



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

3 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Migrerende werknemers – Sociale zekerheid – Toepasselijke wetgeving – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 12, lid 1 – Detachering – Uitzendkrachten – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikel 14, lid 2 – A1-verklaring – Bepaling van de lidstaat waar de werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht – Begrip ‚substantiële werkzaamheden die verder gaan dan louter intern beheer’ – Geen terbeschikkingstelling van uitzendkrachten op het grondgebied van de lidstaat waar de werkgever is gevestigd”

In zaak C-784/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) bij beslissing van 4 oktober 2019, ingekomen bij het Hof op 22 oktober 2019, in de procedure

„TEAM POWER EUROPE” EOOD

tegen

Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (rapporteur), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra en A. Kumin, kamerpresidenten, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, L. S. Rossi, I. Jarukaitis en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 oktober 2020,

* Procestaal: Bulgaars.

gelet op de opmerkingen van:

- „TEAM POWER EUROPE” EOOD, vertegenwoordigd door K. Todorova, advocat, en T. Höhn, Rechtsanwält,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door E. Petranova, T. Tsingileva en T. Mitova als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck, S. Baeyens en B. De Pauw als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Mosser, A. Desjonquères en E. de Moustier als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door A. Siwek-Ślusarek, D. Lutostańska en B. Majczyna als gemachtigden,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door M. Pere als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en Y.G. Marinova als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 14, lid 2, 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen „TEAM POWER EUROPE” EOOD (hierna: „Team Power Europe”), een te Varna (Bulgarije) gevestigde vennootschap naar Bulgaars recht, en de direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna (directeur van de regionale directie van het nationaal agentschap voor overheidsinkomsten van de stad Varna, Bulgarije; hierna: „directeur”) over de weigering van laatstgenoemde om een verklaring af te geven waaruit blijkt dat de Bulgaarse socialezekerheidswetgeving van toepassing is op een door deze vennootschap tewerkgestelde uitzendkracht gedurende de periode waarin deze ter beschikking wordt gesteld van een inlenende onderneming in Duitsland.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 883/2004

- 3 Bij 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 2004, L 200, 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. 883/2004”), is verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1408/71”), met ingang van 1 mei 2010 ingetrokken.
- 4 De overwegingen 1 en 45 van verordening nr. 883/2004 zijn als volgt verwoord:
- „(1) De voorschriften ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels behoren tot de regelingen betreffende het vrije verkeer van personen en moeten bijdragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.
- [...]
- (45) Aangezien de doelstelling van het voorgenomen optreden, namelijk coördinerende maatregelen om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, wegens de omvang en de gevolgen van dit optreden, beter op communautair niveau kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen treffen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag. [...]”
- 5 Artikel 2 van deze verordening heeft als opschrift „Personele werkingsfeer” en is opgenomen in titel I, „Algemene bepalingen”. Dit artikel bepaalt in lid 1:
- „Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.”
- 6 Titel II van die verordening heeft als opschrift „Vaststelling van de toepasselijke wetgeving” en omvat de artikelen 11 tot en met 16.
- 7 Artikel 11, met als opschrift „Algemene regels”, 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;

[...]"

8 Artikel 12 van verordening nr. 883/2004 heeft als opschrift „Bijzondere regels” en bepaalt in lid 1:

„Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen.”

9 Deze bepaling is in de plaats gekomen van artikel 14, punt 1, onder a), van verordening nr. 1408/71, waarin was bepaald:

„Op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst verricht voor een onderneming waaraan hij normaal verbonden is, en door deze onderneming gedetacheerd wordt op het grondgebied van een andere lidstaat teneinde aldaar voor haar rekening arbeid te verrichten, blijft de wetgeving van eerstbedoelde lidstaat van toepassing, mits de te verwachten duur van die arbeid niet meer dan twaalf maanden bedraagt en hij niet wordt uitgezonden ter vervanging van een andere persoon wiens detachering beëindigd is.”

Verordening nr. 987/2009

10 Titel II van verordening nr. 987/2009 heeft als opschrift „Vaststelling van de toepasselijke wetgeving” en bevat de artikelen 14 tot en met 21.

