

DOMSTOLENS DOM

10. februar 2000 *

I sag C-202/97,

angående en anmodning, som Arrondissementsrechtbank, Amsterdam (Nederlandene), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Fitzwilliam Executive Search Ltd, der driver virksomhed under navnet »Fitzwilliam Technical Services (FTS)«,

mod

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 14, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af artikel 11, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), og ajourført indtil tidspunktet for de faktiske omstændigheder,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Fitzwilliam Executive Search Ltd, der driver virksomhed under navnet »Fitzwilliam Technical Services (FTS)«, ved advokaterne P.C. Vas Nunes og G. van der Wal, Haag, og skatterådgiver R.A.M. Blaakman, Rotterdam
- Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen ved C.R.J.A.M. Brent, direktør for Productcluster Bezwaar en Beroep van de uitvoeringsinstelling GAK Nederland BV, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved konsulent J.G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den belgiske regering ved kommitteret J. Devadder, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

- den franske regering ved direktør M. Perrin de Brichambaut og konsulent C. Chavance, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

- den irske regering ved Chief State Solicitor A. Buckley, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P.J. Kuijper og juridisk konsulent P. Hillenkamp, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. november 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Fitzwilliam Executive Search Ltd, der driver virksomhed under navnet »Fitzwilliam Technical Services (FTS)«, ved advokat P.C. Vas Nunes og R.A.M.

Blaakman, af Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen ved M.F.G.H. Beckers, juridisk medarbejder i GAK Nederland BV, som befuldmægtiget, af den nederlandske regering ved chefen for Udenrigsministeriets Afdeling for Europaret M.A. Fierstra, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved C.-D. Quassowski, af den franske regering ved C. Chavance, af den irske regering ved A. O'Caoimh, SC, og E. Barrington, BL, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, bistået af M. Hoskins, og af Kommissionen ved P.J. Kuijper,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. januar 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 22. maj 1997, indgået til Domstolen den 27. maj 1997, har Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af artikel 11, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts

1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter »forordning nr. 1408/71« og »forordning nr. 574/72«), og ajourført indtil tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Fitzwilliam Executive Search Ltd, der driver virksomhed under navnet Fitzwilliam Technical Services (herefter »FTS«) — et irsk selskab med hjemsted i Dublin, der driver vikarbureauvirksomhed — og Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (herefter »LISV«) vedrørende arbejdsgiverandelen af de bidrag, der skal indbetales til den nederlandske sociale sikringsordning for de vikarer, som er beskæftiget i Nederlandene for FTS' regning.

Fællesskabsbestemmelserne

Forordning nr. 1408/71

- 3 Afsnit II i forordning nr. 1408/71, som omfatter artikel 13-17a, indeholder reglerne om bestemmelse af, hvilken socialsikringslovgivning der skal anvendes.

4 Forordningens artikel 13, stk. 2, bestemmer:

»Med forbehold af artikel 14-17:

- a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område«.

5 Forordningens artikel 14, stk. 1, bestemmer:

»Reglen i artikel 13, stk. 2, litra a), finder anvendelse under iagttagelse af følgende undtagelser og særregler:

- 1. a) En person, der på en medlemsstats område har lønnet beskæftigelse for en virksomhed, hvortil han normalt er knyttet, og som af denne virksomhed udsendes til en anden medlemsstats område for dér at udføre et arbejde for denne virksomheds regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke

påregnes at overstige ét år, og at han ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløbet«.

- 6 Denne bestemmelse afløste artikel 13, litra a), i Rådets forordning nr. 3 af 25. september 1958 om vandrede arbejdstageres sociale sikring (org. ref.: JO 1958, 30, s. 561), som ændret ved Rådets ændringsforordning nr. 24/64/EØF af 10. marts 1964 (org. ref.: JO 1964, 47, s. 746, herefter »forordning nr. 3«), som bestemte, at »arbejdstagere og dermedigestillede personer, som er beskæftiget af en virksomhed, der på en medlemsstats område har en bedrift, hvortil de pågældende normalt er knyttet, og som af denne virksomhed udsendes til en anden medlemsstats område for dér at udføre et arbejde for denne virksomhed, [på visse betingelser] forbliver omfattet af den førstnævnte stats lovgivning, som om de fortsat var beskæftiget på dens område...«

