатъци на определената с практиката на Съда процедура и да покажат невъзможността за справяне с евентуални положения на нелоялна конкуренция или на социален дъмпинг“.

37 Относно практиката на Съда във връзка с обвързващото действие на удостоверение Е 101 вж. точка 26 и бележка под линия 19 от настоящото заключение.

45. В това отношение следва да се припомни, че в решение *Romano*³⁸ Съдът отбелязва, че както от първичното право в областта на правомощията, възложени от Съвета на Европейския съюз на Комисията за изпълнение на нормите, които първият приема, така и от съдебната система, създадена по силата на Договора [за ЕИО], следва, че орган като административната комисия не може да получава правомощия от Съвета да приема „актове, които имат нормативен характер“. Според Съда решенията на такъв орган, макар и да могат да предоставят помощ на институциите, натоварени с прилагането на правото на Съюза, не могат да задължат последните да следват определени методи или да приемат определени тълкувания, когато прилагат нормите на Съюза. Оттук Съдът стига до извода, че спорното решение, прието от тази административна комисия, „не е обвързвало“ запитващата юрисдикция³⁹.

46. Макар и несъмнено да е уместно да се постави въпросът дали след промените в първичното право, по-специално с Договора от Лисабон, тази съдебна практика продължава да се прилага, по-специално що се отнася до възможността за възлагане на орган като административната комисия на правомощието да приема актове, предназначени да произвеждат правно действие⁴⁰, нито един елемент не позволява да се предположи, че законодателят на Съюза действително е имал намерение да предостави на административната комисия такова правомощие.

47. Всъщност член 72, буква а) от Регламент № 883/2004, който определя задачите на административната комисия, предвижда, че посочената комисия „разглежда всички административни въпроси и въпросите, свързани с тълкуването, произтичащи от разпоредбите на [Регламент № 883/2004] или от тези на Регламент [№ 987/2009] или от всяко споразумение или договореност, сключени в рамките на същите, без да се засяга правото на съответните власти, институции и лица да прибегват до процедурите и съдилищата, предвидени в законодателството на държавите членки, в [Регламент № 883/2004] или в Договора“⁴¹. Съдът е приел по отношение на почти идентичната разпоредба, предвидена в член 43 от стария Регламент № 3⁴², че „правната сила на решенията на [административната комисия] се определя от самия текст на посочения член 43“ и че „този текст не засяга правомощията на компетентните юрисдикции да преценяват валидността и съдържанието на разпоредбите [от посочения Регламент № 3], по отношение на които решенията на [тази комисия] имат само консултативен характер“⁴³.

48. Освен това, що се отнася до образуването на процедурата пред административната комисия, член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 предвижда, че ако не може да бъде намерено решение в приемлив срок, съответните власти могат да се обърнат към комисията. Член 5, параграф 4 от Регламент № 987/2009 уточнява още, че административната комисия полага

38 Решение от 14 май 1981 г. (98/80, EU:C:1981:104, т. 20).

39 Вж. решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 63 и цитираната съдебна практика). Вж. също в този смисъл решения от 5 декември 1967 г., *Van der Vecht* (19/67, EU:C:1967:49, стр. 457 и 459), от 5 юли 1988 г., *Bogowitz* (21/87, EU:C:1988:362, т. 19), от 1 октомври 1992 г., *Grisvard и Kreitz* (C-201/91, EU:C:1992:368, т. 25) и от 10 февруари 2000 г., *FTS* (C-202/97, EU:C:2000:75, т. 32 и цитираната съдебна практика).

40 Вж. по-специално заключението на генералния адвокат *Jääskinen* по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 60—88) и решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 63—65). Вж. в това отношение член 263, първа алинея от ДФЕС, по силата на който Съдът контролира в частност „законсъобразността на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, предназначени да произвеждат правно действие по отношение на трети страни“ (курсивът е мой). Освен това съгласно член 267, първа алинея, буква б) от ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно „валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза“ (курсивът е мой).

41 Курсивът е мой. Вж. също точка 3 от Решение № А1 на административната комисия от 12 юни 2009 г. за установяване на процедура на диалог и помирение по отношение на валидността на документите, определянето на приложимото законодателство и предоставянето на обезщетения съгласно Регламент (ЕО) № 883/2004 (ОВ С 106, 2010 г., стр. 1).

42 Регламент на Съвета относно социалното осигуряване на работниците мигранти (ОВ 1958 г., стр. 561).

43 Решение от 5 декември 1967 г., *Van der Vecht* (19/67, EU:C:1967:49, стр. 457); курсивът е мой. Съгласно посочения член 43, буква а) се създава административна комисия със задачи „да разглежда всички административни или тълкувателни въпроси, произтичащи от разпоредбите на настоящия регламент и последващи регламенти или от всяко сключено въз основа на тях споразумение или договореност, без да се накърнява правото на заинтересованите органи, институции и лица да прибегват до процедурите и съдилищата, предвидени в законодателствата на държавите членки, в настоящия регламент и в Договора“ [неофициален превод].

усилия за отстраняване на различията в становищата в срок от шест месеца от сезирането⁴⁴. Думите „се стреми да отстрани различията“, които са използвани и в член 6, параграф 3 от Регламент № 987/2009 и в решение A1 на административната комисия⁴⁵, ясно показват според мен незадължителния характер на производството пред тази комисия⁴⁶.

49. Практиката на Съда във връзка с удостоверение E 101 според мен също се основава на предпоставката, че решенията на административната комисия нямат задължителен характер. С тази практика Съдът очертава възможностите пред дадена държава членка в случай на несъгласие с една или повече държави членки относно приложимото законодателство в областта на социалната сигурност в конкретен случай⁴⁷. Според Съда най-напред следва да се установи диалог с институцията, издала съответния документ. В случай че съответните институции не постигнат съгласие, те могат след това да сезират административната комисия. Накрая, ако последната не успее да отстрани различията в становищата на компетентните институции, остава възможността за приемащата държава членка, без да се засягат евентуалните правни средства за защита по съдебен ред, съществуващи в държавата членка на издаващата институция, да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда в съответствие с член 259 ДФЕС⁴⁸. Съдът обаче не посочва в този контекст възможност за внасяне на жалба за *отмяна* на основание на член 263 ДФЕС срещу решение на административната комисия, което според мен щеше да е логично, ако Съдът считаше, че решенията на тази комисия имат задължителен характер⁴⁹.