11 Artikel 14 van deze verordening heeft als opschrift „Verduidelijkingen bij de artikelen 12 en 13 van [verordening nr. 883/2004]” en bepaalt in lid 2:

„Voor de toepassing van artikel 12, lid 1, van [verordening nr. 883/2004] hebben de woorden ‚die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht’ betrekking op een werkgever die normaliter op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd substantiële werkzaamheden verricht die verder gaan dan louter intern beheer. Dit wordt vastgesteld aan de hand van alle criteria die de door de werkgever uitgevoerde werkzaamheden kenmerken. De ter zake dienende criteria moeten zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van elke werkgever en de ware aard van de werkzaamheden.”

12 Artikel 19 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Verstrekking van informatie aan betrokkenen en werkgevers”, bepaalt in lid 2:

„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.”

13 Deze verklaring wordt vastgelegd in een document dat de „A1-verklaring” wordt genoemd.

Richtlijn 2008/104

- 14 Artikel 3 van richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PB 2008, L 327, blz. 9) bepaalt in lid 1:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚uitzendbureau’: iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken;

c) ‚uitzendkracht’: een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitzendbureau teneinde ter beschikking te worden gesteld van een inlenende onderneming om daar onder toezicht en leiding van laatstgenoemde onderneming tijdelijk te werken;

[...]”

Bulgaars recht

- 15 In artikel 107p van de Kodeks na truda (wetboek arbeidsrecht) wordt bepaald:

„(1) In de met een uitzendbureau gesloten arbeidsovereenkomst moet worden bepaald dat de werknemer wordt uitgezonden naar een inlenende onderneming om daar tijdelijk onder het toezicht en de leiding van die onderneming te werken.

[...]

(7) Uitzendbureaus oefenen hun activiteit uit overeenkomstig de in de wet ter bevordering van de werkgelegenheid (zakon za nasarchvane na zaetostta) vastgestelde voorwaarden en nadere regels nadat ze zijn geregistreerd bij het arbeidsbureau (Agentsia po zaetostta).”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 16 De onderneming Team Power Europe is sinds 22 mei 2017 geregistreerd in het handelsregister van de Republiek Bulgarije en heeft als statutair doel het verrichten van werkzaamheden op het gebied van uitzendwerk en arbeidsbemiddeling in deze lidstaat en in andere landen.

- 17 Deze onderneming is overeenkomstig een door het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken afgegeven verklaring bij het Bulgaarse arbeidsbureau geregistreerd als uitzendbureau en heeft officiële toestemming om in Duitsland personeel ter beschikking te stellen op grond van een vergunning die is afgegeven door de Agentur für Arbeit Düsseldorf (plaatselijk arbeidsbureau Düsseldorf, Duitsland), die deel uitmaakt van de Bundesagentur für Arbeit (federaal arbeidsbureau, Duitsland).

