



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 november 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Migrerende werknemers – Sociale zekerheid – Toepasselijke wetgeving – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikelen 5, 6 en 16 – A 1-verklaring – Onjuiste vermeldingen – Ambtshalve ingetrokken – Verplichting van het orgaan van afgifte om een dialoog- en bemiddelingsprocedure met het bevoegde orgaan van de lidstaat van ontvangst in te leiden – Geen”

In zaak C-422/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) bij beslissing van 27 april 2022, ingekomen bij het Hof op 22 juni 2022, in de procedure

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu

tegen

TE,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer en M. L. Arastey Sahún (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, vertegenwoordigd door J. Jaźwiec-Blecharczyk, radca prawny,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

* Procestaal: Pools.

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door S. Baeyens en L. Van den Broeck als gemachtigden,
 - de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
 - de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard en A. Daniel als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Brauhoff en D. Martin als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2023,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 6 en 16 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2009, L 284, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 (PB 2012, L 149, blz. 4) (hierna: „verordening nr. 987/2009”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (socialezekerheidsinstantie, bureau Toruń, Polen; hierna: „ZUS”) en TE naar aanleiding van het besluit van de ZUS tot intrekking van de aan TE afgegeven A 1-verklaring waarbij was bevestigd dat hij van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 aan de Poolse socialezekerheidswetgeving onderworpen was.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 883/2004

- 3 Titel II van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/2012 (hierna: „verordening nr. 883/2004”), met als opschrift „Vaststelling van de toepasselijke wetgeving”, omvat de artikelen 11 tot en met 16 van deze verordening.
- 4 Artikel 11 van verordening nr. 883/2004 bepaalt:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

[...]

5 Artikel 13 van die verordening draagt als opschrift „Verrichten van werkzaamheden in twee of meer lidstaten” en bepaalt in lid 2:

„Op degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden anders dan in loondienst pleegt te verrichten, is van toepassing:

a) de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, indien hij aldaar een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht,

of

b) de wetgeving van de lidstaat waar zich het centrum van belangen van zijn werkzaamheden bevindt, indien hij niet woont in een van de lidstaten waar hij een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht.”

6 Krachtens artikel 72, onder a), van verordening nr. 883/2004 heeft de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „Administratieve Commissie”) onder meer tot taak alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard te behandelen die voortvloeien uit de bepalingen van die verordening of verordening nr. 987/2009.

7 In artikel 76 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Samenwerking”, is bepaald:

„[...]

4. De organen en de personen die onder deze verordening vallen, zijn met het oog op de goede toepassing van deze verordening verplicht elkaar inlichtingen te verstrekken en samen te werken.

[...]

6. Als zich bij de uitleg en de toepassing van deze verordening moeilijkheden voordoen die de rechten van onder de verordening vallende personen in gevaar kunnen brengen, neemt het orgaan van de bevoegde lidstaat of van de lidstaat van de woonplaats, contact op met het orgaan of de organen van de andere betrokken lidstaat of lidstaten. Als er binnen een redelijke termijn geen oplossing wordt gevonden, kunnen de betrokken autoriteiten de Administratieve Commissie inschakelen.

[...]

Verordening nr. 987/2009

8 In de overwegingen 2 en 22 van verordening nr. 987/2009 staat te lezen:

„(2) Een efficiëntere en nauwere samenwerking tussen de socialezekerheidsorganen is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de onder [verordening nr. 883/2004] vallende personen zo spoedig mogelijk en onder de meest gunstige voorwaarden hun rechten kunnen gaan uitoefenen.

[...]

(22) Informatie aan de betrokken personen over hun rechten en plichten is een essentieel onderdeel van een vertrouwensrelatie met de bevoegde autoriteiten en de organen van de lidstaten. [...]

9 Artikel 2, lid 2, van deze verordening luidt:

„Door de organen worden onverwijld alle gegevens verstrekt of uitgewisseld die nodig zijn voor de vaststelling van de rechten en plichten van degenen op wie [verordening nr. 883/2004] van toepassing is. De uitwisseling van deze gegevens tussen de lidstaten geschiedt hetzij rechtstreeks tussen de organen zelf, hetzij indirect via de verbindingsorganen.”