Afgørelse nr. 128 fra Den Administrative Kommission

- 7 I henhold til artikel 81, litra a), i forordning nr. 1408/71 har Den Administrative Kommission for Vandrede Arbejdstageres Sociale Stilling (herefter »Den Administrative Kommission«) — som er oprettet i henhold til forordningens afsnit IV, og som bl.a. har til opgave at behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i forordningen — i dette øjemed truffet afgørelse nr. 128 af 17. oktober 1985 om anvendelse af artikel 14, stk. 1, litra a), og artikel 14b, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (EFT 1986 C 141, s. 6), som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Denne afgørelse er blevet erstattet af afgørelse nr. 162 af 31. maj 1996 (EFT L 241, s. 28), der er trådt i kraft efter de nævnte faktiske omstændigheder.
- 8 Ifølge punkt 1 i afgørelse nr. 128 finder bestemmelserne i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 ligeledes anvendelse på »en arbejdstager, som er

omfattet af lovgivningen i en medlemsstat, og som i denne medlemsstat, hvor virksomheden har sit hjemsted eller en afdeling, antages med henblik på at blive udsendt for at udføre et arbejde ... på en anden medlemsstats område ... forudsat at

- a) der består et organisk bånd mellem denne virksomhed og arbejdstageren i udstationeringsperioden
- b) denne virksomhed normalt udøver sin aktivitet på førstnævnte medlemsstats område, dvs. at virksomheden i de tilfælde, hvor dens aktivitet består i midlertidigt at stille arbejdskraft til rådighed for andre virksomheder, normalt stiller arbejdskraft til rådighed for virksomheder, der har deres hjemsted på denne stats område, med henblik på at udføre et arbejde i denne stat.«

Forordning nr. 574/72

- 9 Forordning nr. 574/72 bestemmer i artikel 11, stk. 1, som findes i afsnit III, der har overskriften »Gennemførelse af forordningens bestemmelser om, hvilken lovgivning der skal anvendes«:

»Den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis lovgivning fortsat finder anvendelse, skal

- a) på arbejdstagerens eller dennes arbejdsgivers anmodning i de i forordningens artikel 14, stk. 1, ... omhandlede tilfælde,

...

udlevere arbejdstageren en attest, der bekræfter, at han fortsat er omfattet af denne lovgivning indtil et nærmere angivet tidspunkt.«

- 10 Den i den nævnte bestemmelse omhandlede attest kendes under navnet »Udstationeringsattest« eller »E 101-attest«.

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 FTS driver vikarbureauvirksomhed og stiller i denne egenskab vikarer til rådighed for andre virksomheder, såvel i Irland som i Nederlandene. Alle de arbejdstagere, som virksomheden beskæftiger — herunder arbejdere, der ansættes med henblik på umiddelbart at blive udsendt til virksomheder i Nederlandene — er irske statsborgere med bopæl i Irland. De til Nederlandene udsendte arbejdstagere beskæftiges hovedsagelig i landbrugs- og gartnerisektoren, medens de arbejdstagere, der stilles til rådighed for virksomheder i Irland, er beskæftiget i andre sektorer.
- 12 FTS driver hele sin vikarbureauvirksomhed fra Irland, således at alle arbejds-kontrakterne, herunder kontrakterne vedrørende virksomhedens nederlandske kunder, indgås af dens kontor i Dublin. Dette har tyve ansatte, medens der kun er beskæftiget to personer i virksomhedens agentur i Delft (Nederlandene).
- 13 Arbejdstagerne ansættes på grundlag af arbejdskontrakter efter irsk ret og er tilknyttet den irske sociale sikringsordning, også under udstationeringsperioden i

Nederlandene. FTS indeholder de relevante bidrag i arbejdstagernes bruttoløn, dvs. bidrag til »pay related social insurance«, og indbetaler de således indeholdte bidrag til de irske myndigheder, dvs. arbejdsgiverens andel og kildeskatten.

