



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – vandrende arbejdstagere – social sikring – lovgivning, der finder anvendelse – forordning (EF) nr. 987/2009 – artikel 5, 6 og 16 – A1-attest – urigtige oplysninger – tilbagetrækning ex officio – forpligtelse for den udstedende institution til at indlede en dialog- og forligsprocedure med den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten – foreligger ikke«

I sag C-422/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), ved afgørelse af 27. april 2022, indgået til Domstolen den 22. juni 2022, i sagen

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu

mod

TE,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer og M.L. Arastey Sahún (refererende dommer),

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu ved radca prawny J. Jaźwiec-Blecharczyk,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- den belgiske regering ved S. Baeyens og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

* Processprog: polsk.

- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
 - den franske regering ved R. Bénard og A. Daniel, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved M. Brauhoff og D. Martin, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 og 16 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 (EUT 2009, L 284, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012 (EUT 2012, L 149, s. 4) (herefter »forordning nr. 987/2009«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (socialsikringsinstitut, afdelingen i Torun, Polen) (herefter »ZUS«), på den ene side, og TE, på den anden side, vedrørende ZUS' afgørelse om at tilbagetrække TE's A1-attest, i henhold til hvilken det attesteres, at TE er omfattet af den polske lovgivning om social sikring i perioden fra den 22. august 2016 til den 21. august 2017.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

- 3 Afsnit II i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved forordning nr. 465/2012 (herefter »forordning nr. 883/2004«), med overskriften »Fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes« indeholder forordningens artikel 11-16.
- 4 Artikel 11 i forordning nr. 883/2004 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

[...]«

5 Denne forordnings artikel 13 med overskriften »Udøvelse af beskæftigelse på to eller flere medlemsstats område« bestemmer følgende i stk. 2:

»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.«

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

7 Artikel 76 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Samarbejde« har følgende ordlyd:

»[...]

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.

[...]

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.

[...]«

Forordning nr. 987/2009

8 2. og 22. betragtning til forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»(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.

[...]

(22) Det er afgørende for et tillidsforhold til medlemsstaternes kompetente myndigheder og institutioner, at de berørte personer oplyses om deres rettigheder og forpligtelser. [...]«

9 Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»Institutionerne forelægger eller udveksler straks alle oplysninger, der er nødvendige for at fastsætte og bestemme rettigheder og forpligtelser for de personer, som [forordning nr. 883/2004] finder anvendelse på. Oplysningerne overføres mellem medlemsstaterne enten direkte af institutionerne selv eller indirekte via forbindelsesorganerne.«

10 Artikel 3 i forordning nr. 987/2009 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne påser, at de fornødne oplysninger er tilgængelige for de berørte personer, så disse får oplysninger om ændringer, som følger af [forordning nr. 883/2004] og af [nærværende forordning], således at de kan gøre deres rettigheder gældende. De stiller ligeledes brugervenlige tjenester til rådighed.

2. Personer, der er omfattet af [forordning nr. 883/2004], meddeler den relevante institution de oplysninger, dokumenter eller anden dokumentation, der er nødvendige for at fastslå deres eller deres familiers situation, for at fastslå eller bevare deres rettigheder og forpligtelser og for at fastlægge, hvilken lovgivning der skal anvendes, og hvilke forpligtelser der påhviler vedkommende under den pågældende lovgivning.

[...]

4. I det omfang det er nødvendigt for anvendelsen af [forordning nr. 883/2004] og [nærværende forordning], videregiver de relevante institutioner oplysningerne og udsteder dokumenterne til de berørte personer straks og under alle omstændigheder inden for de frister, der er fastlagt i den pågældende medlemsstats lovgivning.

[...]«

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

»1. De dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af [forordning nr. 883/2004] og [nærværende forordning], 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.«

- 12 Artikel 6 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser« er affattet som følger:

»1. Medmindre andet er fastsat i [nærværende forordning], 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.

[...]«

- 13 Denne forordnings artikel 15 fastsætter proceduren ved anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra b) og d), artikel 11, stk. 4, og artikel 12 i forordning nr. 883/2004.

