



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 22. juni 2023¹

Sag C-422/22

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu
mod
TE**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen))

»Præjudiciel forelæggelse – vandrende arbejdstagere – social sikring – lovgivning, der finder anvendelse – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 76 – gensidig forpligtelse til oplysning og samarbejde – forordning (EF) nr. 987/2009 – A1-attest – tilbagetrækning ex officio – artikel 6 og artikel 16 – ingen forpligtelse for den udstedende institution til at indlede en dialog- og forligsprocedure med den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten – artikel 2 og 20 – forpligtelse til at underrette denne myndighed hurtigst muligt efter tilbagetrækning af attesten«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af forordning (EF) nr. 987/2009² og mere specifikt spørgsmålet om analog anvendelse af denne forordnings artikel 6 og artikel 16 på en procedure for tilbagetrækning af en A1-attest.
2. Anmodningen er blevet indgivet inden for rammerne af en tvist mellem TE og Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (socialsikringskontor, afdelingen i Toruń, Polen) (herefter »ZUS«) vedrørende den nævnte myndigheds afgørelse om at trække en A1-attest tilbage, som efter anmodning fra den nævnte ansøger attesterede dennes situation i forbindelse med anvendelsen af den polske lovgivning om social sikring i perioden fra den 22. august 2016 til den 21. august 2017.
3. Domstolen har ikke tidligere taget stilling til, hvilken procedure der skal anvendes i et sådant tilfælde af tilbagetrækning af en A1-attest på initiativ af den institution, som har udstedt den. Jeg vil redegøre for grundene til, at bestemmelserne i forordning nr. 987/2009 om tilfælde af tvivl om en sådan attests gyldighed eller om, hvilken lovgivning der skal anvendes, ikke er relevante i en sådan situation. Jeg er nemlig af den opfattelse, at de kompetente institutioner i de berørte

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22.5.2012 (EUT 2012, L 149, s. 4) (herefter »forordning nr. 987/2009« eller »gennemførelsesforordningen«).

medlemsstater, hvis en A1-attest trækkes tilbage ex officio, i mangel af en dialog- og forligsprocedure skal foretage en udveksling af oplysninger a posteriori som led i det samarbejde, som EU-lovgiver har iværksat, således at de berørte personers rettigheder ikke påvirkes.

II. Retsforskrifter

A. Forordning (EF) nr. 883/2004

4. Afsnit II i forordning (EF) nr. 883/2004³ med overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, omfatter artikel 11-16.

5. Denne forordnings artikel 11 bestemmer:

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

[...]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

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

[...]«

6. Under overskriften »Udøvelse af beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område« fastsættes i nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, følgende:

»En person, der normalt udøver selvstændig virksomhed i to eller flere medlemsstater, er omfattet af:

a) lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, såfremt han udøver en væsentlig del af sin virksomhed i denne medlemsstat;

eller

b) lovgivningen i den medlemsstat, hvor interessecentret for hans virksomhed befinder sig, såfremt han ikke er bosat i en af de medlemsstater, hvor han udøver en væsentlig del af sin virksomhed.«

7. I medfør af artikel 72, litra a), i forordning nr. 883/2004 har Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger (herefter »Den Administrative Kommission«) til opgave at behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i denne forordning eller med forordning nr. 987/2009.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, og berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved forordning nr. 465/2012 (herefter »forordning nr. 883/2004« eller »grundforordningen«).

8. I artikel 76 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Samarbejde«, bestemmes i stk. 3, 4 og 6:

»3. Medlemsstaternes myndigheder og institutioner kan med henblik på anvendelsen af denne forordning forhandle direkte med hinanden samt med de pågældende personer eller deres repræsentanter.

4. Institutionerne og de personer, der er omfattet af denne forordning, har en gensidig forpligtelse til oplysning og samarbejde med henblik på at sikre, at denne forordning anvendes efter hensigten.

Institutionerne besvarer i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik alle forespørgsler inden for en rimelig frist og informerer i den forbindelse de berørte personer om oplysninger, der er nødvendige for udøvelsen af deres rettigheder i henhold til denne forordning.

[...]

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

B. Forordning nr. 987/2009

9. Følgende fremgår af første, anden, ottende og tiende betragtning til forordning nr. 987/2009:

»(1) [Forordning nr. 883/2004] moderniserer reglerne om koordinering af medlemsstaternes nationale sociale sikringsordninger, idet det præciseres, hvilke foranstaltninger og procedurer der er nødvendige for gennemførelsen, og idet de forenkles til gavn for alle involverede. Der bør fastsættes nærmere regler for gennemførelsen.

(2) Det er af afgørende betydning, at der organiseres et tættere og mere effektivt samarbejde mellem de sociale sikringsinstitutioner, så personer, der er omfattet af [forordning nr. 883/2004], kan gøre deres rettigheder gældende så hurtigt og så effektivt som muligt.

[...]

(8) Medlemsstaterne, deres kompetente myndigheder og de sociale sikringsinstitutioner bør have mulighed for indbyrdes at indgå aftaler om forenklede procedurer og administrative ordninger, de finder mere effektive og bedre egnede i forbindelse med deres respektive sociale sikringsordninger. Sådanne ordninger bør dog ikke påvirke rettighederne for de personer, der er omfattet af [forordning nr. 883/2004].

[...]

(10) For at fastslå, hvilken institution der er kompetent, dvs. den, hvis lovgivning skal anvendes, eller den, der skal foretage udbetalingen af visse ydelser, bør institutionerne i mere end én medlemsstat undersøge forsikringstagerens og familiemedlemmernes objektive situation. For at sikre, at den pågældende person er beskyttet, mens denne nødvendige informationsudveksling mellem institutionerne står på, bør det fastsættes, at vedkommende midlertidigt skal være omfattet af en lovgivning om social sikring.«

10. Afsnit I, kapitel II, i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Bestemmelser om samarbejde og udveksling af oplysninger« omfatter artikel 2-7.