50. Въз основа на гореизложеното правя извода, че при сегашното състояние на правната уредба, установена с регламенти № 883/2004 и № 987/2009, решенията на административната комисия по спор между две или повече държави членки относно приложимото законодателство в конкретен случай нямат задължителен характер. Според мен от това следва, че производството пред административната комисия не може да има въздействие върху обвързващото действие на преносимия документ A1.

51. С други думи, дори в случаи като разглеждания по главното производство, при които съответните държави членки са сезирали административната комисия в съответствие с член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 и член 5, параграф 4 от Регламент № 987/2009⁵⁰ и тя е взела решение за оттеглянето на преносимия документ A1, този документ продължава да има обвързващо действие, докато не бъде оттеглен или обявен за невалиден от издалата го институция.

44 Член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 и член 5, параграф 4 от Регламент № 987/2009 са цитирани съответно в точки 8 и 9 от настоящото заключение.

45 Вж. точка 18 от решение № A1 на административната комисия, посочено по-горе.

46 Този анализ не може да бъде поставен под въпрос поради факта, че член 89, параграф 3 от Регламент № 987/2009 възлага на компетентните органи общото задължение да направят необходимото „техните институции да са запознати и да прилагат всички общностни разпоредби, законодателни и други, включително решенията на административната комисия“. Тази разпоредба според мен не може да се тълкува в смисъл, че възлага на административната комисия правомощието да приема актове, които целят да породят правно действие.

47 Тази съдебна практика е частично кодифицирана в член 5, параграфи 2—4 от Регламент № 987/2009, които са цитирани в точка 9 от настоящото заключение.

48 Вж. в този смисъл решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, т. 44—46 и цитираната съдебна практика).

49 Припомням, че съгласно член 263, първа алинея от ДФЕС Съдът упражнява контрол за законосъобразност върху актовете на органите, службите и агенциите на Съюза, предназначени да произвеждат правно действие по отношение на трети страни.

50 Член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 и член 5, параграф 4 от Регламент № 987/2009 са цитирани съответно в точки 8 и 9 от настоящото заключение.

52. Според мен този извод е валиден независимо от евентуалното неспазване на задълженията, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество съгласно член 4, параграф 3 ДЕС от държавата членка, чиято е компетентната институция, в рамките на процедурата пред административната комисия. Ако приемащата държава членка счита, че първата държава членка не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза, тя има право да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения в съответствие с член 259 ДФЕС или да поиска от Комисията да предприеме действия срещу въпросната държава членка⁵¹.

53. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, буква а) в смисъл, че преносимият документ А1 има обвързващо действие и в положение като разглежданото по главното производство, при което административната комисия е взела решение за оттеглянето на този документ, но издаващата институция не е извършила оттеглянето на документа.

2. *Втора хипотеза: обратното действие на преносимия документ А1 (втори преюдициален въпрос, буква б)*

54. С втория си преюдициален въпрос, буква б) запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали преносимият документ А1 има обвързващо действие и в хипотезата, при която документът е издаден след подчиняването на съответния работник на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка, и при утвърдителен отговор, дали посоченият документ е с обратно действие.

55. Най-напред бих искал да отбележа, че този въпрос не е хипотетичен, противно на становището на унгарското правителство. Това правителство посочва по-конкретно, че не е доказано в конкретния случай, че компетентната унгарска институция е издала преносими документи А1 с обратно действие, след като австрийските власти са установили приложимостта на австрийското социалноосигурително законодателство спрямо съответните работници.

56. Следва да се припомни, че в рамките на производство по член 267 ДФЕС Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването на дадена разпоредба на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция. Следователно Съдът няма правомощие да се произнася по обстоятелствата в главното производство, тъй като по тези въпроси правомощие има само националната юрисдикция⁵². Така в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че въпросните преносими документи А1 са били издадени *отчасти със задна дата и отчасти след подчиняването на съответните работници на австрийската социалноосигурителна схема*⁵³. Следователно е необходимо да се отговори на втория преюдициален въпрос, буква б).

57. Подобно на Alpenrind, Martin-Meat и Martimpex-Meat, чешкото, ирландското, унгарското и полското правителство, както и Комисията, и противно на становището на здравноосигурителната каса в Залцбург и на австрийското, белгийското и германското⁵⁴ правителство, считам, че на този въпрос следва да се отговори утвърдително. Всъщност по

51 Вж. в този смисъл решение от 29 май 1997 г., Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, т. 34 и цитираната съдебна практика). Считам, че не е полезно Съдът да се произнася в рамките на настоящото дело по въпроса дали фактът, че дадена държава членка не е спазила решение на административната комисия, води до нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС.

52 Вж. в този смисъл решение от 11 септември 2008 г., CEPESA (C-279/06, EU:C:2008:485, т. 28 и цитираната съдебна практика).

53 Вж. точка 15 от настоящото заключение. По време на съдебното заседание здравноосигурителната каса в Залцбург също заяви, че въпросните преносими документи А1 са били издадени както преди, така и след установяването от австрийските органи на задължението за осигуряване на съответните работници в австрийската схема за социална сигурност.

54 Германското правителство счита по-специално, че преносим документ А1 няма обвързващо действие, ако е изготвен едва след като приемащата държава членка официално е приела подчиняването на задължителното осигуряване съгласно нейното законодателство и държавата членка по произход е информирана за това.

изложените по-долу съображения намирам, че преносимият документ А1 има обвързващо действие и в хипотезата, при която документът е издаден след подчиняването на съответния работник на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка, и че в такъв случай посоченият документ може да има обратно действие.

58. Както посочва запитващата юрисдикция, от практиката на Съда следва, че удостоверение Е 101 може да има обратно действие. Така Съдът е отбелязал, че с издаването на такова удостоверение компетентната институция само обявява, че съответният работник е подчинен на законодателството на държавата членка, чиято е тази институция, през даден период, в който той полага труд на територията на друга държава членка. Все според Съда обаче, макар и да е за предпочитане такова изявление да бъде издадено преди началото на съответния период, то може да бъде издадено и по време на този период, и дори след като той изтече. При тези условия няма пречка удостоверение Е 101 при необходимост да има обратно действие⁵⁵.