- 14 Artikel 16 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Procedure ved anvendelse af artikel 13 i [forordning nr. 883/2004]« 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 [forordning nr. 883/2004] og artikel 14 i [nærværende forordning]. 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 [forordning nr. 883/2004] og de relevante bestemmelser i artikel 14 i [nærværende forordning].

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 [nærværende forordning] finder anvendelse.

[...]«

15 Artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»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 [forordning nr. 883/2004], at sådan lovgivning finder anvendelse med angivelse af [eventuel] slutdato og betingelser.«

16 Artikel 20 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Samarbejde mellem institutioner« fastsætter:

»1. De relevante institutioner sender den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse på en person i henhold til afsnit II i [forordning nr. 883/2004], 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 [forordning nr. 883/2004], 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.«

- 17 I artikel 60 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Procedure ved anvendelse af artikel 67 og 68 i [forordning nr. 883/2004]« bestemmer i stk. 4:

»I tilfælde af uenighed mellem de pågældende institutioner om, hvilken lovgivning der finder prioriteret anvendelse, finder artikel 6, stk. 2-5, i [nærværende forordning] anvendelse. Med henblik herpå er bopælsstedets institution som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i [nærværende forordning], institutionen på barnets eller børnenes bopælssted.«

Polsk ret

- 18 Artikel 83a, stk. 1, i ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (lov om social sikring) af 13. oktober 1998 (Dz. U. af 1998, nr. 137, position 887) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (Dz. U. af 2021, position 430), bestemmer:

»En ret eller en forpligtelse, der er blevet fastsat ved en endelig afgørelse truffet af [socialsikringsinstitutionen], fastsættes på ny efter anmodning fra den berørte eller ex officio, hvis der, efter at afgørelsen er blevet endelig, fremlægges nye beviser eller fremkommer omstændigheder, der forelå inden vedtagelsen af afgørelsen, som berører denne ret eller denne forpligtelse.«

- 19 Artikel 477^{14a} i kodeks postępowania cywilnego (lov om civil retspleje) bestemmer:

»Appelretten kan, når den ophæver en dom, og annullerer den afgørelse fra et pensionsinstitut, der gik forud for dommen, henføre sagen direkte til pensionsinstitutionen til fornyet prøvelse.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 TE, som er entreprenør og registreret i det polske handelsregister, og som udøver selvstændig virksomhed, hvoraf indtægterne er skattepligtige i Polen, underskrev den 11. august 2016 en kontrakt med et selskab med hjemsted i Warszawa (Polen), i henhold til hvilken han i forbindelse med et bestemt projekt skulle levere visse tjenesteydelser i Frankrig fra den 22. august 2016 og frem til dette projekts afslutning.
- 21 På grundlag af denne kontrakt udstedte ZUS en A1-attest i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, hvorefter det i medfør af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 987/2009 blev attesteret, at TE var omfattet af polsk lovgivning om social sikring i perioden fra den 22. august 2016 til den 21. august 2017 (herefter »den omtvistede periode«).
- 22 Efter en fornyet undersøgelse ex officio konstaterede ZUS, at TE i den omtvistede periode kun udøvede virksomhed i én medlemsstat, nemlig i Den Franske Republik. Ved en afgørelse af 1. december 2017 (herefter »den omtvistede afgørelse«) tilbagetrak ZUS således for det første den nævnte A1-attest og konstaterede for det andet, at TE i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 ikke var omfattet af polsk lovgivning i den nævnte periode. Eftersom ZUS var af den opfattelse, at den relevante bestemmelse med henblik på fastlæggelse af, hvilken lovgivning der fandt anvendelse på TE, ikke var artikel 13 i forordning nr. 883/2004, men sidstnævnte forordnings artikel 11, vedtog ZUS denne afgørelse uden forinden at have fulgt proceduren i artikel 16 i forordning nr. 987/2009 med henblik på en koordinering med den kompetente franske institution for så vidt angår afgørelsen af, hvilken lovgivning der fandt anvendelse på TE.