- 18 Op 8 oktober 2018 heeft Team Power Europe een arbeidsovereenkomst gesloten met een Bulgaars staatsburger die op grond daarvan ter beschikking is gesteld van een in Duitsland gevestigde inlenende onderneming. In de uitzendbrief van diezelfde dag werd toegelicht dat betrokkene zijn werkzaamheden in de periode van 15 oktober tot en met 21 december 2018 onder leiding en toezicht van deze Duitse onderneming zou verrichten.
- 19 Op 9 mei 2019 heeft Team Power Europe de dienst ontvangsten van de Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna (regionale directie van het nationaal agentschap voor overheidsinkomsten van de stad Varna, Bulgarije) verzocht om een A1-verklaring waarmee werd bevestigd dat de betrokken werknemer tijdens zijn terbeschikkingstelling onder de Bulgaarse wetgeving viel.
- 20 Bij besluit van 30 mei 2019 heeft deze dienst het verzoek afgewezen op de grond dat de situatie in het hoofdgeding niet binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 viel. Volgens deze dienst werd namelijk ten eerste de rechtstreekse relatie tussen Team Power Europe en de betrokken werknemer verbroken en verrichtte die onderneming ten tweede geen substantiële werkzaamheden op Bulgaars grondgebied.
- 21 De dienst ontvangsten heeft zich bij deze vaststelling op verschillende factoren gebaseerd. Ten eerste is de overeenkomst tussen Team Power Europe en de betrokken inlenende onderneming gesloten volgens de voorwaarden en de bewoordingen van het Duitse recht. Ten tweede wordt Team Power Europe in deze overeenkomst niet aangeduid op basis van haar registratie bij het Bulgaarse arbeidsbureau, maar wordt verwezen naar de haar door de bevoegde Duitse autoriteiten afgegeven vergunning om personeel ter beschikking te stellen. Ten derde heeft zij, met uitzondering van administratief en leidinggevend personeel, geen werknemers in dienst op Bulgaars grondgebied. Ten vierde is de totale omzet van Team Power Europe afkomstig van de werkzaamheden van in Duitsland ter beschikking gestelde uitzendkrachten. Ten vijfde heeft Team Power Europe voor de belasting over de toegevoegde waarde (btw) enkel aangifte gedaan van diensten die zijn verricht op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waar zij is gevestigd. Ten zesde, ten slotte, is er geen enkele overeenkomst overgelegd met ondernemers die op Bulgaars grondgebied actief zijn, en is daar geen enkele dienst op het gebied van uitzendwerk verricht.
- 22 Bij besluit van 11 juni 2019 heeft de directeur het bestuurlijke bezwaar van Team Power Europe tegen het besluit van 30 mei 2019 van de dienst ontvangsten afgewezen.
- 23 Daarop heeft Team Power Europe bij de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) beroep in rechte ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de directeur.
- 24 Ter ondersteuning van dit beroep heeft Team Power Europe aangevoerd dat de werknemer in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 valt en voldoet aan de in die bepaling gestelde voorwaarden voor de afgifte van een A1-verklaring. Wat meer in het bijzonder de vraag betreft of zij haar werkzaamheden gewoonlijk op Bulgaars grondgebied uitoefent, betoogt Team Power Europe dat zij daar substantiële werkzaamheden uitoefent op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten en hun aansluiting bij de sociale zekerheid. Deze activiteit kan niet worden gelijkgesteld met het vervullen van zuiver interne administratieve taken. Bovendien betekent het feit dat zij haar omzet behaalt uit transacties met inlenende ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan zij zelf, niet dat zij haar werkzaamheden buiten haar lidstaat van vestiging verricht.

- 25 De directeur stelt dat de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, niet onder artikel 12, lid 1, van die verordening valt. In dit verband wijst hij er met name op dat Team Power Europe op het Bulgaarse grondgebied uitsluitend administratief en leidinggevend personeel in dienst heeft, dat al haar inkomsten afkomstig zijn uit in Duitsland verrichte werkzaamheden in loondienst en dat zij in haar btw-aangifte enkel diensten heeft vermeld die werden verricht op het grondgebied van laatstgenoemde lidstaat.
- 26 De Administrativen sad – Varna, die in socialezekerheidszaken in laatste instantie uitspraak doet, stelt vast dat de partijen in het hoofdgeding het met name oneens zijn over de vraag of Team Power Europe substantiële werkzaamheden op Bulgaars grondgebied uitoefent, en dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 alleen op die zaak van toepassing is als aan dat vereiste is voldaan. Zijn eigen rechtspraak bevat – naargelang van de rechtsprekende formatie – uiteenlopende beslissingen over de uitlegging van dit vereiste, zoals dat is uitgewerkt in artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009. De verschillen tussen deze beslissingen betreffen vooral de vraag aan de hand van welke criteria moet worden bepaald of een uitzendbureau normaliter „substantiële werkzaamheden” verricht op het grondgebied van de lidstaat waar het is gevestigd in de zin van laatstgenoemde bepaling.
- 27 Volgens een eerste stroming in de rechtspraak moet een onderneming die zich in de situatie van Team Power Europe bevindt, worden geacht dergelijke substantiële werkzaamheden in Bulgarije uit te oefenen. Het werven, selecteren en ter beschikking stellen van uitzendkrachten, wat toch de kernactiviteiten van een uitzendbureau vormen, vindt immers in die lidstaat plaats. Daarnaast worden de arbeidsovereenkomsten tussen dit uitzendbureau en deze werknemers in overeenstemming met de Bulgaarse wetgeving aldaar gesloten. De overeenkomsten tussen het uitzendbureau en de inlenende ondernemingen waaraan die werknemers ter beschikking worden gesteld, worden ook op Bulgaars grondgebied gesloten. Bovendien ontvangt het uitzendbureau al zijn inkomsten op dat grondgebied, ook al vloeit de omzet voort uit transacties met inlenende ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd. Tevens is het uitzendbureau overeenkomstig de Bulgaarse wetgeving als vennootschap ingeschreven en voor btw-doeleinden geregistreerd.
- 28 Volgens een tweede stroming in de rechtspraak kan een onderneming die zich in de situatie van Team Power Europe bevindt, niet worden geacht normaliter substantiële werkzaamheden in Bulgarije te verrichten. Ook al heeft een dergelijke onderneming haar zetel en haar directie op Bulgaars grondgebied, dan nog heeft zij op dit grondgebied immers uitsluitend administratief en leidinggevend personeel in dienst. Dat alleen al volstaat om de toepassing van de Unierechtelijke detacheringsregels uit te sluiten. Bovendien zijn alle betrokken uitzendkrachten aangenomen om ter beschikking te worden gesteld van inlenende ondernemingen in Duitsland, en heeft Team Power Europe in de periode van 22 mei 2017 tot en met 29 mei 2019 geen uitzenddiensten op Bulgaars grondgebied verricht. Daaruit volgt dat alle inkomsten en de omzet die deze onderneming in die periode heeft behaald, uitsluitend voortvloeien uit in Duitsland verrichte werkzaamheden. Daarnaast is op de overeenkomsten met de inlenende ondernemingen het Duitse recht van toepassing en worden ze in Duitsland uitgevoerd.
- 29 Volgens de verwijzende rechter kan uit de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 17 december 1970, *Manpower* (35/70, EU:C:1970:120), en 10 februari 2000, *FTS* (C-202/97, EU:C:2000:75), niet worden afgeleid welke van die beide stromingen in de rechtspraak de voorkeur heeft. In het bijzonder kan op basis daarvan geen antwoord worden gegeven op de vraag of, gelet op de door het Hof in de punten 42 tot en met 45 van het laatstgenoemde arrest vermelde criteria, de in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vastgelegde en in artikel 14, lid 2, van