- 14 For de i Nederlandene udstationerede arbejdstagere anmodes Department of Social Welfare (socialministeriet, herefter »DSW«) om E 101- og E 111-attester, idet de sidstnævnte vedrører sygesikringen.
- 15 Selv om FTS i tre år fra 1993 til 1996 opnåede en højere omsætning i Nederlandene end i Irland, har forholdet mellem de resultater, der blev opnået i hvert af disse to medlemsstater, imidlertid varieret som følge af de økonomiske konjunkturer i hver af disse lande.
- 16 I betragtning af omfanget af FTS' virksomhed i Nederlandene fandt Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (herefter »NAB«), som er det organ, der var forgængeren for LISV, at de arbejdstagere, der blev udsendt af FTS til Nederlandene, med urette var tilknyttet den irske sociale sikringsordning. FTS bestred denne opfattelse, og efter drøftelser mellem parterne bekræftede NAB sin fortolkning ved en afgørelse af 31. marts 1996, hvorved institutionen henførte de personer, der var beskæftiget af FTS og arbejdede i Nederlandene, under den nederlandske sociale sikringsordning. NAB gjorde følgelig krav på de arbejdsgiverbidrag, der var skyldige efter denne ordning.
- 17 FTS anlagde sag ved den forelæggende ret, hvorunder den anfægtede den sidstnævnte afgørelse med henvisning til, at det måtte være afgørende, at DSW havde udstedt E 101-attester til de udsendte arbejdere, og at alle betingelserne i

artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 såvel som betingelserne i afgørelse nr. 128 var blevet overholdt.

- 18 Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, fandt, at afgørelsen i hovedsagen måtte afhænge såvel af fortolkningen af kriterierne for anvendelse af artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 og af retsvirkningerne af E 101-attesten, hvilke spørgsmål endnu ikke er blevet klart afgjort i retspraksis, og retten har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Kan det i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 anvendte udtryk 'virksomhed, hvortil han normalt er knyttet', fortolkes udfyldende, således at der opstilles nærmere krav eller betingelser, der ikke udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen?

b) I bekræftende fald:

- i) Kan myndighederne i en medlemsstat selvstændigt formulere disse krav eller betingelser?
- ii) Kan der med henblik på fortolkningen af det i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 anvendte udtryk 'virksomhed, hvortil han normalt er knyttet', stilles kvantitative krav, uanset om de kan støttes på afgørelse nr. 128, hvad angår de i de forskellige medlemsstater udøvede aktiviteter, den opnåede omsætning og antallet af beskæftigede?

iii) Kan der i denne sammenhæng stilles krav om, at de aktiviteter, som arbejdsgiveren udøver i de forskellige medlemsstater, skal være nøjagtig de samme?

iv) Såfremt de under ii) og iii) nævnte krav ikke kan stilles, hvilke krav eller hvilken form for krav kan der da stilles?

v) Skal krav, der eventuelt kan stilles, meddeles arbejdsgiveren før påbegyndelsen af aktiviteterne?

c) I benægtende fald:

i) Har de administrerende institutioner på grundlag af Domstolens domme i sagerne 19/67 (Van der Vecht) og 35/70 (Manpower) nogen form for fortolkningsmargen hvad angår det i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 anvendte udtryk 'virksomhed, hvortil han normalt er knyttet'?

ii) I bekræftende fald hvilken?

2) a) Er en attest, som er udstedt af den dertil kompetente institution i en medlemsstat, jf. artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, under alle omstændigheder bindende for myndighederne i en anden medlemsstat hvad angår de herved fastlagte retsfølger?

b) I benægtende fald:

i) Under hvilke omstændigheder er dette ikke tilfældet?

ii) Kan attestens bevisværdi tilsidesættes af myndighederne i en medlemsstat uden inddragelse af den institution, som har udstedt attesten?

iii) I benægtende fald, hvad skal inddragelsen af den institution, som har udstedt attesten, omfatte?«

Første del af det første spørgsmål

- 19 Med den første del af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »virksomhed, hvortil han normalt er knyttet« i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at et vikarbureau, som fra én medlemsstat midlertidigt stiller arbejdstagere til rådighed for virksomheder, der er beliggende på en anden medlemsstats område, for at være omfattet af den fordelagtige ordning i henhold til denne bestemmelse, skal have tilknytning til den første medlemsstat i den forstand, at det normalt driver sin virksomhed dér.