10 Artikel 3 van verordening nr. 987/2009 bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de noodzakelijke informatie ter beschikking van de betrokken personen wordt gesteld om hen op de hoogte te brengen van de veranderingen die bij [verordening nr. 883/2004] en [de onderhavige verordening] worden doorgevoerd, om hen in staat te stellen hun rechten geldend te maken. Zij zorgen ook voor gebruikersvriendelijke diensten.

2. Degenen op wie [verordening nr. 883/2004] van toepassing is, zijn verplicht het bevoegde orgaan alle informatie, documenten en bewijsstukken te verstrekken die nodig zijn voor de vaststelling van hun situatie of van die van hun gezin, voor de vaststelling en het behoud van hun rechten en plichten, alsook voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving en de daaruit voor hen voortvloeiende verplichtingen.

[...]

4. Voor zover dit nodig is voor de toepassing van [verordening nr. 883/2004] en [de onderhavige verordening], verstrekken de bevoegde organen onverwijld, en in ieder geval binnen de termijnen voorgeschreven door de wetgeving van de betrokken lidstaat, de informatie en de documenten aan de betrokkenen.

[...]”

11 Artikel 5 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Juridische waarde van in een andere lidstaat afgegeven documenten en bewijsstukken”, is als volgt verwoord:

„1. De door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van [verordening nr. 883/2004] en de [onderhavige verordening] afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, zijn voor de organen van de andere lidstaten

bindend zolang de documenten of bewijsstukken niet door de lidstaat waar zij zijn afgegeven, zijn ingetrokken of ongeldig verklaard.

2. Bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, verzoekt het orgaan van de lidstaat dat het document ontvangt, het orgaan van afgifte om opheldering en eventueel om intrekking van het document. Het orgaan van afgifte heroverweegt de gronden voor de afgifte van het document en, indien noodzakelijk, de intrekking van het document.

3. Overeenkomstig lid 2, wordt, bij twijfel omtrent de geldigheid van het document of ondersteunend bewijs of de juistheid van de feiten die aan de vermeldingen daarin ten grondslag liggen, voor zover dit mogelijk is, de noodzakelijke verificatie van deze informatie of dit document op verzoek van het bevoegde orgaan uitgevoerd door het orgaan van de woon- of verblijfplaats.

4. Worden de betrokken organen het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst één maand na de datum waarop het orgaan dat het document heeft ontvangen zijn verzoek heeft ingediend. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.”

- 12 Artikel 6 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Voorlopige toepassing van een wetgeving en voorlopige betaling van uitkeringen”, bepaalt:

„1. Tenzij in de [onderhavige verordening] anders is bepaald, wordt in geval van een meningsverschil tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten inzake de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, op de betrokkene voorlopig de wetgeving van een van deze lidstaten toegepast, [...].

2. Indien tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten een meningsverschil bestaat over de vaststelling van het orgaan dat de uitkeringen of verstrekkingen moet verlenen, ontvangt de betrokkene die aanspraak op prestaties zou kunnen maken indien dit geschil niet bestond, voorlopige prestaties als bepaald in de wetgeving die door het orgaan van de woonplaats wordt toegepast of, indien de betrokkene niet op het grondgebied van een van de betrokken lidstaten woont, prestaties op grond van de wetgeving die wordt toegepast door het orgaan waarbij de aanvraag het eerst is ingediend.

3. Worden de betrokken organen of autoriteiten het niet eens, dan kan door de bevoegde autoriteiten de zaak aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd, zulks op zijn vroegst één maand na de datum waarop het meningsverschil als bedoeld in lid 1 en lid 2 is ontstaan. De Administratieve Commissie tracht binnen zes maanden na de datum waarop de zaak aan haar is voorgelegd, een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden.

[...]”

- 13 Artikel 15 van deze verordening bepaalt de procedure voor de toepassing van artikel 11, lid 3, onder b) en d), artikel 11, lid 4, en artikel 12, van verordening nr. 883/2004.

14 In artikel 16 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Procedure voor de toepassing van artikel 13 van [verordening nr. 883/2004]”, is bepaald:

„1. Degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden verricht, stelt het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van woonplaats, daarvan in kennis.