verordening nr. 987/2009 verduidelijkte regel dat een werkgever normaliter op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd substantiële werkzaamheden moet verrichten die verder gaan dan louter intern beheer, alleen is nageleefd als het uitzendbureau een substantieel deel van zijn werkzaamheden bestaande in de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten verricht voor inlenende ondernemingen die zijn gevestigd en hun activiteiten uitoefenen in dezelfde lidstaat als die waar dit uitzendbureau zelf is gevestigd, dan wel of het volstaat dat dit uitzendbureau enkel in deze lidstaat is geregistreerd en aldaar arbeidsovereenkomsten sluit met de bedoeling die uitzendkrachten ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd.

- 30 Daarop heeft de Administrativen sad – Varna de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 14, lid 2, van [verordening nr. 987/2009] aldus worden uitgelegd dat een uitzendbureau een aanzienlijk deel van zijn uitzendactiviteiten moet verrichten voor inlenende ondernemingen die in dezelfde lidstaat zijn gevestigd, om te kunnen aannemen dat dit uitzendbureau zijn werkzaamheden normaliter verricht op het grondgebied van de lidstaat waar het is gevestigd?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 31 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een in een lidstaat gevestigd uitzendbureau slechts kan worden geacht „zijn werkzaamheden normaliter [in diezelfde lidstaat] te verrichten” in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, als het een aanzienlijk deel van zijn werkzaamheden bestaande in de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten verricht voor inlenende ondernemingen die eveneens in die lidstaat zijn gevestigd en aldaar hun activiteiten uitoefenen.
- 32 In dit verband zij eraan herinnerd dat de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004, waarvan artikel 12, lid 1, deel uitmaakt, volgens vaste rechtspraak van het Hof een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels vormen. Deze bepalingen hebben namelijk niet alleen tot doel om de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijkerwijs daaruit voortvloeiende complicaties te voorkomen, maar ook om te beletten dat binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen geen socialezekerheidsbescherming genieten bij gebreke van een wettelijke regeling die op hen van toepassing is (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Zodra iemand binnen de personele werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, zoals die is omschreven in artikel 2 van deze verordening, geldt dan ook in beginsel de in artikel 11, lid 1, van die verordening geformuleerde regel dat slechts één wetgeving toepassing vindt, en wordt de toepasselijke nationale wetgeving vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van titel II van die verordening (arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 34 Daartoe is in artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 het beginsel neergelegd dat op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst verricht, de wetgeving van die staat van toepassing is (arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 42).
- 35 Dit beginsel geldt evenwel „[b]ehoudens de artikelen 12 tot en met 16” van verordening nr. 883/2004. In een aantal bijzondere gevallen zou een strikte toepassing van de in artikel 11, lid 3, onder a), van die verordening neergelegde algemene regel immers ertoe kunnen leiden dat zowel voor de werknemer als voor de werkgever en de socialezekerheidsorganen juist administratieve complicaties worden geschapen in plaats van vermeden, waardoor de uitoefening van het vrije verkeer door de onder die verordening vallende personen zou kunnen worden belemmerd (arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Tot die bijzondere gevallen behoort met name de situatie die wordt beschreven in artikel 12 van verordening nr. 883/2004. Volgens lid 1 van dat artikel blijft degene die in een lidstaat werkzaamheden in loondienst verricht voor rekening van een werkgever „die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht” en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan 24 maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een andere gedetacheerde persoon te vervangen.
- 37 Die bepaling kan dus van toepassing zijn op een gedetacheerde werknemer wiens werkgever een bijzondere band heeft met de lidstaat waar hij is gevestigd omdat hij „zijn werkzaamheden normaliter [in die lidstaat] verricht”.