- 23 TE anlagde søgsmål ved Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Torun, Polen) til prøvelse af den omtvistede afgørelse. Denne retsinstans fastslog dels, at TE i den omtvistede periode ikke kun arbejdede i én medlemsstat, således at han 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, 15 og 16 i forordning nr. 987/2009, selv om denne procedure er obligatorisk ved fastlæggelse af, hvilken lovgivning der finder anvendelse. Under den retslige procedure anmodede nævnte ret således ZUS om at indlede den nævnte koordineringsprocedure med den kompetente franske institution, hvilket ZUS nægtede at gøre, idet denne myndighed fandt, at iværksættelsen af samme procedure 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 Torun), 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.
- 24 Ved dom af 5. februar 2020 forkastede Sąd Apelacyjny w Gdańsku (appeldomstolen i Gdansk, Polen) den appel, som ZUS havde iværksat til prøvelse af den dom, der var blevet afsagt af Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Torun), og stadfæstede således denne dom.
- 25 ZUS har iværksat kassationsanke til prøvelse af nævnte dom ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er den forelæggende ret, idet denne myndighed har gjort gældende, at eftersom tilbagetrækningen af den i hovedsagen omhandlede A1-attest krævede en forudgående udtømming af den koordineringsprocedure, der er fastsat i forordning nr. 987/2009, var den omtvistede afgørelse behæftet med en ulovlighed, som kun kunne afhjælpes i forbindelse med den procedure, som var indledt ved ZUS selv. De retsafgørelser, der er afsagt af Sąd Okręgowy w Toruniu (den regionale domstol i Torun) og af Sąd Apelacyjny w Gdańsku (appeldomstolen i Gdansk), er således forkerte med den begrundelse, at disse retsinstanser burde have hjemvist sagen til ZUS med henblik på, at sidstnævnte myndighed kunne foretage en fornyet undersøgelse af nævnte A1-attest i samarbejde med den kompetente franske institution, og ikke burde have taget stilling til, hvilken lovgivning der fandt anvendelse på TE.
- 26 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?«

De præjudicielle spørgsmål

- 27 Indledningsvis bemærkes, at artikel 6 og 16 i forordning nr. 987/2009, som nævnes af den forelæggende ret i denne rets spørgsmål, og som vedrører henholdsvis midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser samt proceduren ved anvendelse af artikel 13 i forordning nr. 883/2004, i det væsentlige gengiver bestemmelserne i sidstnævnte forordnings artikel 76, stk. 6, som fastsætter dialog- og forligsproceduren mellem de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater (herefter »dialog- og forligsproceduren«).
- 28 I øvrigt er den eneste bestemmelse i EU-retten, som henviser til en tilbagetrækning af A1-attester, artikel 5 i forordning nr. 987/2009 med overskriften »Den juridiske værdi af dokumenter og anden dokumentation, der er udstedt i en anden medlemsstat«.
- 29 I denne henseende bemærkes, at A1-attesten svarer 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 (dom af 2.3.2023, DRV Intertrans og Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 og C-661/21, EU:C:2023:138, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 foreskriver imidlertid, at de dokumenter, der er udstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er udstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstaters institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er udstedt.
- 31 Artikel 5, stk. 2 og 4, i forordning nr. 987/2009 præciserer de nærmere regler for dialog- og forligsproceduren med henblik på at bilægge tvister mellem institutionen i den medlemsstat, der modtager de dokumenter og anden dokumentation, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1, og den institution, der har udstedt disse dokumenter. Nærmere bestemt præciserer stk. 2 og 3 i nævnte artikel 5 de fremgangsmåder, som disse institutioner skal følge i tilfælde af tvivl om gyldigheden af sådanne dokumenter og anden dokumentation eller om rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som oplysningerne i dokumentet bygger på, ved at pålægge den udstedende institution at foretage en fornyet undersøgelse af rigtigheden af udstedelsen af de nævnte dokumenter og, i givet fald, at trække dem tilbage. Stk. 4 i samme artikel 5 bestemmer for sit vedkommende, at hvis de berørte institutioner ikke når til enighed, kan sagen forelægges for Den Administrative Kommission af de kompetente myndigheder, som skal søge at forlige synspunkterne inden for seks måneder efter den dato, hvor den fik sagen forelagt.
- 32 Det må således antages, at den forelæggende ret med dens to spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 5, 6 og 16 i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at den institution, der har udstedt en A1-attest, og som efter en fornyet undersøgelse ex officio af de oplysninger, der ligger til grund for udstedelsen af denne attest, konstaterer, at disse oplysninger er urigtige, kan tilbagetrække den nævnte attest uden forudgående at indlede dialog- og forligsproceduren med de kompetente institutioner i de berørte medlemsstater med henblik på at afgøre, hvilken national lovgivning der finder anvendelse.