2. Het aangewezen orgaan van de woonplaats stelt onverwijld de op de betrokkene toepasselijke wetgeving vast, met inachtneming van artikel 13 van [verordening nr. 883/2004] en artikel 14 van de [onderhavige verordening]. Deze aanvankelijke vaststelling heeft een voorlopig karakter. Het orgaan brengt de aangewezen organen van elke lidstaat waar werkzaamheden worden verricht op de hoogte van zijn voorlopige vaststelling.

3. De voorlopige vaststelling van de toepasselijke wetgeving, bedoeld in lid 2, wordt definitief binnen twee maanden nadat de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten aangewezen organen ervan in kennis zijn gesteld overeenkomstig lid 2, tenzij de wetgeving reeds definitief is vastgesteld op basis van lid 4, of tenzij ten minste een van de betrokken organen de door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van woonplaats aangewezen organen aan het eind van de periode van twee maanden ervan in kennis stelt dat het nog niet met de vaststelling kan instemmen of hierover een ander standpunt inneemt.

4. Indien onzekerheid betreffende de vaststelling van de toepasselijke wetgeving noopt tot contacten tussen de organen of autoriteiten van twee of meer lidstaten wordt, op verzoek van een of meer van de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten aangewezen organen of van de bevoegde autoriteiten zelf, de op de betrokkene toepasselijke wetgeving in onderlinge overeenstemming vastgesteld, met inachtneming van artikel 13 van [verordening nr. 883/2004] en de desbetreffende bepalingen van artikel 14 van de [onderhavige verordening].

Indien er een verschil van mening bestaat tussen de betrokken organen of bevoegde autoriteiten, streven deze instanties naar een akkoord overeenkomstig bovengenoemde voorwaarden; artikel 6 van de [onderhavige verordening] is van toepassing.

[...]”

15 Artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 luidt:

„Op verzoek van de betrokkene of de werkgever verstrekt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van een bepaling van titel II van [verordening nr. 883/2004] van toepassing is, een verklaring dat die wetgeving van toepassing is en vermeldt het eventueel tot welke datum en onder welke voorwaarden.”

16 Artikel 20 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Samenwerking tussen organen”, is als volgt verwoord:

„1. De betrokken organen verstrekken het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004] van toepassing is, de nodige gegevens voor de vaststelling van de datum waarop deze wetgeving van toepassing wordt, alsook de premies en bijdragen die de betrokkene en zijn werkgevers ingevolge die wetgeving verschuldigd zijn.

2. Het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving op een persoon van toepassing wordt op grond van titel II van [verordening nr. 883/2004], stelt het orgaan dat is aangewezen

door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarvan de wetgeving het laatst op die persoon van toepassing was, in kennis van de datum waarop de toepassing van de wetgeving ingaat.”

- 17 Artikel 60 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Procedure voor toepassing van de artikelen 67 en 68 van [verordening nr. 883/2004]”, bepaalt in lid 4 ervan:

„In geval van meningsverschil tussen de betrokken organen over welke wetgeving prioritair van toepassing is, is artikel 6, leden 2 tot en met 5, van de [onderhavige verordening] van toepassing. In dit verband is het in artikel 6, lid 2, van de [onderhavige verordening] genoemde orgaan van de woonplaats het orgaan van de woonplaats van het kind of de kinderen.”

Pools recht

- 18 Artikel 83^a, lid 1, van de ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (wet betreffende de sociale zekerheid) van 13 oktober 1998 (Dz. U. van 1998, nr. 137, volgnr. 887) luidt in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (Dz. U. van 2021, volgnr. 430):

„Een recht dat of een verplichting die in het leven is geroepen bij definitief besluit van de [ZUS], wordt op verzoek van de betrokkene of ambtshalve opnieuw vastgesteld indien, nadat het besluit definitief is geworden, nieuwe bewijzen worden overgelegd of omstandigheden aan het licht komen die vóór de vaststelling van dat besluit bestonden en die van invloed zijn op dat recht of die verplichting.”