11. I denne forordnings artikel 2 med overskriften »Omfanget af og reglerne for udveksling af oplysninger mellem institutionerne« foreskrives i stk. 2:

»Institutionerne forelægger eller udveksler straks alle oplysninger, der er nødvendige for at fastsætte og bestemme rettigheder og forpligtelser for de personer, som grundforordningen finder anvendelse på. Oplysningerne overføres mellem medlemsstaterne enten direkte af institutionerne selv eller indirekte via forbindelsesorganerne.«

12. Artikel 5 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Den juridiske værdi af dokumenter og anden dokumentation, der er udstedt i en anden medlemsstat« indeholder følgende bestemmelser:

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

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

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

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

13. Artikel 6 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser« har følgende ordlyd:

»1. Medmindre andet er fastsat i gennemførelsesforordningen, gælder det, at hvis der er uenighed mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater om, hvilken

lovgivning der skal anvendes, bliver den berørte person midlertidigt omfattet af lovgivningen i en af disse medlemsstater [...]

[...]

2. I tilfælde af uenighed mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater med hensyn til, hvilken institution der skal udrede natural- eller kontantydelse, modtager den pågældende, som ville kunne gøre krav på ydelser, hvis en sådan uenighed ikke forelå, foreløbige ydelser efter den lovgivning, der gælder for institutionen på den pågældendes bopælssted, eller – hvis den pågældende ikke er bosat på en af de berørte medlemsstaters område – efter den lovgivning, der gælder for den institution, hvortil anmodningen først blev indgivet.

3. Hvis de berørte institutioner eller myndigheder ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder tidligst en måned efter den dato, hvor uenigheden som nævnt i stk. 1 eller 2 opstod. Den Administrative Kommission forsøger at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.

4. Hvis det enten fastslås, at den lovgivning, der skal anvendes, ikke er den lovgivning, der gælder i den medlemsstat, hvor den midlertidige optagelse i en forsikringsordning har fundet sted, eller at den institution, der har tilkendt de foreløbige ydelser, ikke var den kompetente institution, anses den institution, der fastslås som kompetent, for at være dette med tilbagevirkende kraft, som om der ikke havde været nogen uenighed, senest enten fra den dato, hvor den midlertidige optagelse begyndte, eller fra den første foreløbige tilkendelse af de pågældende ydelser.

5. Om nødvendigt regulerer den institution, der fastslås som kompetent, og den institution, der har udbetalt kontantydelse foreløbigt eller har modtaget bidrag foreløbigt, den pågældende persons økonomiske situation med hensyn til foreløbigt betalte kontantbidrag og -ydelser i overensstemmelse med afsnit IV, kapitel III, i gennemførelsesforordningen.

Naturallydelser, der tilkendes foreløbigt af en institution efter stk. 2, refunderes af den kompetente institution efter afsnit IV i gennemførelsesforordningen.«

14. Denne forordnings artikel 7 med overskriften »Foreløbig beregning af ydelser og bidrag« er affattet således:

»1. Medmindre andet er fastsat i gennemførelsesforordningen, gælder det, at hvis en person er berettiget til en ydelse eller skal betale et bidrag efter grundforordningen, og den kompetente institution ikke råder over alle de oplysninger om situationen i en anden medlemsstat, der er nødvendige for at foretage den endelige beregning af ydelsens eller bidragets størrelse, tilkender denne institution efter anmodning fra den berørte person ydelsen eller beregner bidraget på foreløbig basis, hvis en sådan beregning er mulig på grundlag af de oplysninger, den pågældende institution har til sin rådighed.

2. Der foretages en ny beregning af ydelsen eller bidraget, når al den nødvendige dokumentation eller alle de nødvendige dokumenter er forelagt den pågældende institution.«

15. Nævnte forordnings afsnit II med overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes« omfatter artikel 14-21.

16. Samme forordnings artikel 16 med overskriften »Procedure ved anvendelse af artikel 13 i grundforordningen« bestemmer:

»1. En person, der udøver aktiviteter i to eller flere medlemsstater, underretter den institution, som er udpeget af den kompetente myndighed i bopælsmedlemsstaten, herom.

2. Den udpegede institution på bopælsstedet fastlægger straks, hvilken lovgivning den pågældende skal være omfattet af, under hensyntagen til artikel 13 i grundforordningen og artikel 14 i gennemførelsesforordningen. Denne første fastlæggelse er midlertidig. Institutionen underretter de udpegede institutioner i de enkelte medlemsstater, hvor aktiviteten udøves, om den midlertidige fastlæggelse.

3. Den midlertidige fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, jf. stk. 2, bliver endelig senest to måneder efter, at de institutioner, som er udpeget af de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater, er blevet underrettet herom i overensstemmelse med stk. 2, medmindre det allerede er endeligt fastlagt i henhold til stk. 4, hvilken lovgivning der skal anvendes, eller mindst en af de pågældende institutioner inden udgangen af tomånedersperioden meddeler den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i bopælsmedlemsstaten, at den endnu ikke kan godkende fastlæggelsen eller er uenig heri.

4. Såfremt der på grund af usikkerhed om, hvilken lovgivning der skal anvendes, må optages kontakter mellem institutionerne eller myndighederne i to eller flere medlemsstater efter anmodning fra en eller flere af de institutioner, der er udpeget af de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater, eller fra de kompetente myndigheder selv, fastlægges det ved fælles aftale, hvilken lovgivning der skal gælde for den pågældende, under hensyntagen til artikel 13 i grundforordningen og de relevante bestemmelser i artikel 14 i gennemførelsesforordningen.

Er der uenighed mellem de berørte institutioner eller kompetente myndigheder, søger de pågældende at nå til enighed i overensstemmelse med ovennævnte betingelser, og artikel 6 i gennemførelsesforordningen finder anvendelse.

[...]«

17. I artikel 19 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Underretning af berørte personer og arbejdsgivere« foreskrives i stk. 2:

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

18. Artikel 20 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Samarbejde mellem institutioner« har følgende ordlyd:

»1. De relevante institutioner sender den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse på en person i henhold til afsnit II i grundforordningen, de nødvendige oplysninger til fastsættelse af den dato, fra hvilken denne lovgivning finder anvendelse, og de bidrag, som den pågældende og dennes arbejdsgiver(e) har pligt til at indbetale i henhold til denne lovgivning.