- 20 Indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71, hvor artikel 14 findes, ifølge Domstolens faste praksis udgør et fuldstændigt og ensartet system af lovkonfliktregler, hvis formål er, at arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, skal være omfattet af den sociale sikringsordning i en enkelt medlemsstat, således at overlapninger mellem gældende nationale ordninger og de vanskeligheder, som dette kan give anledning til, undgås (jf. dom af 3.5.1990, sag C-2/89, *Kits van Heijningen*, Sml. I, s. 1755, præmis 12, af 16.2.1995, sag C-425/93, *Calle Grenzshop Andresen*, Sml. I, s. 269, præmis 9, af 13.3.1997, sag C-131/95, *Huijbrechts*, Sml. I, s. 1409, præmis 17, og af 11.6.1998, sag C-275/96, *Kuusijärvi*, Sml. I, s. 3419, præmis 28).
- 21 Det fremgår af dom af 5. december 1967, *Van der Vecht* (sag 19/67, Sml. 1965-1968, s. 411, org. ref.: Rec. s. 445), og af 17. december 1970, *Manpower* (sag 35/70, Sml. 1970, s. 289, org. ref.: Rec. s. 1251), der begge vedrører artikel 13, litra a), i forordning nr. 3, såvel i dens oprindelige version som efter ændringen ved forordning nr. 24/64, som var forgængere for bestemmelserne i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, at undtagelsen fra reglen om, at arbejdstageren er undergivet lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han har lønnet beskæftigelse (herefter »reglen om beskæftigelsesstaten«), som nu er fastslået i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71, kun finder anvendelse på vikarbureauer, såfremt bl.a. følgende to betingelser er opfyldt.
- 22 Således som navnlig FTS har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, vedrører den første betingelse tilstedeværelsen af og beskaffenheden af den nødvendige forbindelse mellem vikarbureauet og den udsendte arbejdstager, for så vidt som denne normalt skal være knyttet til den virksomhed, som har udsendt ham til en anden medlemsstats område.
- 23 Den anden betingelse vedrører forholdet mellem vikarbureauet og den medlemsstat, hvor det har sit hjemsted. Herom har Domstolen i præmis 16 i *Manpower*-dommen fastslået, at undtagelsen fra reglen om beskæftigelsesstaten for midlertidigt udstationerede arbejdstagere, kun finder anvendelse på arbejdstagere, som er ansat af virksomheder, der normalt udøver deres aktivitet på den medlemsstats område, hvor de har hjemsted.

Begrebet »virksomhed, hvortil han normalt er knyttet«

- 24 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke — således som det fremgår af alle de afgivne indlæg — at dette begreb i overensstemmelse med afgørelse nr. 128 indeholder et krav om, at der består et organisk bånd mellem den virksomhed, der har hjemsted i en medlemsstat, og de arbeidstagerne, som den har udsendt til en anden medlemsstat, under disses udstationeringsperiode. Det er en betingelse for at fastslå, at der består et sådant organisk bånd, at det fremgår af samtlige omstændigheder vedrørende beskæftigelsen, at arbeidstageren har et underordningsforhold til den nævnte virksomhed (jf. Van der Vecht-dommen, org. ref.: Rec. på s. 457, og Manpower-dommen, præmis 18 og 19).
- 25 Selv om alene den nationale ret er kompetent til at fastslå, om dette er tilfældet i den sag, der verserer for den, skal det bemærkes, at hverken parterne i hovedsagen eller de medlemsstater, der har afgivet indlæg i medfør af artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, har udtrykt tvivl om, at der består et sådant organisk bånd i hovedsagen.

Kravet vedrørende virksomhedens tilknytning til den medlemsstat, hvor den har sit hjemsted

- 26 Bortset fra FTS, der har givet udtryk for tvivl i så henseende, har alle andre, der har afgivet indlæg i sagen, gjort gældende, at det såvel efter ordningen i forordning nr. 1408/71 som efter ordningen i forordning nr. 3 er nødvendigt, at den pågældende virksomhed har en tilknytning til den medlemsstat, hvor den har sit hjemsted. Som begrundelse for kravet om en sådan tilknytning har de fleste af de nævnte parter henvist til Manpower-dommen. I dennes præmis 16 fastslog Domstolen, at de virksomheder, som arbeidstagerne er knyttet til, normalt skal udøve deres aktivitet på den medlemsstats område, hvor de har hjemsted.