- 19 Artikel 477^{14a} van de kodeks postępowania cywilnego (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) bepaalt:

„De rechter in tweede aanleg kan, wanneer hij een vonnis en het daaraan voorafgaande besluit van de pensioeninstelling vernietigt, de zaak rechtstreeks terugverwijzen naar de pensioeninstelling voor heroverweging.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 20 TE, een in het Poolse handelsregister ingeschreven ondernemer die werkzaamheden anders dan in loondienst verricht en van wie de inkomsten in Polen worden belast, heeft op 11 augustus 2016 een overeenkomst met een in Warschau (Polen) gevestigde onderneming ondertekend. Krachtens deze overeenkomst moest hij in het kader van een bepaald project diensten verrichten in Frankrijk van 22 augustus 2016 tot het einde van dat project.
- 21 Op basis van deze overeenkomst heeft de ZUS een A 1-verklaring afgegeven op grond van artikel 13, lid 2, van verordening nr. 883/2004, waarbij overeenkomstig artikel 19, lid 2, van verordening nr. 987/2009 werd bevestigd dat de Poolse socialezekerheidswetgeving gedurende het tijdvak van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 (hierna: „litigieus tijdvak”) van toepassing was op TE.
- 22 Naar aanleiding van een ambtshalve verrichte heroverweging heeft de ZUS geconstateerd dat TE zijn werkzaamheden in het litigieuze tijdvak slechts in één lidstaat verrichtte, te weten in Frankrijk. Bij besluit van 1 december 2017 (hierna: „litigieus besluit”) heeft de ZUS die A 1-verklaring dan ook ingetrokken en daarnaast vastgesteld dat TE in dat tijdvak volgens artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 niet onderworpen was aan de Poolse wetgeving. Omdat de ZUS van mening was dat niet artikel 13 van verordening nr. 883/2004 de relevante bepaling was om vast te stellen welke wetgeving van toepassing was op TE, maar wel

artikel 11 van die verordening, heeft die instantie dat besluit vastgesteld zonder dat zij eerst de procedure van artikel 16 van verordening nr. 987/2009 had gevolgd om haar standpunt en dat van het bevoegde Franse orgaan over de vaststelling van de op TE toepasselijke wetgeving onderling af te stemmen.

- 23 TE heeft tegen het litigieuze besluit beroep ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Toruniu (rechter in eerste aanleg Toruń, Polen). Die rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat TE tijdens het litigieuze tijdvak in meer dan één lidstaat had gewerkt, zodat hij binnen de werkingssfeer van artikel 13, lid 2, van verordening nr. 883/2004 viel, en dat de ZUS had nagelaten om de coördinatieprocedure van de artikelen 6, 15 en 16 van verordening nr. 987/2009 te volgen, ofschoon deze procedure verplicht is om vast te stellen welke wetgeving van toepassing is. In de loop van de gerechtelijke procedure heeft de Sąd Okręgowy w Toruniu de ZUS dan ook verzocht om alsnog die procedure van coördinatie met het bevoegde Franse orgaan in te leiden. De ZUS heeft dit geweigerd omdat deze instantie van mening was dat de inleiding van die procedure niet gerechtvaardigd was. Om te voorkomen dat TE onder geen enkel sociaalzekerheidsstelsel zou vallen, heeft de Sąd Okręgowy w Toruniu vastgesteld dat TE in het litigieuze tijdvak onderworpen was aan de Poolse wetgeving en heeft die rechter de in het hoofdgeding aan de orde zijnde A 1-verklaring bijgevolg gehandhaafd.
- 24 Bij arrest van 5 februari 2020 heeft de Sąd Apelacyjny w Gdańsku (rechter in tweede aanleg Gdansk, Polen) het door de ZUS tegen het vonnis van de Sąd Okręgowy w Toruniu ingestelde hoger beroep verworpen en aldus dat vonnis bevestigd.
- 25 De ZUS heeft tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen), de verwijzende rechter. Zij voerde daarbij aan dat de A 1-verklaring in kwestie pas kon worden ingetrokken nadat de coördinatieprocedure van verordening nr. 987/2009 was gevolgd, en dat het litigieuze besluit om die reden was aangetast door een onregelmatigheid die uitsluitend kon worden verholpen in het kader van de procedure die was ingeleid bij de ZUS zelf. De rechterlijke beslissingen van de Sąd Okręgowy w Toruniu en de Sąd Apelacyjny w Gdańsku zijn volgens de ZUS dan ook gegeven in strijd met de wettelijke voorschriften, omdat die rechterlijke instanties zich niet hadden mogen uitspreken over de op TE toepasselijke wetgeving, maar de zaak hadden moeten terugverwijzen naar de ZUS, opdat deze instantie die A 1-verklaring in samenwerking met het bevoegde Franse orgaan had kunnen heroverwegen.
- 26 In die omstandigheden heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is het orgaan van een [lidstaat] dat een [A 1-verklaring] heeft afgegeven en dat voornemens is om ambtshalve, zonder dat het bevoegde orgaan van de betrokken lidstaat erom verzoekt, de afgegeven [verklaring] te annuleren, in te trekken of ongeldig te verklaren, verplicht om een overlegprocedure te voeren met het bevoegde orgaan van de andere lidstaat, naar analogie van de regels die gelden krachtens de artikelen 6 en 16 van [verordening nr. 987/2009]?
- 2) Moet de overlegprocedure worden gevoerd vóór de annulering, intrekking of ongeldigverklaring van de afgegeven [verklaring] of heeft deze annulering, intrekking of ongeldigverklaring [overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 987/2009] een preliminair en voorlopig karakter, en wordt zij definitief indien het betrokken orgaan van de [andere lidstaat] op dit punt geen bezwaar maakt of geen ander standpunt inneemt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 27 Vooraf zij opgemerkt dat de door de verwijzende rechter in zijn vragen vermelde artikelen 6 en 16 van verordening nr. 987/2009 – die betrekking hebben op de voorlopige toepassing van een wetgeving en de voorlopige betaling van uitkeringen, respectievelijk op de procedure voor de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 883/2004 – in wezen artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 herhalen. In laatstgenoemde bepaling is de dialoog- en bemiddelingsprocedure tussen de bevoegde organen van de betrokken lidstaten (hierna: „dialoog- en bemiddelingsprocedure”) neergelegd.
- 28 Voorts is artikel 5 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Juridische waarde van in een andere lidstaat afgegeven documenten en bewijsstukken”, de enige Unierechtelijke bepaling waarin wordt verwezen naar de intrekking van A 1-verklaringen.
- 29 In dit verband zij eraan herinnerd dat de A 1-verklaring een standaardformulier is dat het orgaan dat is aangewezen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarvan de socialezekerheidswetgeving van toepassing is, overeenkomstig titel II van verordening nr. 987/2009 afgeeft om – in de bewoordingen van met name artikel 19, lid 2, van deze verordening – een verklaring te verstrekken dat werknemers die zich in een van de in titel II van verordening nr. 883/2004 bedoelde situaties bevinden, onderworpen zijn aan de wetgeving van die lidstaat (arrest van 2 maart 2023, DRV Intertrans en Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 en C-661/21, EU:C:2023:138, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bepaalt dat de door het orgaan van een lidstaat voor de toepassing van verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009 afgegeven documenten over iemands situatie en de bewijsstukken op grond waarvan de documenten zijn afgegeven, voor de organen van de andere lidstaten bindend zijn zolang de documenten of bewijsstukken niet zijn ingetrokken of niet ongeldig zijn verklaard door de lidstaat die ze heeft afgegeven.
- 31 In artikel 5, leden 2 en 4, van verordening nr. 987/2009 wordt gepreciseerd hoe de dialoog- en bemiddelingsprocedure wordt gevoerd met het oog op de oplossing van de meningsverschillen tussen het orgaan van de lidstaat dat de in artikel 5, lid 1, bedoelde documenten en stukken ontvangt en het orgaan dat deze documenten heeft afgegeven. Meer in het bijzonder wordt in de leden 2 en 3 van dat artikel 5 verduidelijkt welke stappen deze organen moeten ondernemen bij twijfels over de geldigheid van dergelijke documenten en bewijsstukken of over de juistheid van de feiten waarop de daarin opgenomen vermeldingen gebaseerd zijn. Zij verplichten het orgaan van afgifte namelijk om opnieuw te onderzoeken of die documenten terecht zijn afgegeven en om ze indien nodig in te trekken. Artikel 5, lid 4, bepaalt op zijn beurt dat indien de betrokken organen het niet eens worden, de bevoegde autoriteiten de zaak kunnen voorleggen aan de Administratieve Commissie, die tracht een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te vinden binnen zes maanden nadat de zaak aan haar is voorgelegd.
- 32 Derhalve moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn twee vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of de artikelen 5, 6 en 16 van verordening nr. 987/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat het orgaan dat een A 1-verklaring heeft afgegeven en dat naar aanleiding van een ambtshalve verrichte heroverweging van de elementen waarop de afgifte van deze verklaring berust, vaststelt dat deze elementen onjuist zijn, die verklaring kan intrekken zonder eerst de dialoog- en bemiddelingsprocedure met de bevoegde organen van de betrokken lidstaten in te leiden om vast te stellen welke nationale wetgeving van toepassing is.

- 33 In de eerste plaats dient te worden verduidelijkt dat het orgaan van afgifte een A 1-verklaring ambtshalve kan intrekken, dus zonder dat het bevoegde orgaan van een andere lidstaat een verzoek tot heroverweging of intrekking heeft gedaan.
- 34 Aangezien artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 verwijst naar „ingetrokken” A 1-verklaringen, zonder te preciseren in welke gevallen dergelijke verklaringen kunnen worden ingetrokken of de gevallen van intrekking te beperken, moet om te beginnen worden geoordeeld dat alle intrekkingen van die verklaringen onder die bepaling vallen.
- 35 Daarnaast blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de bindende werking van A 1-verklaringen tegenover de organen van de andere lidstaten dan de lidstaat van afgifte berust op het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, dat tevens het beginsel van wederzijds vertrouwen omvat. Krachtens deze beginselen moet het orgaan van afgifte de aan de afgifte van A 1-verklaringen ten grondslag liggende feiten juist beoordelen en zorgvuldig nagaan of zijn eigen socialezekerheidsregeling van toepassing is, teneinde te waarborgen dat de gegevens in die verklaringen juist zijn en dat verordening nr. 883/2004 dus correct wordt toegepast. Op grond van diezelfde beginselen mogen de organen van de overige lidstaten verwachten dat het orgaan van afgifte deze verplichting nakomt (zie in die zin arrest van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punten 37, 40 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Aangezien de wijze waarop de betrokken werknemer zijn activiteiten organiseert, kan evolueren ten opzichte van de situatie waarmee rekening werd gehouden bij de afgifte van een A 1-verklaring, en aangezien de elementen die hebben gediend als grondslag voor de aanvankelijke vaststelling van die situatie naderhand onjuist kunnen blijken te zijn, brengen de beginselen van loyale samenwerking en wederzijds vertrouwen met zich mee dat het orgaan van afgifte, zolang de aan de afgifte van een dergelijke verklaring ten grondslag liggende activiteit wordt uitgeoefend, moet controleren of de vermeldingen in de betreffende verklaring juist zijn en deze verklaring moet intrekken indien het vaststelt dat zij gelet op de werkelijke situatie van de betrokken werknemer niet in overeenstemming is met de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004.
- 37 In de tweede plaats is het juist dat het besluit van het orgaan van afgifte om een A 1-verklaring in te trekken nadat het bevoegde orgaan van een andere lidstaat een verzoek tot heroverweging of intrekking heeft gedaan, op grond van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 moet worden genomen in het kader van de dialoog- en bemiddelingsprocedure tussen de betrokken organen, in overeenstemming met de in artikel 5, leden 2 tot en met 4, van die verordening neergelegde toepassingsmodaliteiten. Artikel 5 van verordening nr. 987/2009 bevat echter geen enkele bepaling inzake de procedurevoorschriften die het orgaan van afgifte in acht moet nemen wanneer het een A 1-verklaring ambtshalve wenst in te trekken.
- 38 Met name wordt bij artikel 5 van verordening nr. 987/2009 voor een dergelijk geval aan het orgaan van afgifte niet de verplichting opgelegd om die dialoog- en bemiddelingsprocedure te voeren wanneer het besluit om een A 1-verklaring in te trekken.
- 39 Aangezien een dergelijke procedurele verplichting niet specifiek wordt opgelegd voor het geval dat het orgaan van afgifte een A 1-verklaring ambtshalve wenst in te trekken, moet worden aangenomen dat de in artikel 5, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 987/2009 neergelegde procedure geen dwingende, vooraf te vervullen voorwaarde is opdat het orgaan van afgifte een A 1-verklaring ambtshalve kan intrekken wanneer het heeft geconstateerd dat de aan de afgifte van deze verklaring ten grondslag liggende elementen onjuist zijn.