59. Тази съдебна практика според мен се прилага *mutatis mutandis* към новата правна уредба⁵⁶. В този контекст следва да се констатира, че член 15, параграф 1 от Регламент № 987/2009, който се отнася до процедурата за прилагането по-специално на член 12 от Регламент № 883/2004, изрично предвижда, че „когато дадено лице упражнява дейността си в държава членка, различна от компетентната държава членка съгласно дял II от [Регламент № 883/2004], работодателят, или когато става въпрос за лице, което не упражнява дейност като заето лице — съответното лице информира, при *възможност предварително*, компетентната институция на държавата членка, чието законодателство се прилага. Тази институция предоставя на съответното лице атестацията, посочена в член 19, параграф 2 от [Регламент № 987/2009], и незабавно предоставя на институцията, определена от компетентния орган на държавата членка, където се упражнява дейността, информацията относно приложимото законодателство спрямо съответното лице съгласно [...] член 12 от [Регламент № 883/2004]“⁵⁷.

60. Запитващата юрисдикция обаче повдига въпроса дали преносимият документ А1 има обвързващо действие в хипотезата, при която той е издаден едва след установяването на задължението за осигуряване на съответния работник съгласно социалноосигурителното законодателство на приемащата държава членка. Всъщност според тази юрисдикция може да се приеме, че актовете, които установяват такова задължение за осигуряване, също представляват „документи“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, което предполага, че тези актове обвързват органите на останалите държави членки.

61. Според мен тази обосновка не е убедителна.

62. На първо място, считам, че подобно тълкуване не съответства на текста на Регламент № 987/2009. Припомням, че член 5, параграф 1 от посочения регламент се отнася до документите, изготвени от институция на държава членка, които *показват* положението на дадено лице за целите на прилагането на регламенти № 883/2004 и № 987/2009, както и съответните подкрепящи доказателства⁵⁸. Решение относно подчиняването на дадено лице на социалноосигурителната схема на една държава членка не „показва“ положението на това лице по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, а според мен цели по-скоро да *установи* правното положение на това лице. Освен това съгласно член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009 компетентната институция на държавата членка, чието законодателство е

⁵⁵ Вж. решение от 30 март 2000 г., Banks и др. (C-178/97, EU:C:2000:169, т. 53 и 54). Вж. също решение от 4 октомври 2012 г., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, т. 43), според което удостоверението Е 101 *по принцип* следва да се издава преди или в началото на този период. Вж. и точка 6 от решение № 181 на административната комисия от 13 декември 2000 г. за тълкуването на член 14, параграф 1, член 14а, параграф 1 и член 14б, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1408/71 (ОВ L 329, 2001 г., стр. 73).

⁵⁶ Вж. точка 33 от настоящото заключение.

⁵⁷ Курсивът е мой.

⁵⁸ Член 5, параграф 1 е цитиран в точка 9 от настоящото заключение.

приложимо по силата на разпоредба на дял II от Регламент № 883/2004, предоставя атестация, че това законодателство е приложимо, *по искане* на съответното лице или на работодателя⁵⁹. Решение, с което се установява приложимостта на социалноосигурителното законодателство на една държава членка спрямо дадено лице, обаче не е издадено „по искане на съответното лице или на работодателя“ по смисъла на последната разпоредба, а по-скоро по инициатива на съответните органи.

63. На второ място, както вече изложих в настоящото заключение, следва да се приеме, че с приемането на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009 законодателят на Съюза е възнамерявал да кодифицира практиката на Съда относно обвързващото действие на удостоверение Е 101⁶⁰. Тази съдебна практика обаче се отнася само до удостоверенията Е 101 (понастоящем преносим документ А1), но не и за други видове документи⁶¹. По-нататък, в този контекст считам, че решение Banks и др. се отнася до ситуация, съответстваща на разглежданата по главното производство, при която съответните удостоверения Е 101 са били издадени поне отчасти *след* установяването на приложимостта на социалноосигурителното законодателство на приемащата държава членка спрямо съответните работници⁶². Това обстоятелство обаче не засяга преценката на Съда, че тези удостоверения са имали обвързващо действие.

64. На трето място, считам, че тълкуване, според което решение, с което се установява приложимостта на социалноосигурителното законодателство на една държава членка спрямо дадено лице, може да се квалифицира като „документ“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 987/2009, може да доведе до неподходящи и дори произволни резултати. Действително, както изтъква полското правителство, такъв подход би могъл да предизвика надпревара между органите на държавите членки, в която всеки от тях да се стреми първи да издаде решение за приложимостта на собственото си социалноосигурително законодателство, което би могло да застраши правната сигурност на съответните лица⁶³. Наистина при такъв сценарий всяка държава членка би имала финансов интерес да бъде първа.

65. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, буква б) в смисъл, че преносимият документ А1 има обвързващо действие и в случай че този документ е издаден след установяването на задължението за осигуряване на съответния работник съгласно социалноосигурителната схема на приемащата държава членка и че в такъв случай този документ може да има обратно действие.

66. В това отношение ще добавя, че въпросът дали с издаването на преносимия документ А1 след установяването на приложимостта на социалноосигурителното законодателство на приемащата държава членка спрямо зетото лице издаващата институция евентуално е нарушила задължението си за лоялно сътрудничество по силата на член 4, параграф 3 ДЕС и дали съответните органи е трябвало в такова положение да приложат член 6 от Регламент

59 Посоченият член 19, параграф 2 е цитиран в точка 10 от настоящото заключение. Вж. също член 15, параграф 1 от Регламент № 987/2009, съгласно който компетентната институция на държавата членка, чието законодателство се прилага, издава на съответното лице *атестацията*, посочена в член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009.

60 Вж. точки 27—33 от настоящото заключение.

61 Що се отнася до разграничението между правното действие на удостоверение Е 101 и това на други видове документи, вж. решения от 12 февруари 2015 г., *Voiman* (C-114/13, EU:C:2015:81, т. 26 и 27) и от 9 септември 2015 г., *X и Van Dijk* (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564, т. 47—50).

62 Решение от 30 март 2000 г., *Banks и др.* (C-178/97, EU:C:2000:169). Вж. по-специално точки 5—7 от посоченото решение.