- 38 In artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 wordt verduidelijkt dat onder deze laatste woorden een werkgever moet worden verstaan „die normaliter op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd substantiële werkzaamheden verricht die verder gaan dan louter intern beheer”, hetgeen moet worden vastgesteld „aan de hand van alle criteria die de door de werkgever uitgevoerde werkzaamheden kenmerken” en die „moeten zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van elke werkgever en de ware aard van de werkzaamheden”.
- 39 In de punten 42 en 43 van het arrest van 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), heeft het Hof bij de uitlegging van artikel 14, punt 1, onder a), van verordening nr. 1408/71, welke bepaling is vervangen door artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, geoordeeld dat alleen een uitzendbureau dat doorgaans werkzaamheden van betekenis verricht in de lidstaat waar het is gevestigd, onder de bijzondere regel van artikel 14, punt 1, onder a), kan vallen en dat het bevoegde orgaan van die lidstaat, om te bepalen of dat het geval is, alle criteria moet onderzoeken die de activiteiten van deze onderneming kenmerken. Volgens de verduidelijking van het Hof behoren tot die criteria onder meer de plaats waar de onderneming is gevestigd en waar zij haar hoofdkantoor heeft, het aantal administratieve personeelsleden dat in de lidstaat van vestiging respectievelijk de andere lidstaat werkzaam is, de plaats waar de gedetacheerde werknemers worden geworven en de plaats waar het merendeel van de overeenkomsten met de klanten wordt gesloten, het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomsten van de onderneming met enerzijds haar werknemers en anderzijds haar klanten, alsmede de omzet die gedurende een voldoende representatieve periode in elk van de betrokken lidstaten is behaald, waarbij moet worden aangetekend dat deze lijst niet uitputtend is, aangezien de keuze van de criteria op elk specifiek geval moet worden afgestemd.

- 40 Zoals de advocaat-generaal in de punten 54 en 55 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, kan met deze criteria echter geen nauwkeurig antwoord worden gegeven op de in de onderhavige zaak door de verwijzende rechter gestelde vraag.
- 41 Zoals met name blijkt uit de punten 11 en 15 van het arrest van 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), heeft het Hof die criteria immers in een andere context vastgesteld dan die van het hoofdgeding. De zaak die tot dat arrest heeft geleid, had namelijk betrekking op een uitzendbureau waarvan vaststond dat het uitzendkrachten ter beschikking stelde in zowel de lidstaat waar het was gevestigd als een andere lidstaat. In die optiek hadden de in punt 39 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte criteria tot doel om de lidstaat aan te wijzen waarmee deze onderneming het nauwst verbonden was en zo vast te stellen welke socialezekerheidswetgeving van toepassing was.
- 42 Daarentegen blijkt uit het dossier waarover het Hof in deze zaak beschikt dat Team Power Europe uitsluitend uitzendkrachten ter beschikking stelt van inlenende ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar zij zelf is gevestigd. In deze context rijst de onderhavige prejudiciële vraag, die erop is gericht te bepalen welke werkzaamheden een uitzendbureau in zijn vestigingslidstaat in noemenswaardige mate moet uitvoeren om te worden geacht in die lidstaat „substantiële werkzaamheden [te verrichten] die verder gaan dan louter intern beheer” in de zin van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 en dus om binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 te vallen.
- 43 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 betreft, daaruit blijkt dat bij de vaststelling of een onderneming normaliter „op het grondgebied van de lidstaat waar [zij] is gevestigd substantiële werkzaamheden verricht die verder gaan dan louter intern beheer”, zoals is opgemerkt in punt 38 van het onderhavige arrest, rekening moet worden gehouden met alle aspecten van de door die onderneming uitgevoerde werkzaamheden en wel op een manier die toegesneden is op de specifieke kenmerken van elke werkgever en de ware aard van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 45 In dit verband staat voor alle belanghebbenden die hebben deelgenomen aan de procedure bij het Hof vast dat kenmerkend is voor een uitzendbureau als dat in het hoofdgeding dat het werkzaamheden verricht die erin bestaan uitzendkrachten te werven, te selecteren en ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen.
- 46 Er moet op worden gewezen dat deze werkzaamheden, met name die betreffende de werving en de selectie van uitzendkrachten, niet kunnen worden aangemerkt als werkzaamheden op het gebied van „louter intern beheer” in de zin van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009. Onder dit begrip vallen namelijk uitsluitend werkzaamheden van zuiver administratieve aard die worden verricht om de onderneming intern goed te laten functioneren.