- 40 Deze uitlegging, die voortvloeit uit de bewoordingen van artikel 5 van verordening nr. 987/2009, is bovendien in overeenstemming met de aard, het doel en de wijze van uitvoering van de dialoog- en bemiddelingsprocedure.
- 41 Zoals volgt uit artikel 76, lid 6, van verordening nr. 883/2004 – gelezen in het licht van artikel 72, onder a), van deze verordening – is die procedure immers een middel dat de Uniewetgever heeft ingevoerd om meningsverschillen tussen de bevoegde organen van de betrokken lidstaten over met name de uitlegging of de toepassing van die verordening op te lossen.
- 42 De dialoog- en bemiddelingsprocedure wordt dus gevolgd wanneer er een verschil van mening bestaat tussen de bevoegde organen van twee of meer lidstaten, wat wordt bevestigd door de bepalingen van verordening nr. 987/2009 die het mogelijk maken een dergelijke procedure toe te passen.
- 43 De artikelen 5 en 6 van verordening nr. 987/2009 bepalen namelijk dat de dialoog- en bemiddelingsprocedure kan worden toegepast wanneer het orgaan dat een A 1-verklaring ontvangt, het orgaan van afgifte verzoekt om de verklaring in te trekken omdat het twijfelt aan de geldigheid ervan of aan de juistheid van de elementen waarop de afgifte van die verklaring berust, respectievelijk wanneer er tussen de organen of autoriteiten van meerdere lidstaten een meningsverschil bestaat over het antwoord op de vraag welke wetgeving van toepassing is of welk orgaan de uitkeringen in kwestie moet betalen.
- 44 De artikelen 16 en 60 van verordening nr. 987/2009, waarin de procedures voor de toepassing van de artikelen 13 en 68 van verordening nr. 883/2004 zijn vastgelegd, bepalen op hun beurt dat de dialoog- en bemiddelingsprocedure – overeenkomstig de in artikel 6 van verordening nr. 987/2009 geregelde toepassingsmodaliteiten – wordt gehanteerd als de betrokken organen uiteenlopende standpunten hebben over de wetgeving die van toepassing is.
- 45 De reden voor het ambtshalve intrekken van een A 1-verklaring door het orgaan van afgifte is echter niet dat er een meningsverschil bestaat tussen het orgaan van afgifte en het orgaan van een andere lidstaat dat de juistheid van deze verklaring in twijfel trekt, maar wel dat het orgaan van afgifte – naar aanleiding van de verificaties die het moet verrichten om zijn verplichtingen krachtens de in de punten 35 en 36 van dit arrest genoemde beginselen van loyale samenwerking en wederzijds vertrouwen na te komen – heeft vastgesteld dat de in die verklaring opgenomen vermeldingen niet overeenstemmen met de werkelijkheid.
- 46 Ten slotte tast de in punt 39 van dit arrest vermelde uitlegging niet de rechten aan die de werknemer op wie de ingetrokken A 1-verklaring betrekking heeft, ontleent aan verordening nr. 883/2004, noch de met deze verordening nagestreefde doelstelling.
- 47 Om te beginnen zij er namelijk aan herinnerd dat het bevoegde orgaan van een lidstaat bij de afgifte van een A 1-verklaring alleen maar verklaart dat de betrokken werknemer onderworpen is aan de wettelijke regeling van die lidstaat (zie naar analogie arrest van 30 maart 2000, *Banks e.a.*, C-178/97, EU:C:2000:169, punt 53).
- 48 Aangezien de A 1-verklaring geen rechtscheppende maar een declaratoire handeling is, kan de intrekking ervan niet tot gevolg hebben dat rechten verloren gaan.