2. Den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse i henhold til afsnit II i grundforordningen, stiller oplysninger om, fra hvilken dato denne lovgivning finder anvendelse, til rådighed for den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis lovgivning den pågældende sidst har været omfattet af.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19. TE, der er entreprenør og registreret i det polske handelsregister, og som udøver selvstændig virksomhed, som han er skattepligtig af i Polen, underskrev den 11. august 2016 en aftale med et selskab med hjemsted i Warszawa (Polen), i henhold til hvilken han i forbindelse med et bestemt projekt skulle levere tjenesteydelser, der normalt er en del af en »second site managers« opgaver, i Frankrig fra den 22. august 2016 og frem til projektets afslutning.

20. På grundlag af denne aftale blev der udstedt en A1-attest⁴ af ZUS⁵, som attesterede, at TE var omfattet af polsk lovgivning i perioden fra den 22. august 2016 til den 21. august 2017 (herefter »den omtvistede periode«).

21. Efter en fornyet behandling ex officio fastslog ZUS, at TE i den omtvistede periode kun udøvede virksomhed i én medlemsstat, nemlig Frankrig. Ved afgørelse af 1. december 2017 (herefter »den omtvistede afgørelse«) trak ZUS således den pågældende A1-attest tilbage⁶ og lagde til grund, at TE ikke var omfattet af polsk lovgivning i den omtvistede periode. Da ZUS var af den opfattelse, at den relevante bestemmelse til fastlæggelse af, hvilken lovgivning TE var omfattet af, var artikel 11 i forordning nr. 883/2004, vedtog nævnte myndighed den pågældende afgørelse uden forudgående at have anvendt proceduren i henhold til artikel 16⁷ i forordning nr. 987/2009 med henblik på at koordinere med den kompetente franske institution om, hvilken lovgivning der skulle anvendes.

22. TE anlagde søgsmål for Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Toruń, Polen) til prøvelse af den omtvistede afgørelse. Ved afgørelse af 5. juni 2019 fastslog nævnte ret dels, at TE i den omtvistede periode ikke kun arbejdede i én medlemsstat, således at den pågældende var omfattet af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, dels at ZUS ikke havde udtømt den koordineringsprocedure, der er fastsat i artikel 6, artikel 15⁸ og artikel 16 i forordning nr. 987/2009, selv om denne procedure er obligatorisk ved fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes. Under sagens behandling anmodede nævnte ret således ZUS om at indlede den nævnte samarbejdsprocedure med den kompetente franske institution, hvilket ZUS afslog at

⁴ – Som Domstolen bemærkede i dom af 2.3.2023, DRV Intertrans og Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 og C-661/21, herefter »DRV Intertrans-dommen«, EU:C:2023:138, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), »[svarer] A1-attesten, som erstattede den i [Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21.3.1972 om gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972, L 74, s. 1)] omhandlede E 101-attest, til en standardformular, der i overensstemmelse med afsnit II i forordning nr. 987/2009 er udstedt af den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis lovgivning om social sikring finder anvendelse, med henblik på i henhold til bl.a. denne forordnings artikel 19, stk. 2, at attestere, at arbejdstagere, der befinder sig i en af de situationer, der er omhandlet i afsnit II i forordning nr. 883/2004, er omfattet af lovgivningen i denne medlemsstat«. Jf. f.eks. praktiske oplysninger og typeformular, som findes på webstedet for Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (center for europæisk og international kontakt om social sikring, Frankrig) (<https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>).

⁵ – ZUS har i sine skriftlige indlæg præciseret, at denne attest var blevet udstedt den 19.8.2016, at den var støttet på artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, med den begrundelse, at denne bestemmelse regulerer situationen for den berørte person, der udøvede selvstændig virksomhed i to eller flere medlemsstater, og at den var blevet fremsendt til den kompetente franske institution.

⁶ – Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er den forelæggende ret, har oplyst, at denne afgørelse blev truffet i henhold til artikel 83a, stk. 1, i ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (lov om den sociale sikringsordning, Polen) af 13.10.1998 (Dz. U. 2021, pos. 430).

⁷ – Jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse.

⁸ – Denne artikel fastlægger ifølge overskriften hertil procedurer ved anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra b) og d), artikel 11, stk. 4, og artikel 12 i grundforordningen (om meddelelse af oplysninger til de berørte institutioner).

gøre, da denne myndighed var af den opfattelse, at dette ikke var begrundet. For at undgå en situation, hvor TE ikke ville være omfattet af nogen social sikringsordning, fastslog Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Toruń), at TE i den omtvistede periode var omfattet af polsk lovgivning, og at den i hovedsagen omhandlede A1-attest som følge heraf fortsat var gyldig.

23. Ved dom af 5. februar 2020 forkastede Sąd Apelacyjny w Gdańsku (appeldomstolen i Gdańsk, Polen) den appel, som ZUS havde iværksat til prøvelse af ovennævnte afgørelse.

24. ZUS har iværksat kassationsanke for Sąd Najwyższy (øverste domstol) til prøvelse af ovennævnte dom. Nævnte myndighed har gjort gældende, at eftersom det var en forudsætning for at trække den omhandlede A1-attest tilbage, at koordineringsproceduren i forordning nr. 987/2009 var udtømt, var den omtvistede afgørelse behæftet med en fejl, som alene ville kunne afhjælpes inden for rammerne af en procedure for ZUS selv. De af Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Toruń) og Sąd Apelacyjny w Gdańsku (appeldomstolen i Gdańsk) afsagte retsafgørelser var således urigtige med den begrundelse, at disse retsinstanser, i stedet for at træffe afgørelse om, hvilken lovgivning der skulle anvendes, burde have hjemvist sagen til ZUS med henblik på, at denne myndighed kunne foretage en fornyet behandling af den pågældende A1-attest i samarbejde med den kompetente franske institution.

25. Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er institutionen i den medlemsstat, der har udstedt A1-attesten, og som ex officio, uden anmodning fra den kompetente institution i den berørte medlemsstat, har til hensigt at annullere/tilbagetrække den udstedte attest eller erklære den ugyldig, forpligtet til at gennemføre en forligsprocedure med den kompetente institution i en anden medlemsstat, der svarer til de regler, som gælder i henhold til artikel 6 og artikel 16 i [forordning nr. 987/2009]?
- 2) Skal forligsproceduren gennemføres, før den udstedte attest annulleres/trækkes tilbage eller erklæres ugyldig, eller er annulationen/tilbagetrækningen eller ugyldighedserklæringen [i overensstemmelse med artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 987/2009] af en foreløbig, midlertidig karakter [...], som bliver endelig, når den berørte institution i den [anden] medlemsstat ikke gør nogen indsigelse eller er af en anden opfattelse?»