- 47 Gelet hierop moet worden vastgesteld of een uitzendbureau reeds binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt als het in de lidstaat waar het is gevestigd in noemenswaardige mate werkzaamheden op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten verricht, dan wel of het ook in noemenswaardige mate uitzendkrachten in die lidstaat ter beschikking moet stellen.
- 48 In dit verband is het van belang op te merken dat de werkzaamheden op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten weliswaar zeker van belang zijn voor uitzendbureaus, maar enkel tot doel hebben die uitzendkrachten later ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen.
- 49 In het bijzonder moet worden opgemerkt dat de werving en de selectie van uitzendkrachten weliswaar bijdragen aan de omzet van een uitzendbureau, aangezien deze werkzaamheden een noodzakelijke voorwaarde vormen om die werknemers later ter beschikking te kunnen stellen, maar dat deze omzet pas daadwerkelijk wordt behaald wanneer zij ter beschikking worden gesteld van inlenende ondernemingen op basis van de daartoe met deze ondernemingen gesloten overeenkomsten. Zoals Team Power Europe in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft aangegeven, zijn de inkomsten van een dergelijk uitzendbureau immers afhankelijk van de hoogte van de vergoeding die wordt betaald aan uitzendkrachten die ter beschikking zijn gesteld van inlenende ondernemingen.
- 50 Hieruit volgt dat een uitzendbureau zoals Team Power Europe, dat zijn werkzaamheden op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten verricht in de lidstaat waar het is gevestigd, slechts kan worden geacht in die lidstaat „substantiële werkzaamheden” te verrichten in de zin van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, indien het deze uitzendkrachten aldaar ook in noemenswaardige mate ter beschikking stelt van inlenende ondernemingen die zijn gevestigd en hun activiteiten uitoefenen in diezelfde lidstaat.
- 51 Deze uitlegging vindt in de tweede plaats steun in de context van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009.
- 52 Er zij immers aan herinnerd dat deze bepaling ertoe strekt de werkingssfeer te verduidelijken van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 – welke laatste bepaling een afwijking vormt van de algemene regel van artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 – en daarom strikt moet worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 6 september 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, EU:C:2018:669, punt 95).
- 53 In die omstandigheden kan deze afwijkende regel niet worden toegepast op een uitzendbureau dat in de lidstaat waar het is gevestigd weliswaar werkzaamheden uitoefent op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten, maar er geen of slechts relatief weinig uitzendkrachten ter beschikking stelt van eveneens aldaar gevestigde inlenende ondernemingen. Indien die afwijkende regel op een dergelijk uitzendbureau zou worden toegepast, zou dit immers tot gevolg hebben dat de door dit uitzendbureau geworven en geselecteerde werknemers die hun werkzaamheden hoofdzakelijk of zelfs uitsluitend verrichten in een andere lidstaat dan die waar die onderneming is gevestigd, binnen de werkingssfeer van die afwijkende regel zouden vallen, terwijl die regel enkel geldt voor situaties waarin een werknemer zijn werkzaamheden gedurende een beperkte periode verricht in een andere lidstaat dan die waar zijn werkgever zijn werkzaamheden gewoonlijk verricht.

- 54 Voorts moet worden opgemerkt dat richtlijn 2008/104, die specifiek betrekking heeft op uitzendwerk, in artikel 3, lid 1, onder b), „uitzendbureau” omschrijft als iedere natuurlijke of rechtspersoon die overeenkomstig het nationale recht een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten „teneinde” deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken.
- 55 Artikel 3, lid 1, onder c), van deze richtlijn omschrijft „uitzendkracht” als een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitzendbureau „teneinde” ter beschikking te worden gesteld van een inlenende onderneming om daar onder toezicht en leiding van laatstgenoemde onderneming tijdelijk te werken.
- 56 Deze definities brengen duidelijk tot uitdrukking wat de doelstelling is van de werkzaamheden van een uitzendbureau, namelijk uitzendkrachten ter beschikking stellen van inlenende ondernemingen, en bevestigen daarom ook de uitlegging dat een uitzendbureau slechts kan worden geacht in zijn vestigingslidstaat „substantiële werkzaamheden” in de zin van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 te verrichten indien het deze uitzendkrachten aldaar in noemenswaardige mate ter beschikking stelt van inlenende ondernemingen die zijn gevestigd en hun activiteiten uitoefenen in diezelfde lidstaat.
- 57 De voorgaande uitlegging wordt in de derde plaats bevestigd door de doelstelling van zowel artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 als de Unieregeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt.
- 58 In dit verband zij eraan herinnerd dat verordening nr. 883/2004, waarvan verordening nr. 987/2009 de uitvoeringsbepalingen vaststelt, blijkens de overwegingen 1 en 45 ervan en artikel 42 EG, thans artikel 48 VWEU, op basis waarvan deze verordening met name is vastgesteld, beoogt het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie te waarborgen zonder afbreuk te doen aan de eigen kenmerken van de nationale socialezekerheidswetgevingen, en te zorgen voor de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels van de lidstaten, zodat het recht op vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, en aldus bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden van personen die zich binnen de Unie verplaatsen (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, waarvan de strekking wordt verduidelijkt in artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009, heeft weliswaar met name tot doel de in de artikelen 56 tot en met 62 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting te bevorderen ten behoeve van ondernemingen die daarvan gebruikmaken door werknemers naar andere lidstaten te sturen dan die waar zij zijn gevestigd, maar, zoals uit de punten 34 tot en met 36 van het onderhavige arrest blijkt, wordt met die bepaling ook de in het vorige punt genoemde doelstelling nagestreefd. Dit artikel 12, lid 1, voorziet namelijk in een uitzondering op de in artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 neergelegde regel dat de wetgeving van de werklidstaat van toepassing is, teneinde eventueel daaruit voortvloeiende complicaties te voorkomen en aldus mogelijke belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers weg te nemen (zie in die zin arrest van 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 60 Om te vermijden dat een op het grondgebied van een lidstaat gevestigde onderneming zich verplicht ziet om haar normaliter aan de socialezekerheidsregeling van die lidstaat onderworpen werknemers aan te sluiten bij de socialezekerheidsregeling van een andere lidstaat waarnaar deze worden uitgezonden om werkzaamheden van beperkte duur te verrichten, biedt artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 een dergelijke onderneming in het bijzonder de mogelijkheid om de aansluiting van haar werknemers bij de socialezekerheidsregeling van de eerste lidstaat te handhaven (zie arrest van 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Door in een dergelijke afwijking te voorzien, heeft de Uniewetgever ondernemingen die gebruikmaken van de door het VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, een voordeel op het gebied van de sociale zekerheid geboden dat niet uit de enkele uitoefening van deze vrijheid voortvloeit.
- 62 Zouden uitzendbureaus die gebruikmaken van de vrijheid van dienstverrichting voor dit voordeel in aanmerking komen wanneer zij zich bij de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten uitsluitend of hoofdzakelijk richten op een of meer andere lidstaten dan die waarin zij zijn gevestigd, dan zou dat deze uitzendbureaus er weleens toe kunnen aanzetten om op basis van de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten te kiezen in welke lidstaat zij zich willen vestigen met als enig doel te profiteren van de voor hen op dat gebied gunstigste wetgeving, en aldus „forum shopping” mogelijk maken.
- 63 Het is juist dat verordening nr. 883/2004 enkel een stelsel voor de coördinatie van de socialezekerheidswetgevingen van de lidstaten invoert zonder deze wetgevingen te harmoniseren, en dat het inherent is aan een dergelijk stelsel dat er verschillen blijven bestaan tussen de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten, met name wat betreft de hoogte van de sociale bijdragen die moeten worden betaald voor de uitoefening van een bepaalde werkzaamheid (arrest van 16 juli 2020, AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2020:565, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Het door deze verordening nagestreefde doel om het vrije verkeer van werknemers en, in het geval van detachering van werknemers, de vrijheid van dienstverrichting te bevorderen door ondernemingen die deze vrijheid uitoefenen een voordeel te bieden op socialezekerheidsgebied, dreigt echter in gevaar te worden gebracht indien de uitlegging van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 erop uitloopt dat deze ondernemingen de Unieregeling ter zake kunnen gebruiken enkel om voordeel te halen uit de verschillen tussen de nationale socialezekerheidsstelsels. In het bijzonder zou een dergelijk gebruik van de Unieregeling kunnen leiden tot een neerwaartse druk op de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en zelfs tot gevolg kunnen hebben dat deze stelsels minder bescherming bieden.
- 65 Een uitlegging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 en artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 volgens welke de door uitzendbureaus geworven uitzendkrachten aangesloten blijven bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat waar zij zijn gevestigd, terwijl die bureaus deze krachten niet in noemenswaardige mate ter beschikking stellen van eveneens aldaar gevestigde inlenende ondernemingen zou, doordat wordt toegestaan dat uitzendbureaus voordeel trekken uit de verschillen tussen de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten, bovendien tot gevolg hebben dat er een onevenwichtigheid ontstaat tussen de verschillende beschikbare tewerkstellingsvormen, waarbij het voor ondernemingen voordeliger uitvalt om uitzendkrachten in te zetten dan om rechtstreeks werknemers aan te trekken, die moeten worden aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waar zij werken.