- 49 Daarnaast zal de op de betrokken werknemer toepasselijke wetgeving na de intrekking van de A 1-verklaring worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004, waarbij in voorkomend geval – wanneer artikel 6 van verordening nr. 987/2009 van toepassing is – de dialoog- en bemiddelingsprocedure wordt toegepast.
- 50 In dit verband zij eraan herinnerd dat de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004 volgens vaste rechtspraak een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels vormen die niet alleen tot doel hebben te voorkomen dat verschillende nationale wettelijke regelingen tegelijkertijd worden toegepast en de mogelijkerwijs daaruit voortvloeiende complicaties te vermijden, maar ook te beletten dat de binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen geen socialezekerheidsbescherming genieten omdat geen enkele wetgeving op hen van toepassing is (arrest van 8 mei 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 In deze context zij eraan herinnerd dat in artikel 6 van verordening nr. 987/2009 is bepaald dat een wetgeving voorlopig van toepassing is en dat voorlopig uitkeringen worden betaald wanneer de organen van twee of meer lidstaten uiteenlopende standpunten hebben over de vaststelling van de toepasselijke wetgeving of over het orgaan dat de uitkeringen moet betalen.
- 52 Derhalve waarborgt de toepassing van het bij verordening nr. 883/2004 ingevoerde systeem om de toepasselijke wetgeving vast te stellen nadat het orgaan van afgifte een A 1-verklaring ambtshalve heeft ingetrokken, niet alleen dat de bescherming van de betrokken werknemer te allen tijde gegarandeerd is, ook bij meningsverschillen tussen de betrokken organen over de toepasselijke wetgeving, maar tevens dat die werknemer te allen tijde aan één nationale wettelijke regeling onderworpen is, ook wanneer er een dergelijk meningsverschil bestaat.
- 53 In de derde en laatste plaats zij eraan herinnerd dat – zoals blijkt uit artikel 76, lid 4, van verordening nr. 883/2004 en uit de overwegingen 2 en 22 van verordening nr. 987/2009 – de goede werking van het bij verordening nr. 883/2004 ingevoerde systeem een doeltreffende en nauwe samenwerking vereist, zowel tussen de bevoegde organen van de verschillende lidstaten als tussen deze organen en de personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen. Deze samenwerking is nodig om de rechten en verplichtingen van de betrokken personen vast te stellen en om ervoor te zorgen dat deze personen zo spoedig mogelijk en onder de meest gunstige voorwaarden hun rechten kunnen doen gelden.
- 54 Bij die samenwerking moeten al die organen en personen de informatie uitwisselen die nodig is voor de vaststelling en de bepaling van de rechten en verplichtingen van die personen. Dat blijkt uit de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 987/2009, waarin wordt vastgesteld wat de omvang is van de tussen deze organen onderling en tussen deze organen en de betrokken personen uit te wisselen informatie, alsmede hoe de informatie wordt uitgewisseld. Dat blijkt tevens uit artikel 20 van die verordening, waarin de samenwerkingsplicht tussen de bevoegde organen van de verschillende lidstaten nader wordt uitgewerkt.
- 55 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 53 van zijn conclusie, hoeft het orgaan van afgifte dat ambtshalve een A 1-verklaring wenst in te trekken omdat de daarin opgenomen vermeldingen onjuist zijn, bijgevolg weliswaar vooraf geen dialoog- en bemiddelingsprocedure met de bevoegde organen van de betrokken lidstaten in te leiden, maar moet het orgaan van afgifte krachtens de in de punten 53 en 54 van dit arrest vermelde bepalingen zo snel mogelijk na

de intrekking zowel die organen als de betrokken persoon daarvan in kennis stellen, waarbij het hun alle inlichtingen en nodige gegevens moet meedelen om de rechten van die persoon vast te stellen en te bepalen.

- 56 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat de artikelen 5, 6 en 16 van verordening nr. 987/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat een orgaan dat een A 1-verklaring heeft afgegeven en dat naar aanleiding van een ambtshalve verrichte heroverweging van de elementen waarop de afgifte van deze verklaring berust, vaststelt dat deze elementen onjuist zijn, die verklaring kan intrekken zonder eerst de dialoog- en bemiddelingsprocedure met de bevoegde organen van de betrokken lidstaten in te leiden om vast te stellen welke nationale wetgeving van toepassing is.

Kosten

- 57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 5, 6 en 16 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012,

moeten aldus worden uitgelegd dat

een orgaan dat een A 1-verklaring heeft afgegeven en dat naar aanleiding van een ambtshalve verrichte heroverweging van de elementen waarop de afgifte van deze verklaring berust, vaststelt dat deze elementen onjuist zijn, die verklaring kan intrekken zonder eerst de dialoog- en bemiddelingsprocedure die is neergelegd in artikel 76, lid 6, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/2012, met de bevoegde organen van de betrokken lidstaten in te leiden om vast te stellen welke nationale wetgeving van toepassing is.

ondertekeningen