26. ZUS, den polske, den belgiske, den tjekkiske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

27. Med de to præjudicielle spørgsmål, som efter min opfattelse kan undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 og artikel 16 i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at en institution, der efter en kontrol, som den har foretaget på eget initiativ, har konstateret, at den med urette har udstedt en A1-attest, kan trække denne tilbage uden forudgående at indlede en dialog- og forligsprocedure med de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater med henblik på at fastlægge, hvilken lovgivning der skal anvendes.

28. Det skal indledningsvis konstateres, at hverken forordning nr. 883/2004 eller forordning nr. 987/2009 indeholder bestemmelser, der finder direkte anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag, hvor en A1-attest er blevet trukket tilbage.

29. I artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 fastlægges blot de generelle rammer for en *dialog- og forligsprocedure*, idet dialog udgør en nødvendig forudsætning for forlig⁹. I forordning nr. 987/2009 opregnes de situationer, hvor denne procedure gennemføres.

30. Med hensyn til tilbagetrækning af en A1-attest er det således kun i sidstnævnte forordnings artikel 5, at der fastsættes en særlig procedure, »*hvis der rejses tvivl* om [gyldigheden af det dokument, som viser en persons situation] eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på«¹⁰.

31. De forskellige trin i denne procedure, som er beskrevet i stk. 2-4 i nævnte artikel 5, har til formål dels at indsamle de oplysninger, der er nødvendige for at bekræfte eller afkræfte en A1-attests gyldighed i forbindelse med opnåelse af enighed mellem kompetente institutioner, dels at overvinde en eventuel uenighed mellem disse¹¹.

32. Det fremgår klart af disse bestemmelser, at det er på initiativ af »institutionen i den medlemsstat, der modtager dokumentet«¹², at den nævnte procedure gennemføres. Der er følgelig ingen bestemmelser, der regulerer den situation, hvor den udstedende institution efter at have foretaget en kontrol ex officio ikke er i tvivl om, at en A1-attest skal trækkes tilbage¹³.

33. Med de præjudicielle spørgsmål anmodes Domstolen således om at tage stilling til, hvorvidt en A1-attest, når henses til forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 og til fortolkningen heraf i retspraksis, kun kan trækkes tilbage efter forudgående at have søgt at *opnå enighed* mellem de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater med henblik på at fastlægge, hvilken lovgivning der skal anvendes på den pågældende person.

34. *Med hensyn til de lovgivningsmæssige rammer*, som den forelæggende rets tvivl indgår i, erindres for det første om dels, at forordning nr. 987/2009 kodificerede Domstolens praksis vedrørende E 101-attestens rækkevidde og retsvirkninger¹⁴ og den procedure, der skal følges med henblik på at *løse eventuelle tvister mellem de pågældende medlemsstaters institutioner* vedrørende gyldigheden eller rigtigheden af denne attest¹⁵.

⁹ – Jf. ligeledes 10. og 11. betragtning til og punkt 1, 2 og 17 i afgørelse nr. A1 af 12.6.2009 om indførelse af en dialog- og forligsprocedure om dokumenters gyldighed, fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, og tilkendelse af ydelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT 2010, C 106, s. 1) (herefter »afgørelse nr. A1«). Jf. ligeledes dom af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, herefter »dommen i sagen A-Rosa Flussschiff«, EU:C:2017:309, præmis 58, vedrørende artikel 84a, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT 1971, L 149, s. 2, hvis bestemmelser er gengivet i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004).

¹⁰ – Den nævnte artikels stk. 2. Min fremhævelse.

¹¹ – Jf. DRV Intertrans-dommen (præmis 46).

¹² – Stk. 2 i den nævnte artikel 5.

¹³ – Jf. hvad i det foreliggende tilfælde angår begrundelsen for at trække attestten tilbage som følge af, at den berørte person ikke arbejdede i to forskellige medlemsstater, punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

¹⁴ – E 101-attesten blev erstattet af A1-attesten. Jf. fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

¹⁵ – Jf. DRV Intertrans-dommen (præmis 43 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

35. Dels fastslog denne forordning dermed de principper, der følger af denne retspraksis, nærmere bestemt, at:

- En sådan attest, der er støttet på princippet om, at én medlemsstats lovgivning finder anvendelse, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet, som tillægges en særlig betydning også i forordning nr. 883/2004, er bindende¹⁶.
- *Det er alene den udstedende institution, der har kompetence med hensyn til vurderingen af sådanne attesters gyldighed*¹⁷.
- *Til at løse uenigheder* mellem de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater med hensyn til både *rigtigheden af de dokumenter, der udstedes, og fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse* på den omhandlede arbejdstager, skal proceduren for dialog mellem disse institutioner og forligsproceduren for Den Administrative Kommission anvendes¹⁸.

36. Det fremgår således for det andet, at *EU-lovgiver ikke har sigtet på et bredt anvendelsesområde for denne dialog- og forligsprocedure*, men har forbeholdt den specifikke behov for loyalt samarbejde¹⁹.

37. Jeg noterer ligeledes, at der i Kommissionens praktiske vejledning om den lovgivning, der finder anvendelse i Den Europæiske Union (EU), Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schweiz²⁰, nævnes mulighederne for på initiativ af den udstedende institution at tage den berørte persons situation op til fornyet overvejelse og om nødvendigt efterfølgende trække attestten tilbage. Der fremgår imidlertid ingen anbefalinger til gennemførelse af dialog- og forligsproceduren. Det samme gør sig gældende for afgørelse

¹⁶ – Jf. dom af 16.7.2020, AFMB m.fl. (C-610/18, EU:C:2020:565, præmis 72 og 74), og DRV Intertrans-dommen (præmis 43 og 54 og den deri nævnte retspraksis). I den sag, der førte til sidstnævnte dom, var virkningerne af en A1-attest blevet foreløbigt suspenderet ved en afgørelse fra den udstedende institution. Domstolen fastslog, at det under hensyntagen til ordlyden af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 kun er tilbagetrækning af denne attest, der kan fratage den sin bindende virkning (præmis 48, 49, 51 og 59).

¹⁷ – Jf. vedrørende princippet om loyalt samarbejde, der er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU, og ifølge hvilket det påhviler den udstedende institution at foretage en korrekt bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der er relevante ved anvendelsen af reglerne om fastlæggelse af, hvilken social sikringslovgivning der skal anvendes, og følgelig at indestå for rigtigheden af oplysningerne i E 101-attesten (nu A1-attesten), dommen i sagen A-Rosa Flusssschiff (præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har ligeledes fastslået, at dette princip finder anvendelse, selv om Den Administrative Kommission har konkluderet, at denne attest var blevet udstedt med urette (jf. dom af 6.9.2018, Alpenrind m.fl., C-527/16, herefter »dommen i sagen Alpenrind m.fl.«, EU:C:2018:669, præmis 64), eller selv om en ret i en medlemsstat skal træffe afgørelse i en retssag mod en arbejdsgiver på grund af omstændigheder, der kan vise, at attester er opnået eller anvendt ved svig (jf. dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, herefter »Vueling-dommen«, EU:C:2020:260, præmis 86).

¹⁸ – Jf. DRV Intertrans-dommen (præmis 43 og 55). I den nævnte dom fastslog Domstolen ligeledes, at den institution, der havde udstedt de omhandlede A1-attester, og som behandlede en anmodning om tilbagetrækning inden for rammerne af dialog- og forligsproceduren, ikke kunne beslutte at udsætte den fornyede undersøgelse af disse attesters gyldighed og vurderingen af den sociale sikringsordning, der fandt anvendelse på de pågældende arbejdstagere, indtil afslutningen af den straffesag, der verserede for retterne i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres (præmis 27, 53, 55 og 63).

¹⁹ – Dette lovgivningsmæssige valg ville også kunne begrundes i det lille antal sager, der skal behandles. Jf. statistiske oversigter i Kommissionens rapport benævnt »Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020«, oktober 2021, særligt kommentar i punkt 5 og tabel 20, hvorunder det fremgår, at fejltilfælde udgør mindre end 0,1% af antallet af attester, som de kompetente medlemsstater udstedte. Jf. ligeledes tabel 22 vedrørende antallet af attester, der blev trukket tilbage. Analysen lyder således (under tabel 21): »I absolutte tal blev det højeste antal A1-attester trukket tilbage af Polen (528 [...]) og Slovakiet (766 [...]). Relativt (dvs. som en procentdel af det samlede antal udstedte attester) trak alle medlemsstater, der har fremlagt tal, mindre end 1% af det samlede antal A1-attester udstedt i 2020 tilbage. F.eks. trak Polen og Slovakiet henholdsvis 0,1% og 0,7% af det samlede antal A1-attester udstedt i 2020 tilbage. Det skal ikke desto mindre noteres, at [...] A1-attester, der blev udstedt i 2019 eller endog tidligere, kunne trækkes tilbage i 2020. For så vidt angår Polen faldt antallet af A1-attester, der blev trukket tilbage, betragteligt i forhold til i 2019 (fra 1 197 [...] i 2019 til »kun« 528 [...] i 2020).« (Domstolens oversættelse).

²⁰ – Praktisk vejledning udarbejdet og vedtaget af Den Administrative Kommission og tilgængelig på følgende internetadresse: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=da> (herefter »praktisk vejledning«), særligt s. [23], første afsnit, og s. [33], næstsidste afsnit.

nr. A1²¹, som alene behandler den situation, hvor enten en institution udtrykker tvivl om gyldigheden af et dokument, der er udstedt af en institution i en anden medlemsstat, eller der er uenighed om, hvilken lovgivning der skal anvendes²².

38. Denne konstatering – som samtlige parter, der har indgivet skriftlige indlæg, er enige i – er efter min opfattelse den logiske og nødvendige konsekvens af princippet om gensidig tillid²³. Den begrundet rigtigheden af den udstedende institutions afgørelse om at udstede en attest²⁴ uden yderligere formaliteter. Dette princip skal følgelig ligeledes anvendes på afgørelsen om ensidigt at trække attesten tilbage, hvis der ikke er tvivl om den berørte persons objektive situation^{25 26}. Med andre ord er det som følge af det system, der er indført med forordning nr. 987/2009, og som er baseret på principperne i forordning nr. 883/2004, vanskeligt at forestille sig, at tilbagetrækningen af en attest skulle være betinget af samtykke fra en institution i en anden medlemsstat, endog af forudgående opnåelse af enighed, a fortiori i et sådant tilfælde²⁷. Desuden skal den udstedende institution acceptere tilbagetrækningen, hvis det fastslås, at der er tale om svig²⁸.

39. For det tredje bekræfter to yderligere konstateringer, at EU-lovgiver ikke har ønsket at vedtage særlige bestemmelser i en sådan situation. Dels er det alene i tilfælde af »*usikkerhed*» om, hvilken lovgivning der skal anvendes²⁹, og i det særlige tilfælde, hvor artikel 13 i forordning nr. 883/2004 skal anvendes, at der i artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 987/2009 er taget højde for *kontakter mellem kompetente institutioner eller myndigheder*³⁰.

40. Dels fastsættes der i sidstnævnte forordnings artikel 6 *midlertidige og foreløbige løsninger* til beskyttelse af den berørte person i forhold til, hvilken lovgivning der skal anvendes, og tilkendelse af ydelser alene i tilfælde af, at der er »*uenighed*»³¹ mellem de pågældende institutioner eller myndigheder. Denne begrænsning af tilfælde, hvor det skal søges at opnå enighed, er efter min opfattelse tilpasset det krav om hurtighed³², der gælder for fastlæggelsen af,

²¹ – Som Domstolen mindede om i dom af 11.7.2018, Kommissionen mod Belgien (C-356/15, EU:C:2018:555, præmis 111), mangler afgørelse [nr.] A1 normativ karakter. Ifølge fast retspraksis kan denne afgørelse ikke desto mindre være et hjælpemiddel for de sociale sikringsinstitutioner, som skal anvende EU-retten på dette område (jf. samme dom, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

²² – Jf. punkt 1 i den pågældende afgørelse.