63 Припомням, че практиката на Съда относно обвързващото действие на удостоверение Е 101 се основава по-конкретно на съображения, свързани с правната сигурност на лицата, които се движат в рамките на Съюза. Вж. точка 35 от настоящото заключение. Държа да спомена в този контекст, че от акта за преюдициално запитване е видно, че в производството пред запитващата юрисдикция здравноосигурителната каса в Залцбург посочва, че според нея „единственият начин да се постигне решение по съществото на случая[е] да се установи с решение подчиняването на задължителното осигуряване въпреки представянето от унгарската институция на [преносими] документи А1“.

№ 987/2009, е без последствия за обвързващото действие на този документ⁶⁴. Припомням, че ако дадена държава членка счита, че друга държава членка не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза, първата има право да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 259 ДФЕС⁶⁵.

В. По третия преюдициален въпрос

1. По предмета на въпроса и предложените тълкувания

67. Третият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на забраната за заместване по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004⁶⁶. Запитващата юрисдикция посочва, че този въпрос се поставя единствено в случай че при определени условия преносимият документ А1 би имал само ограничено обвързващо действие. Следователно с оглед на отговора, който предлагам да се даде на първия и втория преюдициален въпрос, по принцип не е необходимо да се отговаря на третия преюдициален въпрос.

68. Въпреки това, за всеки случай и с оглед на факта, че третият преюдициален въпрос е в основата на спора между Република Австрия и Унгария, който представлява фонът на спора по главното производство⁶⁷, ще изложа по-долу коментари по този въпрос.

69. По силата на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 „лице, което осъществява дейност като заето лице в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея, и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвиденото времетраене на тази работа не превишава двадесет и четири месеца *и че не е изпратено да замества друго лице*“⁶⁸. През спорния период по въпросното дело изразът „*че не е изпратено да замества друго лице*“ е бил заменен с израза „*че не е изпратено да замества друго командировано лице*“⁶⁹.

70. Запитващата юрисдикция изпитва съмнения относно обхвата на забраната за заместване и по-специално по въпроса дали забраната е нарушена в ситуация като разглежданата по главното производство, при която заместването става чрез командироване, извършено не от същия работодател, а от друг работодател. В това отношение тази юрисдикция посочва, че докато командированите от Martimpex-Meat лица през спорния период действително не са замествали работници на посоченото дружество, те вероятно са замествали работници на Martin-Meat⁷⁰. Запитващата юрисдикция иска да се установи по-нататък дали е необходимо да се изследва в това отношение въпросът дали двамата работодатели са със седалище в една и съща държава членка (трети преюдициален въпрос, буква а) и дали съществуват лични и/или организационни връзки между съответните работодатели (трети преюдициален въпрос, буква б).

64 Що се отнася до връзката между членове 5 и 6 от Регламент № 987/2009, вж. точка 32 от настоящото заключение.

65 Вж. също точка 52 от настоящото заключение.

66 Бих искал да отбележа, че предложението на Комисията от 13 декември 2016 г., посочено по-горе, предвижда изменение на член 12 от Регламент № 883/2004. Вж. член 1, точка 13 от посоченото предложение и съответните обяснения в изложението на мотивите.

67 Виж. точки 18—21 от настоящото заключение.

68 Курсивът е мой. От акта за преюдициално запитване е видно, че не се оспорва в конкретния случай, че предвидимата продължителност на работата не е превишавала двадесет и четири месеца, както се изисква в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

69 Курсивът е мой. От подготвителните работи по Регламент № 465/2012 е видно, че изменението има за цел да внесе уточнението, че дадено *командировано* лице не може да бъде заменено от друго командировано лице след изтичане на срока на командироване на първото лице, като пропускането на думата „командировано“ в първоначалната редакция на Регламент № 883/2004 е било случайно. Вж. точка 5 от обяснителния меморандум на предложението на Комисията от 20 декември 2010 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент № 883/2004 (документ COM(2010) 794 окончателен). Вж. също точки 6 и 7 от настоящото заключение.

70 Вж. точки 12 и 13 от настоящото заключение.

71. Две са защитаваните пред Съда тези относно тълкуването на забраната за заместване съгласно член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

72. Според първия подход, съответстващ на позицията, защитавана от здравноосигурителната каса в Залцбург, австрийското, белгийското, чешкото, германското и френското правителство, както и от Комисията, забраната за заместване се противопоставя на всякакво заместване на командировани работници, без да има значение дали командироването е извършено от един и същи работодател или от различни работодатели. От това следва, че това условие не е изпълнено, когато работодателят Б командирова работник в друга държава членка за извършване на дейност, която преди е била извършвана от работник, командирован от работодателя А, без значение дали става въпрос за двама работодатели, чиито седалища са в една и съща държава членка, и дали съществуват лични и/или организационни връзки между тях. Това широко тълкуване на забраната за заместване съответства *mutatis mutandis* на подхода, описан в практическия наръчник на административната комисия⁷¹.

73. Според втория подход, съответстващ на позицията, защитавана от Alpenrind и от унгарското и полското правителство, следва да се възприеме по-тясно тълкуване на забраната за заместване. Всъщност това условие не би било нарушено, когато става въпрос за командировки, извършвани от различни работодатели, като в това отношение е без значение дали съответните работодатели са със седалище в една и съща държава членка⁷².

74. Двамата подхода се основават на твърде различни *гледни точки*. При първия подход забраната за заместване трябва да се разглежда не само от гледната точка на държавата членка по произход, но и от тази на приемащата държава членка. Следователно тази забрана не допуска определени задачи или функции в приемащата държава членка да се извършват непрекъснато от командировани работници, които не са подчинени на схемата за социална сигурност на тази държава членка.

75. Този подход на практика означава, от една страна, че работодателят Б е възпрепятстван да се ползва от режима, предвиден в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, като командирова свои работници в друга държава членка с цел предоставяне на услуга, ако работодателят А преди това е използвал същия режим за предоставяне на същата услуга в тази държава членка. От друга страна, според този подход получателят на услугата в приемащата държава членка (а именно в конкретния случай Alpenrind) не може да прибегва до последователни и отделни договори с различни предприятия за извършването на същата дейност от командировани работници, които не са подчинени на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка.

76. Вторият подход се основава, обратно, на гледната точка на държавата членка по произход и на работодателя, който командирова работници. Според този подход има значение единствено дали е налице заместване на командировани работници от гледна точка на този работодател.

71 Вж. част I, точка 7 от Практическия наръчник на административната комисия по законодателството, приложимо в Европейския съюз (ЕС), Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Швейцария, от декември 2013 г., от която е видно, че „[р]аботникът или служителът, командирован в приемащата държава членка А, не може да бъде заместен незабавно от командирован работник или служител на същото предприятие от изпращащата държава членка Б, нито от командирован работник или служител от друго предприятие, намиращо се в държавата членка Б, нито от командирован работник или служител на предприятие, намиращо се в държава членка В [...] [А]ко обаче в приемащото предприятие в държава членка А е работил командирован работник или служител от изпращащата държава членка Б, то той не може да бъде заместен незабавно от нов командирован работник или служител от която и да било държава членка. Няма значение от кое командироващо предприятие или от коя изпращаща държава членка е новият командирован работник или служител — един командирован работник или служител не може да бъде заместен незабавно от друг командирован работник или служител“. Бих искал да отбележа, че тази редакция на Практическия наръчник беше публикувана едва след спорния период, предмет на главното производство. Предишната редакция на Практическия наръчник на административната комисия, от януари 2011 г., не съдържа това пояснение.

72 Нито Martin-Meat Martimpex-Meat, нито ирландското правителство са представили становища по третия преюдициален въпрос.

77. Следва да се констатира, най-напред, че запитващата юрисдикция не е предоставила никаква индикация в смисъл, че фактите, с които е сезирана в спора по главното производство, могат да представляват измама или злоупотреба с право⁷³. Поради това изхождам от предпоставката, че третият преюдициален въпрос не се отнася до специфичните случаи на измама или злоупотреба.

78. По-нататък, следва да се констатира, че актът за преюдициално запитване не съдържа данни за съществуването на лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, а именно Martin-Meat и Martimpex-Meat, нито, при необходимост, за естеството на такива връзки⁷⁴. С третия преюдициален въпрос, буква б) запитващата юрисдикция си поставя все пак въпроси за значението на наличието на такива връзки между съответните работодатели за тълкуването на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004⁷⁵.

79. В анализа, който следва, ще разгледам, на първо място, въпроса дали в хипотезата, при която не съществуват лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, забраната за заместване, посочена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, не допуска работодателя да командирова работник в друга държава членка за осъществяване на дейност, която преди е била извършвана от работник, командирован от друг работодател (раздел 2).

80. Още отсега посочвам, че според мен на този въпрос трябва да се даде отрицателен отговор. Всъщност смятам, поради съображенията, изложени по-долу, че широкото тълкуване на забраната за заместване е неоснователно и че нищо не възпрепятства работодателя Б да извърши командироване в съответствие с член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, когато работодателят А е извършил такова командироване по-рано.

81. На второ място, ще се спра на части а) и б) от третия преюдициален въпрос, с които запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали обстоятелствата, че от една страна, работодателите имат седалища в една и съща държава членка, и от друга страна, че между тях съществуват лични и/или организационни връзки, могат да променят отговора, който следва да се даде на третия преюдициален въпрос. В това отношение, първо, ще обясня причините, поради които смятам, че мястото на седалището на всеки от съответните работодатели е ирелевантно за забраната за заместване (раздел 3). На второ място, ще разгледам накратко хипотезата, при която между съответните работодатели са налице лични и/или организационни връзки (раздел 4).

⁷³ Вж. също бележка под линия 17 от настоящото заключение.

⁷⁴ Martimpex-Meat и Martin-Meat поддържат, че не съществуват никакви имуществени, организационни или управленски връзки между двете дружества. Унгарското правителство твърди, подобно на тях, че по настоящото дело става въпрос за различни юридически лица. Обратно, австрийското правителство изтъква, че е налице силно сходство в наименованията и организационната структура на двамата работодатели, а също и частично припокриване на командированите работници.

⁷⁵ Държа да уточня, че според мен третият преюдициален въпрос, буква б) няма хипотетично естество, годно да повлече неговата недопустимост съобразно практиката на Съда. Въз основа на акта за преюдициално запитване ми изглежда действително, че запитващата юрисдикция на този етап не се е произнесла по въпроса дали съществуват в конкретния случай лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, тъй като този въпрос ще се постави само ако Съдът отхвърли широкото тълкуване на забраната за заместване.

2. По тълкуването на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004

а) По режима, предвиден в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004

82. Разпоредбите на дял II от Регламент № 883/2004, към които се числи и член 12, параграф 1, представляват пълна и единна система от стълкновителни норми, целящи да подчинят работниците, които се движат в рамките на Съюза, на схемата за социална сигурност само на една държава членка, за да се избегнат натрупванията на приложими национални законодателства и усложненията, които биха могли да произтекат от това⁷⁶.

83. Член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 определя общото правило за привързване, съгласно което спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка (*lex loci laboris*)⁷⁷. По силата на член 12, параграф 1 от посочения регламент лице, командировано от работодателя си в друга държава членка, продължава да е подчинено на законодателството на държавата членка по произход. С други думи, член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 предвижда *възможност* за работодателя при определени условия да командирова работниците си в друга държава членка, без да е необходимо да подчинява тези работници на схемата за социална сигурност на последната държава членка.

84. Посоченият член 12, параграф 1 има за цел в частност да насърчи свободното предоставяне на услуги в полза на предприятията, които ги използват, като изпращат работници в държави членки, различни от държавата, в която са установени. Всъщност тази разпоредба има за цел да спомогне за премахването на пречките пред свободното движение на работници и да благоприятства взаимното икономическо проникване, като избягва административни усложнения, по-специално за работниците и за предприятията⁷⁸.

85. Следва да се уточни, че противно на схващането, застъпено от здравноосигурителната каса в Залцбург, австрийското, белгийското, чешкото, германското и френското правителство, както и от Комисията, член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 не може да се квалифицира като „изключение“. Всъщност, както изрично следва от заглавието му, той представлява *специална норма*, която урежда конкретна ситуация, и това оправдава критерий за привръзка⁷⁹. В този контекст Съдът е констатирал по отношение на член 14, параграф 1, буква а) от Регламент № 1408/71 (който предшества член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004), че „в някои *особени положения* простото прилагане на общото правило, посочено в член 13, параграф 2, буква а) [понастоящем член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004] [от Регламент № 1408/71], би довело не до избягване, а напротив, до пораждаване, както за работника, така и за работодателя и за социалноосигурителните органи, на административни усложнения, които

76 Вж. в подобен смисъл във връзка с член 14, параграф 1, буква а) от Регламент № 1408/71 (който предшества член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004) решение от 9 ноември 2000 г., Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, т. 18 и цитираната съдебна практика). Що се отнася до принципа на приложимост само на едно законодателство, вж. член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004, цитиран в точка 5 от настоящото заключение.

77 Вж. точка 5 от настоящото заключение. Вж. също съображение 17 от Регламент № 883/2004.

78 Вж. в подобен смисъл, във връзка с член 14, параграф 1, буква а) от Регламент № 1408/71 (който предшества член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004), решение от 9 ноември 2000 г., Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, т. 19 и цитираната съдебна практика). Вж. също съображения 1 и 2 от Решение A2 на административната комисия от 12 юни 2009 г. относно тълкуването на член 12 от Регламент № 883/2004 (ОВ С 2010, 106 г., стр. 5).

79 Член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е цитиран в точки 6 и 7 от настоящото заключение. Вж. също съображение 18 от Регламент № 883/2004, по силата на което „[в] специфични ситуации, които оправдават други критерии за приложимост, е необходимо да се предвиди изключение от това общо правило“.

могат да попречат на упражняването на свободното движение на лицата, попадащи в приложното поле на този регламент [...]. *Особени правила*, приложими за тези положения, са предвидени по-конкретно в член 14 от Регламент № 1408/71 [понастоящем член 12 от Регламент № 883/2004]⁸⁰.

86. При тези условия считам, че няма основания за особено ограничително тълкуване на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

б) По забраната за заместване, предвидена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004

87. По силата на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 командированото лице продължава да е подчинено на социалноосигурителната схема на държавата членка по произход, при условие по-специално че „не е изпратено да замества друго командировано лице“.

88. Такава забрана за заместване не се съдържа в първоначалната редакция на член 13, буква а) от Регламент № 3 (който предшества член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004), а е добавена в текста на посочената разпоредба с Регламент № 24/64/ЕИО⁸¹. От първото съображение на последния регламент е видно, че „прилагането на член 13, буква а) от [Регламент № 3] е довело до някои злоупотреби и това налага изменението на тази разпоредба с цел спиране на тези злоупотреби, като същевременно се запази възможността командированите работници да останат подчинени на законодателството на държавата по обичайна заетост“ [неофициален превод].

89. Според моя прочит на генезиса на забраната за заместване законодателят на Съюза е искал с нея да запълни явна празнота, открита в Регламент № 3, изразяваща се в това, че някои работодатели заобикаляли изискването за времетраенето на командировката⁸², като извършвали необходимите ротации на командированите си работници, за да продължат да ги осигуряват съгласно законодателството на държавата членка по произход, където социалноосигурителните вноски били по-ниски в сравнение с тези в приемащата държава членка⁸³. Забраната за заместване впоследствие е запазена без съществени изменения в член 14, параграф 1, буква а) от Регламент № 1408/71, а по-късно и в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004⁸⁴.

80 Курсивът е мой. Вж. решение от 4 октомври 2012 г., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, т. 31).

81 Регламент на Съвета от 10 март 1964 г. за изменение на член 13 от Регламент № 3 и на член 11 от Регламент № 4 (приложимо законодателство за командированите работници и за работниците, които обичайно осъществяват дейността си в няколко страни) (ОВ № 47, 1964 г., стр. 746).

82 Предишният член 13, буква а) от Регламент № 3 предвижда „вероятна продължителност“ не повече от дванадесет месеца, която може да бъде удължена до двадесет и четири месеца. Припомням, че член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 предвижда „предвидима продължителност“ не повече от двадесет и четири месеца. Вж. точка 6 от настоящото заключение.

83 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Dutheillet de Lamothé по дело Manpower (35/70, непубликувано, EU:C:1970:104, стр. 1265), в което се посочва, че „[член 13, буква а) от Регламент № 3] е довел до злоупотреби. Някои предприятия откривали обекти извън своята страна на произход и извършвали необходимите ротации на командирования персонал, така че този персонал да остане подчинен на законодателството на страната на произход, където социалноосигурителните вноски били по-ниски, отколкото в страната, където работел. Такива практики били установени по-специално във Франция, в секторите на строителството и дървообработването. От друга страна, установено било, по-специално в отношенията между Нидерландия и Германия, че „фирми за подбор на персонал“ или „подизпълнители“, които нямали качеството на работодатели в първата държава, осигурявали на предприемачи от втората държава работници или служители, които оставали подчинени на социалноосигурителното законодателство на първата държава“. Забележките на генералния адвокат се отнасят по-специално до успоредното въвеждане на понятието „командироване“ в текста на член 13, буква а) от Регламент № 3. Вж. също Петия годишен доклад на административната комисия относно прилагането на регламентите за социалното осигуряване на работниците мигранти, януари—декември 1963 г., стр. 12 и 56. Вж. и заключението на генералния адвокат Jacobs по дело FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, т. 26), което също се отнася до въвеждането на забраната за заместване.

84 Член 13, буква а) от Регламент № 3, изменен с Регламент № 24/64, изисква командированият работник да „не е изпратен да замества друг работник, чийто срок на командироване е изтекъл“ [неофициален превод]. Член 14, параграф 1, буква а) от Регламент № 1408/71 изисква работникът да „не е изпратен да замести друг работник, чийто срок на командироване е изтекъл“. Член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е цитиран в точки 6 и 7 от настоящото заключение.

90. Въпросът, който се поставя по настоящото дело, е дали чрез въвеждането на забраната за заместване законодателят на Съюза е искал да предотврати и *други* ситуации, различни от тази, в която един и същ работодател извършва ротации на командирования си персонал с цел заобикаляне на условието за срока на командироването, и по-специално дали той е възнамерявал да забрани последователни командирования, извършвани от различни работодатели.

91. Според мен това не е така.

92. На първо място, не намирам нищо в текста на регламенти № 3, № 1408/71 и № 883/2004, нито в съответните подготвителни работи по тях, което да свидетелства за наличие на такава воля от страна на законодателя.

93. Въпреки че текстът на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, по силата на който командировано лице не може да бъде „изпратено да замества друго командировано лице“, не е убедителен, все пак намирам, че той дава основание за тълкуване, според което забраната за заместване няма за цел да предотврати последователното командироване на лица от различни работодатели. Така в буквален смисъл думите „изпратено да замества“, които се съдържат във всички езикови версии на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, с изключение на немската, според мен означават, че работникът е командирован от работодателя *с цел да замести друг командирован работник*⁸⁵.