- 27 Med henblik på at undersøge, om betingelsen ifølge Manpower-dommen fortsat finder anvendelse, må der henses til de formål, der forfølges med den undtagelse fra reglen om beskæftigelsesmedlemsstaten, som er fastsat i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71.
- 28 Det bemærkes, at artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 navnlig har til formål at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser til fordel for de virksomheder, som gør brug heraf, idet de udsender arbejdstagere til andre medlemsstater end den, hvor de har hjemsted. Bestemmelsen skal således tjene til at overvinde hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed og tillige fremme den økonomiske integration, idet administrative vanskeligheder søges undgået, navnlig for arbejdstagerne og virksomhederne (Manpower-dommen, præmis 10).
- 29 Som Domstolen bemærkede i præmis 11 i Manpower-dommen, må det undgås, at en virksomhed med hjemsted på en medlemsstats område bliver forpligtet til at tilmelde sine arbejdstagere, som normalt er underkastet denne stats socialsikringslovgivning, til socialsikringsordningen i en anden medlemsstat, hvortil de udsendes for at udføre kortvarige arbejder — hvilket ville vanskeliggøre udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser — og i dette øjemed tillader artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 virksomheden at opretholde sine arbejdstageres tilknytning til den sociale sikringsordning i den førstnævnte medlemsstat, i det omfang denne virksomhed overholder betingelserne vedrørende denne frie udveksling af tjenesteydelser.
- 30 Det følger heraf, at bestemmelsen i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 fortsat er en undtagelse fra reglen om beskæftigelsesstaten (jf. Manpower-dommen, præmis 10), og at et vikarbureau, som ønsker at tilbyde grænseoverskridende tjenesteydelser, kun kan være omfattet af den fordelagtige ordning i henhold til denne bestemmelse, såfremt det normalt driver virksomhed i den medlemsstat, hvor den har hjemsted.

- 31 Det må følgelig fastslås, at den betingelse, der — ganske vist efter ordningen i forordning nr. 3 — er angivet i præmis 16 i Manpower-dommen, fortsat finder anvendelse i forbindelse med forordning nr. 1408/71.
- 32 Denne konklusion finder støtte i punkt 1, litra b), i afgørelse nr. 128, selv om en sådan afgørelse, der ganske vist kan være et hjælpemiddel for de sociale sikringsinstitutioner, som skal anvende fællesskabsretten på dette område, ikke kan forpligte institutionerne til at følge bestemte metoder eller anlægge bestemte fortolkninger, når de anvender fællesskabsretten (jf. dom af 14.5.1981, sag 98/80, Romano, Sml. s. 1241, præmis 20, og af 8.7.1992, sag C-102/91, Knoch, Sml. I, s. 4341, præmis 52). I øvrigt finder alle, der har afgivet indlæg for Domstolen, at formuleringen af dette punkt blot gentager den i Manpower-dommen angivne betingelse.
- 33 Det fremgår af det anførte i det hele, at artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at et vikarbureau, som fra en medlemsstat stiller arbejdstagere til rådighed for virksomheder, der er beliggende i en anden medlemsstat, for at være omfattet af den fordelagtige ordning i henhold til denne bestemmelse normalt skal drive sin virksomhed i den førstnævnte stat.

Anden del af det første spørgsmål

- 34 Med den anden del af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, på grundlag af hvilke kriterier den for det første kan fastslå, at et vikarbureau normalt udøver sin virksomhed i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, og for det andet efterprøve, om et sådant bureau opfylder denne betingelse.