- 66 Hieruit volgt dat een uitzendbureau dat uitzendkrachten uitsluitend of hoofdzakelijk ter beschikking stelt van inlenende ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat dan die waar het zelf is gevestigd, zich weliswaar kan beroepen op de door het VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, maar niet in aanmerking komt voor het door artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 op socialezekerheidsgebied geboden voordeel, dat bestaat in het behoud van de aansluiting van die werknemers bij het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waar dit bureau is gevestigd, aangezien dit voordeel afhankelijk is van de voorwaarde dat dit laatste een aanzienlijk deel van zijn werkzaamheden bestaande in de terbeschikkingstelling van werknemers verricht voor inlenende ondernemingen die zijn gevestigd en hun activiteiten uitoefenen in de lidstaat waar dit uitzendbureau zelf is gevestigd.
- 67 Bijgevolg volstaat het als zodanig niet dat een uitzendbureau zijn werkzaamheden op het gebied van werving en selectie van uitzendkrachten – hoe belangrijk die ook mogen zijn – uitoefent in de lidstaat waar het is gevestigd om het te kunnen beschouwen als een uitzendbureau dat „zijn werkzaamheden normaliter [in die lidstaat] verricht” in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004, zoals verduidelijkt in artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009, en dat zich dus kan beroepen op de uitzonderingsregeling van eerstgenoemde bepaling.
- 68 Gelet op een en ander moet artikel 14, lid 2, van verordening nr. 987/2009 aldus worden uitgelegd dat een in een lidstaat gevestigd uitzendbureau slechts kan worden geacht „zijn werkzaamheden normaliter [in diezelfde lidstaat] te verrichten” in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 als het een aanzienlijk deel van zijn werkzaamheden bestaande in de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten verricht voor inlenende ondernemingen die eveneens in die lidstaat zijn gevestigd en aldaar hun activiteiten uitoefenen.

Kosten

- 69 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 14, lid 2, 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, moet aldus worden uitgelegd dat een in een lidstaat gevestigd uitzendbureau slechts kan worden geacht „zijn werkzaamheden normaliter [in diezelfde lidstaat] te verrichten” in de zin van artikel 12, lid 1, 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 (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012, als het een aanzienlijk deel van zijn werkzaamheden bestaande in de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten verricht voor inlenende ondernemingen die eveneens in die lidstaat zijn gevestigd en aldaar hun activiteiten uitoefenen.

ondertekeningen