94. Действително, извън случаите на злоупотреба, командироването, извършено от работодателя Б, няма за цел заместването на работник, командирован от работодателя А. То цели по-скоро предоставянето на услуга в приемащата държава членка. В това отношение ще добавя, че дори не е сигурно, че работодателят Б е запознат с предходното командироване, извършено от работодателя А⁸⁶.

95. Освен това изразът „изпратено да замества“ според мен потвърждава тезата, че забраната за заместване трябва да се разглежда единствено от гледна точка на работодателя, който командирова работника. Припомням, че член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 предвижда условията, при които този работодател може да командирова своите работници, без да е длъжен да ги осигурява в съответствие със социалноосигурителното законодателство на приемащата държава членка⁸⁷. В това отношение тази разпоредба определя условието, при което командированото лице не може да бъде изпратено (от посочения работодател) да замества друго командировано лице. Така от редакционна гледна точка забраната за заместване следва да се разглежда от перспективата на работодателя, който командирова работника.

96. Ето защо считам, че не е налице „заместване“ по смисъла на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, когато работодателят Б извършва командироване на работник за извършване на дейност, която вече е била извършвана от работник, командирован от работодателя А. С други думи, считам, че нищо не възпрепятства работодателя Б да извърши

85 В някои езикови версии дори е посочено, че лицето не може да бъде изпратено, „за да“ замества друго командировано лице. Вж. например текста на датски език („ikke udsendes for at afløse en anden person“), на английски език („not sent to replace another person“) и на шведски език („inte sänds ut för att ersätta någon annan person“). Текстът на немски език обаче гласи, че лицето не *замества* друго лице („nicht eine andere [entsandte] Person abgelöst“). Измененията на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, извършени с Регламент № 465/2012, не засягат по никакъв начин този анализ на различните езикови версии. Вж. точки 6 и 7 от настоящото заключение.

86 Припомням, че анализът в настоящия раздел се отнася до хипотезата, при която няма лични и/или организационни връзки между съответните работодатели. Вж. точки 78 и 79 от настоящото заключение.

87 Вж. и точка 83 от настоящото заключение.

това командироване. От това следва и че получателят на услугата в приемащата държава членка не е възпрепятстван да използва последователни и отделни договори с различни предприятия за извършването на една и съща дейност от командировани работници, които не са подчинени на схемата за социална сигурност на приемащата държава членка.

97. В това отношение ще добавя, че тълкуването в обратен смисъл би имало за последица, че работодателят Б би бил поставен в по-неблагоприятно положение в сравнение с работодателя А единствено поради факта, че последният се е възползвал пръв от възможността, предоставена от член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (на принципа „първият пристигнал се обслужва първи“). Нищо обаче не дава основание според мен да се предположи, че законодателят на Съюза е целял постигането на такъв резултат. Намирам, че такова тълкуване би довело до въвеждането на ново условие в посочената разпоредба, което не произтича от нейния текст и което според мен би било в противоречие с принципа на правната сигурност на заинтересованите лица⁸⁸.

98. В този контекст следва да се приеме, че с приемането на Регламент № 883/2004 законодателят на Съюза е бил напълно запознат с проблематиката във връзка със заместването на командировани работници и че също така е бил наясно с потенциалните икономически предимства, произтичащи от член 12, параграф 1 от посочения регламент за работодателя, и допълнително — и за неговия съдоговорител в приемащата държава членка. Ако беше искал да предотврати последователни командирования, извършени от различни работодатели, той щеше без съмнение да използва много по-ясна терминология.

99. На второ място, що се отнася до целта да се избегнат злоупотреби, считам, че нищо не дава основание да се предположи по общ начин, че става въпрос за злоупотреба, когато работодателят Б командирова свои работници в съответствие с член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 за извършване на дейност, която преди това е била извършвана от работници, командировани от работодателя А. Припомням впрочем, че в такъв случай работодателят Б не е непременно информиран за предходното командироване на лица от работодателя А⁸⁹.

100. На трето място, считам, че широкото тълкуване на забраната за заместване, според което тя включва и последователните командирования, извършени от различни работодатели, може да застраши целите, чието постигане се преследва с член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Напомням, че тази разпоредба цели, наред с останалото, насърчаване на свободното предоставяне на услуги и свободното движение на работници, както и насърчаване на взаимното икономическо проникване, като се избягват административните усложнения, особено за работниците и предприятията⁹⁰.

101. Широкото тълкуване на забраната за заместване би означавало на практика, че работодателят потенциално би бил поставен в положение на несигурност към момента на командироването относно това дали положението на командирования работник попада в приложното поле на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 и съответно дали посоченият работник е подчинен по време на командироването му на социалноосигурителната схема на държавата членка по произход или на тази на приемащата държава членка. Всъщност работодателят Б може легитимно да счита, че предвидените в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 условия са изпълнени. Ако обаче впоследствие се установи, че работник,

⁸⁸ Според практиката на Съда принципът на правната сигурност изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, особено в случаите, когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица. Вж. по-конкретно решение от 18 декември 2008 г., Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, т. 60).

⁸⁹ Припомням, че запитващата юрисдикция не е предоставила никаква индикация, че фактите, с които е сезирана в спора по главното производство, могат да представляват измама или злоупотреба с право. Вж. точка 77 от настоящото заключение.

⁹⁰ Вж. точка 84 от настоящото заключение.

командирован от работодател А, по-рано е извършвал съответната дейност в приемащата държава членка, съгласно посоченото тълкуване работодателят Б трябва да приеме, че командированият от него работник е подчинен на схемата на приемащата държава членка. Такъв би бил случаят независимо от евентуалното издаване на преносим документ А1 от компетентната институция на държавата членка по произход, който удостоверява включването на посочения работник към социалноосигурителната схема на тази държава членка⁹¹.