- 35 FTS, den irske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har gjort gældende, at en virksomhed normalt driver sin virksomhed i en medlemsstat, når den udøver en reel virksomhed dér. I denne forbindelse fortolker FTS og den irske regering dette begreb under henvisning til såvel Manpowerdommen som afgørelse nr. 128, nærmere bestemt en fortolkning af ordet »normalt«, således som forklaret i afgørelsens punkt 1, litra b). Efter disse parter opfattelse har denne betingelse udelukkende til formål at bekæmpe misbrug og navnlig det formål at udelukke »postkassevirksomheder« fra at drage fordel af artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71.
- 36 FTS, de to ovennævnte regeringer og Kommissionen har navnlig anført, at LISV ikke kan kræve, at en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, driver virksomhed af et vist omfang i den medlemsstat, hvor den har hjemsted, i forhold til den virksomhed, der udøves i den medlemsstat, som arbejdstagerne er udsendt til. De finder, at en bedømmelse af det respektive omfang af aktiviteterne på grundlag af visse kvantitative forhold — såsom omsætningen, antallet af udførte timer og arbejdets art — ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten og nærmere bestemt punkt 1, litra b), i afgørelse nr. 128.
- 37 De har i denne forbindelse endvidere anført, at den metode, som de nederlandske myndigheder anvender, er uforudsigelig. Når den anvendes, har nemlig hverken de udsendte arbejdstagere eller den pågældende virksomhed på forhånd kunnet vide, hvilken ordning arbejdstagerne skulle have været tilsluttet.
- 38 Den nederlandske, den belgiske, den tyske og den franske regering støtter LISV's argumentation. LISV afviser FTS' opfattelse, hvorefter den omhandlede betingelse vedrørende aktiviteterne blot skulle have til formål at udelukke »postkassevirksomheder« fra at misbruge undtagelsen i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71. Efter LISV's opfattelse skal de aktiviteter, som et vikarbureau udfører i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, have et vist omfang og udgøre en væsentlig del af bureauets samlede aktiviteter.

- 39 Med henblik på at fastslå, om FTS normalt — jf. punkt 1, litra b), i afgørelse nr. 128 — driver sin virksomhed i den medlemsstat, hvor den har hjemsted, er det derfor efter LISV's opfattelse nødvendigt at foretage en sammenligning mellem omfanget af de aktiviteter, som virksomheden udfører i den nævnte stat, og det omfang, dens virksomhed har i den medlemsstat, hvor den udstationerer arbejdstagere.
- 40 Det bemærkes, at det fremgår af opbygningen af afsnit II i forordning nr. 1408/71 og af formålet med forordningens artikel 14, stk. 1, litra a), at kun en virksomhed, der normalt driver virksomhed af betydeligt omfang i den medlemsstat, hvor den har hjemsted, kan være omfattet af den fordelagtige ordning i henhold til undtagelsen i denne bestemmelse.
- 41 Kun ved en sådan fortolkning kan der opnås overensstemmelse mellem den almindelige regel i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71, hvorefter arbejdstagere principielt er omfattet af den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor de har beskæftigelse, og særreglen i henhold til forordningens artikel 14, stk. 1, litra a), der finder anvendelse på arbejdstagere, som kun for en begrænset periode er udsendt til en anden medlemsstat.
- 42 Med henblik på at afgøre, hvorvidt et vikarbureau normalt driver virksomhed af betydeligt omfang i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, skal den kompetente institution i denne stat undersøge samtlige de kriterier, der belyser virksomhedens aktiviteter.
- 43 Disse kriterier omfatter navnlig det sted, hvor virksomheden har hjemsted og dens ledelse er placeret, størrelsen af det administrative personale, der henholdsvis arbejder i den medlemsstat, hvor virksomheden har hjemsted, og i den anden medlemsstat, stedet, hvor de udsendte arbejdstagere ansættes, og det sted, hvor hovedparten af kontrakterne med kunderne indgås, den lovgivning, der finder anvendelse på de arbejdskontrakter, som virksomheden indgår dels med sine arbejdstagere, dels med sine kunder, såvel som den omsætning, der er opnået i en

tilstrækkelig relevant periode i den enkelte medlemsstat. Denne opregning er ikke udtømmende, da valget af kriterier må tilpasses den enkelte konkrete sag.

- 44 Det fremgår derimod af Van der Vecht-dommen, at arten af det arbejde, som henholdsvis udføres af de arbejdstagere, der er stillet til rådighed for virksomheder, som er beliggende i den medlemsstat, hvor vikarbureauet har hjemsted, og af de arbejdstagere, der udsendes til en anden medlemsstat, ikke indgår blandt disse kriterier. Domstolen fandt således i denne forbindelse, at det er uden betydning, at de udførte arbejdsopgaver er forskellige fra dem, som normalt udføres i virksomheden.
- 45 Den anden del af det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at et vikarbureau normalt udøver sin virksomhed i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, såfremt det sædvanligvis driver virksomhed af betydeligt omfang på denne stats område.