- 33 For det første præciseres, at en A1-attest kan tilbagetrækkes ex officio af den udstedende institution, dvs. uden at denne er blevet forelagt en anmodning om fornyet undersøgelse og om tilbagetrækning fremsendt af den kompetente myndighed i en anden medlemsstat.
- 34 Dels må det nemlig, når artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 henviser til A1-attester, der er blevet »trukket tilbage«, uden at præcisere eller begrænse tilfældene for en sådan tilbagetrækning, antages, at denne bestemmelse vedrører ethvert tilfælde af tilbagetrækning af sådanne attester.
- 35 Dels hviler A1-attesternes bindende karakter i forhold til institutionerne i de andre medlemsstater end den udstedende medlemsstat, således som det fremgår af Domstolens praksis, på det princip om loyalt samarbejde, der er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU, der ligeledes indebærer et princip om gensidig tillid. I henhold til disse principper skal den udstedende institution foretage en korrekt bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for udstedelsen af disse attester, og foretage en omhyggelig undersøgelse af anvendelsen af dens egen sociale sikringsordning med henblik på at indestå for rigtigheden af de oplysninger, der fremgår af de nævnte attester og følgelig den korrekte anvendelse af forordning nr. 883/2004, og de andre medlemsstaters institutioner kan med rette forvente, at den udstedende institution overholder en sådan forpligtelse (jf. i denne retning dom af 6.2.2018, Altun m.fl., C-359/16, EU:C:2018:63, præmis 37, 40 og 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 For så vidt som de nærmere omstændigheder for den pågældende arbejdstagers virksomhed kan udvikle sig i forhold til den situation, der blev taget hensyn til i forbindelse med udstedelsen af en A1-attest, ligesom de oplysninger, der lå til grund for den oprindelige fastlæggelse af denne situation, efterfølgende kan vise sig ikke at være rigtige, indebærer princippet om loyalt samarbejde og princippet om gensidig tillid imidlertid en forpligtelse for den udstedende institution til under udøvelsen af den virksomhed, der ligger til grund for udstedelsen af en sådan attest, at kontrollere rigtigheden af oplysningerne heri og at tilbagetrække denne, hvis institutionen, henset til den pågældende arbejdstagers reelle situation, konstaterer, at den nævnte attest ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 883/2004.
- 37 For det andet forholder det sig således, at selv om den udstedende institutions afgørelse om at tilbagetrække en A1-attest efter en anmodning om fornyet undersøgelse og tilbagetrækning fra den kompetente institution i en anden medlemsstat i henhold til artikel 5 i forordning nr. 987/2009 skal vedtages i forbindelse med dialog- og forligsproceduren mellem de berørte institutioner i overensstemmelse med de nærmere retningslinjer, der er præciseret i stk. 2-4 i denne artikel 5, indeholder nævnte artikel derimod ingen bestemmelser om de nærmere processuelle regler, der skal overholdes af den udstedende institution, der ønsker ex officio at tilbagetrække en A1-attest.
- 38 Navnlig fastsætter artikel 5 i forordning nr. 987/2009 ikke i et sådant tilfælde en forpligtelse for den udstedende institution til at vedtage afgørelsen om tilbagetrækningen under overholdelse af den nævnte dialog- og forligsprocedure.
- 39 Henset til manglende specifikke bestemmelser om en sådan processuel forpligtelse i tilfælde af, at den udstedende institution ex officio ønsker at tilbagetrække en A1-attest, må det antages, at den procedure, der er fastsat i artikel 5, stk. 2-4, i forordning nr. 987/2009, ikke udgør en obligatorisk forudsætning med henblik på den udstedende institutions tilbagetrækning ex officio af en A1-attest, når denne har konstateret, at de oplysninger, der ligger til grund for udstedelsen af denne attest, er urigtige.