102. Подобно развитие би могло да промени значително икономическите условия, при които работодателят Б предоставя услугите си в приемащата държава членка⁹², и освен това би довело до административни усложнения за работодателя Б и за съответния работник, отнасящи се по-специално до подчиняването на посочения работник на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка, до претендирането на вече платените вноски в държава членка по произход и до оттеглянето на преносимия документ А1 от издаващата институция. Според мен наличието на подобна несигурност за работодателя Б не е в съответствие с принципа на правната сигурност и може да възпрепятства свободното предоставяне на услуги и свободното движение на работници в рамките на Съюза в противоречие с целта, преследвана от член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

103. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на третия преюдициален въпрос в смисъл, че забраната за заместване, установена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, допуска възможността работодател да командирова работник за извършване на дейност, която преди това е била извършвана от работник, командирован от друг работодател.

104. За изчерпателност държа да отбележа, че предлаганото от мен тълкуване на член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004 се различава от това на административната комисия⁹³. В това отношение е достатъчно да се констатира, че законодателят на Съюза е свободен да пристъпи към изменение на посочения регламент, ако желае да разшири предвидената в тази разпоредба забрана за заместване, като включи и последователните командирования на работници от различни работодатели. При съществуващата правна уредба обаче не виждам основание за тълкуване, водещо до такъв резултат.

3. По хипотезата, при която работодателите са със седалище в една и съща държава членка (трети преюдициален въпрос, буква а)

105. С третия си преюдициален въпрос, буква а) запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали обстоятелството, че съответните работодатели са със седалище в една и съща държава членка, може да промени отговора, който следва да се даде на третия преюдициален въпрос.

106. За мен няма съмнение, че този въпрос заслужава отрицателен отговор.

91 В това отношение вж. част I, точка 7 от Практическият наръчник на административната комисия от декември 2013 г., посочен по-горе, от която е видно, че „[o]т гледна точка на компетентната институция на изпращащата държава членка може да изглежда, че условията за командироване действително са били изпълнени към момента на преценката на условията за командироване“.

92 В настоящия случай Martin-Meat и Martimpex-Meat посочват, че на 21 март 2016 г. австрийските социалноосигурителни органи са изпратили на Martimpex-Meat известие за плащане на вноски за посочените работници в размер на над 4 милиона евро заедно с лихви за забава, или общо около 5 милиона евро.

93 Вж. точка 72 и бележка под линия 71 от настоящото заключение.

107. Действително направеният по-горе анализ не разкрива нито едно обстоятелство, даващо основание да се прави разграничение в зависимост от мястото на седалището на всеки от съответните работодатели. Поради това считам, че забраната за заместване, прогласена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, допуска възможността работодателят да командирова работник за извършване на работа, която преди това е била извършвана от работник, командирован от друг работодател, независимо от това дали посочените работодатели са със седалище в една и съща държава членка.

108. Следователно предлагам на Съда да отговори на третия въпрос, буква а) в смисъл, че за целите на третия преюдициален въпрос няма значение дали съответните работодатели са със седалище в една и съща държава членка.

4. По хипотезата, при която съществуват лични и/или организационни връзки между работодателите (трети преюдициален въпрос, буква б)

109. С третия си преюдициален въпрос, буква б) запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали обстоятелството, че между съответните работодатели съществуват лични и/или организационни връзки, може да промени отговора, който следва да се даде на третия преюдициален въпрос.

110. Следва да се припомни, че анализът, който току-що изложих във връзка с тълкуването на забраната за заместване съгласно член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, се отнася до хипотезата, при която няма лични и/или организационни връзки между съответните работодатели⁹⁴. Припомням по-нататък, че запитващата юрисдикция не е предоставила никаква индикация, че в конкретния случай съществуват лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, нито, при необходимост, информация за естеството на такива връзки⁹⁵.

111. При тези условия се ограничавам до констатацията, че в случаите, в които *съществуват* лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, според мен трябва да се разгледа въпросът дали извършваните от посочените работодатели командировки имат за цел да заобиколят забраната за заместване по член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Припомням, че съгласно постоянната практика на Съда правните субекти не могат да се позовават на нормите на правото на Съюза с цел измама или злоупотреба и правната уредба на Съюза не може да се прилага дотолкова широко, че да обхване злоупотребите на икономическите оператори⁹⁶.

112. Запитващата юрисдикция обаче не е предоставила никаква индикация в смисъл, че фактите, с които е сезирана в спора по главното производство, биха могли да представляват измама или злоупотреба с право⁹⁷. При тези условия считам, че не е необходимо Съдът да се произнеса повече по този въпрос.

113. Въз основа на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на третия преюдициален въпрос, буква б) в смисъл, че в случаите, в които съществуват лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, трябва да се разгледа въпросът дали извършените от посочените работодатели командирования имат за цел да заобиколят забраната за заместване, предвидена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

94 Вж. точка 79 от настоящото заключение.

95 Вж. точка 78 от настоящото заключение.

96 Вж. решение от 22 ноември 2017 г., Cussens и др. (C-251/16, EU:C:2017:881, т. 27 и цитираната съдебна практика).

97 Вж. точка 77 от настоящото заключение.

V. Заключение

114. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия) по следния начин:

- „1) Член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г., трябва да се тълкува в смисъл, че докато не бъде оттеглен или обявен за невалиден, преносимият документ А1, издаден от компетентната институция на държава членка в съответствие с член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009, изменен с Регламент № 465/2012, удостоверяващ включването на работника към социалноосигурителната схема на тази държава членка на основание разпоредба на дял II от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012, има обвързващо действие спрямо юрисдикция, по смисъла на член 267 ДФЕС, на друга държава членка.
- 2) Преносимият документ А1 има обвързващо действие и в ситуация като разглежданата по главното производство, при която административната комисия за координация на системите за социална сигурност е приела решение за оттеглянето на този документ, но издаващата институция не го е оттеглила.

Същият извод се налага и в случай че този документ е издаден след подчиняването на съответния работник на социалноосигурителната схема на приемащата държава членка. В такъв случай документът може да има обратно действие.

- 3) Член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004, изменен с Регламент № 465/2012, трябва да се тълкува в смисъл, че забраната за заместване, предвидена в тази разпоредба, допуска възможността работодателят да командирова работник в друга държава членка за извършване на дейност, която преди това е била извършвана от работник, командирован от друг работодател, и то независимо от това дали съответните работодатели са със седалище в една и съща държава членка.

Въпреки това, в случай че съществуват лични и/или организационни връзки между съответните работодатели, трябва да се разгледа въпросът дали извършените от посочените работодатели командированя имат за цел да заобиколят забраната за заместване, предвидена в член 12, параграф 1 от Регламент № 883/2004“.