Andet spørgsmål

- 46 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt og i hvilket omfang en attest, der er udstedt af den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i en medlemsstat i medfør af artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, er bindende for socialsikringsinstitutionerne i en anden medlemsstat.
- 47 I modsætning til de øvrige regeringer har FTS samt den irske regering og Det Forenede Kongeriges regering under henvisning til generaladvokatens forslag til afgørelse i Calle Grenzshop Andresen-sagen anført, at E 101-attesten er bindende for den kompetente institution i en anden medlemsstat end den, på hvis ansvar den er blevet udstedt, indtil den tilbagekaldes af den institution, der har udstedt den.

- 48 Det er rigtigt, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til karakteren af og den retlige beskaffenhed af E 101-attesten. Det fremgår imidlertid af dom af 11. marts 1982, Knoeller (sag 93/81, Sml. s. 951, præmis 9), at en attest som den i hovedsagen omhandlede — på samme måde som de materielretlige bestemmelser i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 — har til formål at lette arbejdstagernes frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 49 I den nævnte attest erklærer den kompetente institution i den medlemsstat, hvor vikarbureauet har hjemsted, at dens egen sociale sikringsordning fortsat finder anvendelse på de udsendte arbejdstagere under udstationeringsperioden. Som følge af princippet om, at arbejdstagerne alene må være tilknyttet én social sikringsordning, indebærer attesten dermed nødvendigvis, at ordningen i den anden medlemsstat ikke kan finde anvendelse.
- 50 Bevisværdien af E 101-attesten er imidlertid begrænset til den kompetente institutions erklæring om den lovgivning, der finder anvendelse, men kan ikke gøre indgreb i medlemsstaternes frihed til at fastlægge deres egen sociale sikringsordning eller til i deres retsregler at fastsætte betingelserne for medlemskab af de forskellige sociale sikringsordninger, idet disse forhold, således som den franske regering har anført, fortsat henhører under den pågældende medlemsstats enekompetence.
- 51 Ifølge princippet om loyalt samarbejde, der er fastslået i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), påhviler det den kompetente institution at foretage en korrekt bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der er relevante ved anvendelsen af reglerne om bestemmelse af, hvilken social sikringslovgivning der skal anvendes, og følgelig at indestå for rigtigheden af oplysningerne i E 101-attesten.
- 52 For så vidt angår de kompetente institutioner i den medlemsstat, som arbejdstagerne er udsendt til, følger det af samarbejdsforpligtelserne i medfør af traktatens artikel 5, at disse ikke ville være overholdt — og målene med

artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 og artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 ville ikke blive nået — såfremt institutionerne i den nævnte medlemsstat var af den opfattelse, at de ikke var bundet af angivelserne i attesten, og også henførte disse arbejdstagere under deres egen sociale sikringsordning.

- 53 Det følger af det anførte, at i det omfang E 101-attesten skaber en formodning for, at de udsendte arbejdstagere lovligt er tilknyttet den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor vikarbureauet har hjemsted, er attesten bindende for den kompetente institution i den medlemsstat, som disse arbejdstagere er udsendt til.
- 54 Den modsatte løsning ville gribe ind i princippet om, at arbejdstagere er knyttet til én social sikringsordning, og ville gøre det vanskeligt at forudse, hvilken ordning der finder anvendelse, hvilket ville være til skade for retssikkerheden. I de tilfælde, hvor det måtte være vanskeligt at bestemme, hvilken ordning der skal anvendes, ville hver enkelt af de kompetente institutioner i de to berørte medlemsstater være tilbøjelig til — til skade for de pågældende arbejdstagere — at antage, at dens egen sociale sikringsordning finder anvendelse på dem.
- 55 Så længe E 101-attesten ikke er tilbagekaldt eller erklæret ugyldig, skal den kompetente institution i den medlemsstat, som arbejdstagerne er udsendt til, følgelig tage hensyn til, at arbejdstagerne allerede er undergivet den sociale sikringslovgivning i den stat, hvor virksomheden, som beskæftiger dem, har hjemsted, og institutionen må følgelig ikke henføre de pågældende arbejdstagere under sin egen sociale sikringsordning.
- 56 Det påhviler imidlertid den kompetente institution i den medlemsstat, som har udstedt den nævnte E 101-attest, på ny at overveje, om udstedelsen er sket på et korrekt grundlag, og i givet fald tilbagekalde attesten, såfremt den kompetente institution i den medlemsstat, som arbejdstagerne er udsendt til, udtrykker tvivl med hensyn til rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for