- 40 Denne fortolkning, der følger af ordlyden af artikel 5 i forordning nr. 987/2009, stemmer i øvrigt overens med hensyn til karakteren af, formålet med og betingelserne for gennemførelsen af dialog- og forligsproceduren.
- 41 Således som det følger af artikel 76, stk. 6, i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 72, litra a), udgør denne procedure nemlig et middel indført af EU-lovgiver til at løse uoverensstemmelser mellem de kompetente institutioner i de pågældende medlemsstater bl.a. vedrørende fortolkning og anvendelse af nævnte forordning.
- 42 Det følger heraf, at anvendelsen af dialog- og forligsproceduren følger af eksistensen af en uenighed mellem de kompetente institutioner i to eller flere medlemsstater, hvilket understøttes af bestemmelserne i forordning nr. 987/2009, som fastsætter anvendelsen af en sådan procedure.
- 43 Artikel 5 og 6 i denne forordning fastsætter nemlig anvendelse af den nævnte procedure, henholdsvis når den institution, som modtager en A1-attest, rejser tvivl om dennes gyldighed eller rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for udstedelsen af denne attest og følgelig anmoder den udstedende institution om at tilbagetrække denne, og når institutionerne eller myndighederne i flere medlemsstater har forskellige holdninger hvad angår fastsættelsen af den lovgivning, der finder anvendelse, eller hvad angår fastsættelsen af den institution, der skal udrede de pågældende ydelser.
- 44 Artikel 16 og 60 i forordning nr. 987/2009, som fastsætter procedurerne ved anvendelse af artikel 13 og 68 i forordning nr. 883/2004, fastsætter for deres vedkommende anvendelsen af samme procedure i overensstemmelse med de nærmere retningslinjer, der er præciseret i artikel 6 i forordning nr. 987/2009, i tilfælde af uenighed mellem de pågældende institutioner hvad angår den lovgivning, der finder anvendelse.
- 45 Den udstedende institutions tilbagetrækning ex officio af en A1-attest skyldes imidlertid ikke, at der foreligger en uenighed mellem den udstedende institution og institutionen i en anden medlemsstat, som sætter spørgsmålstegn ved, om denne attest er korrekt, men skyldes, at den udstedende institution efter den kontrol, som den er forpligtet til at foretage for at overholde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til princippet om loyalt samarbejde og princippet om gensidig tillid således som nævnt i nærværende doms præmis 35 og 36, konstaterede, at oplysningerne i den nævnte attest ikke svarer til virkeligheden.
- 46 Endelig bringer den fortolkning, der er nævnt i nærværende doms præmis 39, hverken de rettigheder, som den arbejdstager, der er omfattet af den A1-attest, der er genstand for tilbagetrækningen, udleder af forordning nr. 883/2004, eller det formål, der forfølges med denne forordning, i fare.
- 47 For det første bemærkes nemlig, at den kompetente institution i en medlemsstat ved at udstede en sådan attest blot erklærer, at den pågældende arbejdstager er omfattet af lovgivningen i denne medlemsstat (jf. analogt dom af 30.3.2000, Banks m.fl., C-178/97, EU:C:2000:169, præmis 53).
- 48 Eftersom A1-attesten således ikke er en retsakt, der skaber rettigheder, men en deklaratorisk retsakt, kan dens tilbagetrækning ikke føre til tab af sådanne rettigheder.

- 49 For det andet vil den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, efter tilbagetrækningen af A1-attesten blive bestemt i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 883/2004, i givet fald, når artikel 6 i forordning nr. 987/2009 finder anvendelse, ved anvendelse af dialog- og forligsproceduren.
- 50 I denne henseende bemærkes, at bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 883/2004 i overensstemmelse med fast retspraksis udgør et sæt udtømmende og ensartede lovvalgsregler, som ikke alene har til formål at undgå en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de komplikationer, som dette kan medføre, men også at forhindre, at personer, som er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem (dom af 8.5.2019, *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 I denne sammenhæng bemærkes, at artikel 6 i forordning nr. 987/2009 foreskriver midlertidig anvendelse af en lovgivning og foreløbig tilkendelse af ydelser i tilfælde af uenighed mellem institutionerne i to eller flere medlemsstater om, hvilken lovgivning der skal anvendes, eller om, hvilken institution der skal udrede ydelserne.
- 52 Følgelig tillader anvendelsen af det system, der er indført ved forordning nr. 883/2004 med henblik på at fastsætte den lovgivning, der finder anvendelse, efter den udstedende institutions tilbagetrækning ex officio af en A1-attest at sikre ikke blot, at beskyttelsen af den pågældende arbejdstager er sikret til enhver tid, herunder i tilfælde af uenighed mellem de pågældende institutioner hvad angår den lovgivning, der finder anvendelse, men ligeledes, at den nævnte arbejdstager til enhver tid selv i et sådant tilfælde af uenighed er omfattet af en enkelt national lovgivning.
- 53 For det tredje bemærkes endelig, at for at det system, der er indført ved forordning nr. 883/2004, kan fungere tilfredsstillende, kræves, således som det fremgår af artikel 76, stk. 4, i forordning nr. 883/2004 og af 2. og 22. betragtning til forordning nr. 987/2009, et tæt og effektivt samarbejde såvel mellem de kompetente institutioner i de forskellige medlemsstater som mellem disse institutioner og de personer, som henhører under denne forordnings anvendelsesområde. Et sådant samarbejde er nødvendigt med henblik på fastsættelsen af de pågældende personers rettigheder og forpligtelser og for at gøre det muligt for sidstnævnte at gøre deres rettigheder gældende så hurtigt og så effektivt som muligt.
- 54 Det nævnte samarbejde pålægger alle disse institutioner og personer at udveksle de oplysninger, der er nødvendige for at fastsætte og bestemme rettigheder og forpligtelser for de nævnte personer, hvilket fremgår af artikel 2 og 3 i forordning nr. 987/2009, som afgrænser omfanget af og reglerne for udveksling mellem disse institutioner og mellem disse institutioner og de berørte personer, samt af denne forordnings artikel 20, som præciserer pligten til samarbejde mellem de kompetente institutioner i de forskellige medlemsstater.
- 55 Som generaladvokaten således har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, forholder det sig således, at selv om den udstedende institution, som ønsker ex officio at tilbagetrække en A1-attest som følge af, at de deri anførte oplysninger ikke er rigtige, ikke på forhånd skal indlede dialog- og forligsproceduren med de kompetente institutioner i de pågældende medlemsstater, pålægger de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 53 og 54 til gengæld den nævnte institution, når den nævnte tilbagetrækning er blevet foretaget, hurtigst muligt at

underrette såvel disse institutioner som den berørte person herom og at fremsende alle de informationer og oplysninger, der er nødvendige for at fastsætte og bestemme denne persons rettigheder, til disse.

- 56 Henset til samtlige ovenfor anførte betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 5, 6 og 16 i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at den institution, der har udstedt en A1-attest, og som efter en fornyet undersøgelse ex officio af de oplysninger, der ligger til grund for udstedelsen af denne attest, konstaterer, at disse oplysninger er urigtige, kan tilbagetrække den nævnte attest uden forudgående at indlede dialog- og forligsproceduren med de kompetente institutioner i de pågældende medlemsstater med henblik på at afgøre, hvilken national lovgivning der finder anvendelse.

Sagsomkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 5, 6 og 16 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

den institution, der har udstedt en A1-attest, og som efter en fornyet undersøgelse ex officio af de oplysninger, der ligger til grund for udstedelsen af denne attest, konstaterer, at disse oplysninger er urigtige, kan tilbagetrække den nævnte attest uden forudgående at indlede den dialog- og forligsprocedure, der er fastsat i artikel 76, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved forordning nr. 465/2012, med de kompetente institutioner i de pågældende medlemsstater med henblik på at afgøre, hvilken national lovgivning der finder anvendelse.

Underskrifter