²³ – Jf. dom af 14.5.2020, Bouygues travaux publics m.fl. (C-17/19, EU:C:2020:379, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

²⁴ – Domstolen har desuden fastslået, at attesternes bindende virkning ikke påvirkes af eventuelle fejl. Jf. dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 76.

²⁵ – Jf. tiende betragtning til forordning nr. 987/2009 og fodnote 34 i dette forslag til afgørelse.

²⁶ – I det foreliggende tilfælde har ZUS i de skriftlige indlæg fremhævet, at konstateringen af, at TE *ikke udøvede virksomhed* i Polen i den periode, der er omhandlet i den A1-attest, som nævnte myndighed havde udstedt, ikke gav anledning til tvivl vedrørende forpligtelsen til at trække attesten tilbage, eftersom denne var støttet på artikel 13 i forordning nr. 883/2004. Denne situation er på dette punkt meget forskellig fra den, hvor der opstår vanskeligheder i forbindelse med bedømmelsen af den pågældende persons aktivitet. Jf. for konkrete forklaringer og illustrationer praktisk vejledning, s. 22 ff.

²⁷ – I modsat fald bør det overvejes at drøfte, om de faktiske omstændigheder, som den institution, der har til hensigt at trække en attest tilbage, som den har udstedt med urette, har fastslået, faktisk foreligger, selv om den pågældende institution indestår for rigtigheden af oplysningerne i attesten. Jf. fodnote 17 i dette forslag til afgørelse.

²⁸ – Jf. dom af 11.7.2018, Kommissionen mod Belgien (C-356/15, EU:C:2018:555, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis, som skal sammenholdes med præmis 98).

²⁹ – Min fremhævelse.

³⁰ – I tilfælde af uenighed om, hvilken lovgivning der skal anvendes, henviser andet afsnit i denne bestemmelse til artikel 6 i forordning nr. 987/2009. Jf. ligeledes ottende betragtning til og punkt 1, litra b), i afgørelse nr. A1.

³¹ – Min fremhævelse.

³² – Jf. i denne retning artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004 og anden betragtning til forordning nr. 987/2009. Jf. hvad angår situationer, hvor Domstolen har truffet afgørelse under hensyntagen til, hvor hurtigt den enkelte berørte institution eller myndighed handlede, og situationer, hvor fristerne var urimelige, dom af 6.2.2018, Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 55, 59 og 60), og Vueling-dommen, præmis 80 og 81 samt 85 og 86.

hvilken lovgivning der skal anvendes på den berørte persons situation, og behovet for at undgå at mangedoble antallet af sager, der forelægges for Den Administrative Kommission i henhold til samme forordnings artikel 5, stk. 4, og artikel 6, stk. 3³³.

41. Den omstændighed at gøre tilbagetrækning af A1-attesten betinget af en anden medlemsstats opfattelse af eller afgørelse om, hvilken social sikringsordning der finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, selv om tilbagetrækningen af attesten sker længe efter udstedelsen³⁴, kan således efter min opfattelse ikke være et resultat af en rent teleologisk fortolkning af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, når henses til, at bestemmelserne i disse forordninger er begrænset til situationer, hvor der opstår vanskeligheder i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der skal anvendes.

42. Hvad for det fjerde angår den sociale dækning er jeg af den opfattelse, at der skal tages hensyn til princippet om, at A1-attesten skaber en formodning for, at de pågældende arbejdstagere lovligt er tilknyttet en social sikringsordning³⁵ baseret på en situation, som dette dokument viser³⁶. Jeg vil i lighed med Kommissionen og den franske regering påpege, at denne attest ikke giver rettigheder³⁷. Følgelig har tilbagetrækning af attesten alene til virkning, at de kompetente myndigheder fritages for dens bindende virkning.

43. Endvidere er der ikke risiko for dobbeltbidrag i tilfælde af, at den udstedende institution træffer afgørelse om at trække attesten tilbage³⁸.

44. Samtlige disse betragtninger taler således for, at der, hvis en A1-attest trækkes tilbage ex officio, ikke er nogen forpligtelse til forudgående at søge at opnå enighed eller forlig mellem de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater.

³³ – Jf. vedrørende Den Administrative Kommissions rolle dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 58 ff., særligt præmis 59 og 60 samt 62, hvad angår det forhold, at nævnte kommissions rolle er begrænset til at søge at forlige synspunkterne hos de kompetente myndigheder i de medlemsstater, der har forelagt sagen for den.

³⁴ – I det foreliggende tilfælde blev den attest, der var blevet udstedt den 19.8.2016, ifølge ZUS' skriftlige indlæg trukket tilbage den 1.12.2017, mindre end tre måneder efter, at der første gang blev fastslået nye oplysninger om den berørte persons situation.

³⁵ – Jf. dom af 6.2.2018, Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 36 og 39).

³⁶ – Jf. artikel 5, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 og dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 75. Jf. ligeledes vedrørende henvisningen til, at de faktiske omstændigheder ligger til grund for udstedelsen af en attest, A-Rosa Flussschiff-dommen, præmis 57.

³⁷ – Jf. i denne retning A-Rosa Flussschiff-dommen, præmis 38. Jf. vedrørende henvisningen til, at formålet med de lovvalgsregler, der er fastsat i forordning nr. 883/2004, udelukkende er at fastlægge den lovgivning, der finder anvendelse på de personer, som befinder sig i et af de tilfælde, der er omfattet af bestemmelserne om disse regler, og til, at bestemmelserne som sådan ikke har til formål at fastlægge betingelserne for, at der er ret eller pligt til at tilslutte sig en bestemt social sikringsordning, dom af 15.9.2022, Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Den nævnte dom skal sammenholdes med betragtning nr. 17a i forordning nr. 883/2004 og med Domstolens faste praksis, hvori det bemærkes, at anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved denne forordning, kun afhænger af den objektive situation, som den berørte arbejdstager befinder sig i (jf. dom af 16.7.2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, præmis 54).

³⁸ – Der skal således sondres mellem denne situation og den, hvor den kompetente institution i værtsmedlemsstaten ensidigt ser bort fra E 101- eller A1-attester udstedt af den kompetente institution i en anden medlemsstat, alene fordi der foreligger konkrete indici for sving. Jf. Vueling-dommen, præmis 68.

45. Jeg hælder imidlertid til den opfattelse, at bedømmelsen ville være ufuldstændig, hvis den ikke tog hensyn til den sondring, der skal foretages mellem tilbagetrækningen af en attest og udstedelsen heraf, for så vidt som tilbagetrækningen nødvendigvis er bebyrdende for arbejdstageren, og for så vidt som den kan have betydelige, endog skadelige konsekvenser som følge af, at der rejses tvivl om vurderingen af den pågældendes retsstilling³⁹.

46. Det følger nemlig at fast retspraksis, at A1-attesten tager sigte på at lette den frie bevægelighed for arbejdstageren⁴⁰ og bidrage til retssikkerheden såvel for arbejdstageren som for de berørte institutioner. Domstolen har navnlig lagt vægt på sidstnævnte aspekt i sin praksis vedrørende attestens bindende virkning og i sidste ende vedrørende en afgørelse om at suspendere attestens virkninger⁴¹.

47. Dette er grunden til, at der efter min opfattelse uanset omstændighederne for tilbagetrækningen af A1-attesten⁴² med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar skal tages højde for to mulige årsager til kompleksitet, nærmere bestemt, at

- den omhandlede attest, ligesom E 101-attesten, kan have tilbagevirkende kraft⁴³. Domstolen har præciseret, at »selv om det er at foretrække, at udstedelsen af en sådan attest finder sted før begyndelsen af den omhandlede periode, kan den også udstedes i løbet af denne periode eller efter udløbet deraf«⁴⁴, og
- der kan gælde forældelsesregler og andre regler, som måtte have konsekvenser for tilbagebetaling af sociale bidrag⁴⁵.

48. Den polske regering har i øvrigt særligt henledt Domstolens opmærksomhed på risikoen for, at en arbejdstager ikke har nogen social dækning.

49. Det skal i denne forbindelse efter min opfattelse noteres, at dialog- og forligsproceduren i artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004⁴⁶ ikke er den eneste ramme, som EU-lovgiver har fastlagt for at sikre den effektive udøvelse af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere gennem social sikring⁴⁷.

³⁹ – Jf. som illustration vedrørende de konkrete konsekvenser, der skal tages i betragtning, M. Morsa, »Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement«, i *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bruxelles, 2021, nr. 4, s. 352-362, særligt s. 361, punkt 23. Jf. hvad angår de administrative vanskeligheder, der er forbundet med en tilbagebetaling af bidrag, som allerede er betalt, og inddrivelse af alle ydelser, som er ydet de pågældende arbejdstagere, generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Alpenrind m.fl. (C-527/16, EU:C:2018:52, punkt 20 og fodnote 13). Jf. vedrørende forpligtelsen til at forhindre enhver risiko for, at personer, som er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem, dom af 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, præmis 32).

⁴⁰ – Jf. 1. og 45. betragtning til forordning nr. 883/2004 og 23. betragtning til forordning nr. 987/2009. Jf. dom af 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis) og DRV Intertrans-dommen, præmis 58.

⁴¹ – Jf. DRV Intertrans-dommen, præmis 56 og 57.

⁴² – Ud over omstændighederne i hovedsagen kan reglen i artikel 14, stk. 10, i forordning nr. 987/2009, hvorefter i nogle tilfælde, når det skal afgøres, hvilken lovgivning der finder anvendelse, de berørte institutioner tager den forventede situation i de næstfølgende 12 kalendermåneder i betragtning, virke befordrende for, at der dannes grundlag for fornyet undersøgelse. Jf. praktisk vejledning, s. [24] (analogt med den foreliggende sag for eksempel 3) og s. [32 og 33].

⁴³ – Jf. vedrørende tilbagevirkende kraft i tilfælde af midlertidig optagelse artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 987/2009.

⁴⁴ – Jf. dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis.

⁴⁵ – Jf. Vueling-dommen, præmis 69. Jf. hvad angår vanskelighederne i forbindelse med inddrivelse af skyldige beløb i tilfælde af svig og afventning af afgørelsen om tilbagetrækning af A1-attesten i tilfælde af svig A. Emeriau, »Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection?«, i *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Paris, 2021, nr. 203 og 204, s. 144-152, særligt s. 150.

⁴⁶ – Jf. punkt 30-32 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁷ – Jf. fodnote 40 i dette forslag til afgørelse.

50. Der er nemlig flere andre bestemmelser, der omhandler *udveksling af oplysninger med henblik på at fastlægge de berørte personers rettigheder og forpligtelser*.

51. For det første indeholder artikel 2, stk. 2, artikel 15, artikel 16, stk. 2 og 3, og artikel 20 i forordning nr. 987/2009 inden for rammerne af det samarbejde, der er omhandlet i artikel 76, stk. 4, i forordning nr. 883/2004, bestemmelser om udveksling af oplysninger direkte mellem institutioner eller forbindelsesorganer i overensstemmelse med de mål, der fremgår af første og anden betragtning til førstnævnte forordning.

52. For det andet bestemmes i artikel 16 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Undtagelser fra artikel 11-15«, i stk. 1, at »[t]o eller flere medlemsstater, deres kompetente myndigheder eller de af disse myndigheder udpegede organer [...] efter aftale [kan] fastsætte undtagelser fra artikel 11-15 til fordel for visse personer eller visse personkategorier«⁴⁸.

53. Jeg er følgelig – i lighed med den tjekkiske, den belgiske og den franske regering og på grundlag af artikel 76, stk. 4, i forordning nr. 883/2004 og artikel 2 og artikel 20 i forordning nr. 987/2009, sammenholdt med sidstnævnte forordnings artikel 6 – for det første af den opfattelse, at hvis en A1-attest trækkes tilbage på initiativ af den udstedende institution, fastsætter disse bestemmelser en retlig ramme for proceduren indeholdende en tilstrækkelig beskyttelse af arbejdstagerne⁴⁹ og omfattende følgende trin:

- ensidig afgørelse om at trække en A1-attest tilbage, så snart forhold, der klart bevirker, at denne skal erklæres ugyldig, bliver kendt⁵⁰, og
- underretning af den berørte person og institutionen i værtsmedlemsstaten⁵¹ hurtigst muligt⁵².

54. For det andet kan beskyttelsen af arbejdstageren på dette trin ligeledes gennemføres på tre måder. For det første kan arbejdstageren eller dennes arbejdsgiver anmode institutionen i værtsmedlemsstaten om en A1-attest⁵³.

55. I tilfælde af uenighed mellem den institution, der er blevet underrettet om, at A1-attesten trækkes tilbage, og den, der har truffet afgørelse herom, kan førstnævnte institution dernæst tilkende ydelser foreløbigt under de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 987/2009⁵⁴. Hvad angår den bekymring med hensyn til den kompetente institutions passivitet, som den polske regering har givet udtryk for, noterer jeg, at det ikke fremgår af de skriftlige

⁴⁸ – Min fremhævelse.

⁴⁹ – Jf. vedrørende princippet om beskyttelse af arbejdstageren og retssikkerhedsprincippet i forbindelse med den frie bevægelighed fodnote 40 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁰ – Jf. for fuldstændigheds skyld vedrørende den udstedende myndigheds forpligtelse til at foretage en korrekt bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der er relevante ved anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og at indestå for rigtigheden af oplysningerne i attesten, fodnote 17 i dette forslag til afgørelse. Jf. vedrørende det forhold, at der ikke kan være uenighed som følge af, at den situation, der attesteres, er åbenlyst urigtig, fodnote 27 i dette forslag til afgørelse.

⁵¹ – Jf. vedrørende princippet om loyalt samarbejde punkt 35 i dette forslag til afgørelse.

⁵² – Jf. vedrørende effektivitets- og hurtighedsprincippet punkt 40 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes vedrørende flowet af kontrolanmodninger Kommissionens rapport, der er nævnt i fodnote 19 i dette forslag til afgørelse, særligt under tabel 22.

⁵³ – Jf. artikel 5 og artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 og fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁴ – Jf. i denne retning dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 76, vedrørende tilbagetrækning af A1-attesten.

indlæg, der er meddelt Domstolen, at de konkrete vanskeligheder, der skal overvindes i den berørte arbejdstagers interesse⁵⁵, er anderledes end dem, som en tilbagetrækning af en A1-attest efter anmodning fra en institution i en anden medlemsstat giver anledning til⁵⁶.

56. Omvendt er alene en anbefaling af rimelige frister til at søge at opnå enighed forud for en afgørelse om tilbagetrækning af en A1-attest, analogt med visse bestemmelser i forordning nr. 987/2009, efter min opfattelse utilstrækkelig, når henses til den omhandlede situation. Det drejer sig nemlig om at bringe virkningerne af en attest, hvis fejlagtige karakter ikke kan betvivles, til ophør, når disse virkninger ikke kan opretholdes midlertidigt⁵⁷. Jeg noterer desuden dels, at der, således som den tjekkiske, den belgiske⁵⁸ og den franske regering har påpeget, i praksis, afhængigt af institutionerne, kan iværksættes visse løsninger i arbejdstagernes interesse. Dels kan samarbejdet mellem medlemsstater konkretiseres i en bilateral sammenhæng under overholdelse af de berørte personers rettigheder i henhold til forordning nr. 883/2004⁵⁹.

57. Desuden vil uenigheder eller vanskeligheder i forbindelse med fortolkningen eller anvendelsen af forordning nr. 883/2004 kunne begrunde, at der gøres brug af dialog- og forligsproceduren i forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 i disse nærmere angivne tilfælde⁶⁰.

58. Endelig har den berørte arbejdstager eller dennes arbejdsgiver i mangel af en attest altid mulighed for at indbringe sagen for en retsinstans med henblik på, at der træffes afgørelse om den pågældende arbejdstagers tilknytning, således som det fremgår af hovedsagen⁶¹.

59. For det tredje skal det præciseres, at risikoen for skadelige konsekvenser for arbejdstageren i ikke-svigagtige situationer er begrænset⁶².

60. Jeg foreslår følgelig Domstolen at lægge til grund, at hvis en A1-attest trækkes tilbage ex officio af den institution, som med urette har udstedt den, skal denne institution i mangel af en dialog- og forligsprocedure i henhold til forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 hurtigst muligt underrette institutionen i værtsmedlemsstaten, men den er ikke forpligtet til forudgående at søge at opnå enighed med denne.

⁵⁵ – Jf. punkt 45 og 47 i dette forslag til afgørelse. Jeg noterer i denne henseende, at der ikke er blevet fremlagt oplysninger vedrørende den foreliggende sag.

⁵⁶ – Jf. i denne henseende den i fodnote 19 i dette forslag til afgørelse nævnte rapport, s. 51, tabel 23. Jf. ligeledes M. Morsa, op.cit., s. 362, punkt 25.

⁵⁷ – Jf. DRV Intertrans-dommen, præmis 27 og 57.

⁵⁸ – Jf. ligeledes den i fodnote 19 i dette forslag til afgørelse nævnte rapport, s. 51, tabel 23.

⁵⁹ – Jf. artikel 8 i forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 samt ottende betragtning til sidstnævnte forordning. Jf. for en illustration af samarbejdet i forbindelse med bekæmpelse af svig A. Emeriau, op.cit., s. 149, og M. Morsa, op.cit., s. 361, punkt 24.

⁶⁰ – Jf. punkt 29 og 34-36 i dette forslag til afgørelse.

⁶¹ – Jf. i denne retning dommen i sagen Alpenrind m.fl., præmis 61.

⁶² – Jf. praktisk vejledning, s. [32 og 33].

V. Forslag til afgørelse

61. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 5, artikel 6 og artikel 16 på den ene side og artikel 2 og artikel 20 på den anden side i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012,

skal fortolkes således, at

- en institution, der efter en kontrol, som den har foretaget på eget initiativ, har konstateret, at den med urette har udstedt en A1-attest, kan trække denne tilbage uden forudgående at indlede en dialog- og forligsprocedure med de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater med henblik på at fastlægge, hvilken lovgivning der skal anvendes
- denne institution ikke desto mindre er forpligtet til hurtigst muligt at underrette de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater om sin afgørelse om at trække attesten tilbage.«