den nævnte attest, og dermed med hensyn til de deri indeholdte angivelser, navnlig fordi disse ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71.

- 57 Såfremt det ikke måtte lykkes de pågældende institutioner at nå til enighed, navnlig om bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, der er relevante i de enkelte tilfælde, og følgelig om spørgsmålet om, hvorvidt tilfældet er omfattet af artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, kan de indbringe spørgsmålet for Den Administrative Kommission.
- 58 Såfremt Den Administrative Kommission ikke kan opnå, at de kompetente institutioner når frem til samme opfattelse vedrørende den lovgivning, der skal anvendes i det konkrete tilfælde, har den medlemsstat, som de pågældende arbejdstagere er udsendt til, i det mindste den mulighed — uden at dette foregriber en eventuel adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene i den medlemsstat, som den udstedende institution henhører under — at iværksætte en traktatbrudsprocedure i medfør af EF-traktatens artikel 170 (nu artikel 227 EF), således at Domstolen under en sådan sag får lejlighed til at tage stilling til, hvilken lovgivning der finder anvendelse på de nævnte arbejdstagere, og dermed rigtigheden af angivelserne i E 101-attesten.
- 59 Det følger i det hele af det anførte, at artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at den attest, som er udstedt af den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i en medlemsstat, er bindende for socialsikringsinstitutionerne i de øvrige medlemsstater, for så vidt som den bekræfter, at arbejdstagere, som er udsendt af et vikarbureau, er omfattet af den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor bureauet har hjemsted. Såfremt institutionerne i de øvrige medlemsstater imidlertid udtrykker tvivl med hensyn til rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for attesten, eller med hensyn til den retlige bedømmelse af disse faktiske omstændigheder og følgelig med hensyn til, om angivelserne i attesten er i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71, herunder navnlig med forordningens artikel 14, stk. 1, litra a), skal den udstedende institution på ny undersøge, om attesten er udstedt på et korrekt grundlag, og efter omstændighederne tilbagekalde den.

Sagens omkostninger

- 60 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den belgiske, den tyske, den franske og den irske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, ved dom af 22. maj 1997, for ret:

- 1) Artikel 14, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, og ajourført indtil tidspunktet for de faktiske omstændigheder, skal fortolkes således, at et vikarbureau, som fra en medlemsstat stiller arbejdstagere til rådighed for virksomheder, der er beliggende i en anden medlemsstat, for at være omfattet af den fordelagtige ordning i henhold til denne bestemmelse normalt skal drive sin virksomhed i den førstnævnte stat.

- 2) Et vikarbureau udøver normalt sin virksomhed i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, såfremt det sædvanligvis driver virksomhed af betydeligt omfang på denne stats område.

- 3) Artikel 11, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som kodificeret ved forordning nr. 2001/83 og ajourført indtil tidspunktet for de faktiske omstændigheder, skal fortolkes således, at den attest, som er udstedt af den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i en medlemsstat, er bindende for socialsikringsinstitutionerne i de øvrige medlemsstater, for så vidt som den bekræfter, at arbejdstagere, som er udsendt af et vikarbureau, er omfattet af den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor bureauet har hjemsted. Såfremt institutionerne i de øvrige medlemsstater imidlertid udtrykker tvivl med hensyn til rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for attesten, eller med hensyn til den retlige bedømmelse af disse faktiske omstændigheder og følgelig med hensyn til, om angivelserne i attesten er i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71, herunder navnlig med forordningens artikel 14, stk. 1, litra a), skal den udstedende institution på ny undersøge, om attesten er udstedt på et korrekt grundlag, og efter omstændighederne tilbagekalde den.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Sevón

Schintgen

Kapteyn

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. februar 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident