



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 27 september 2018¹

Mål C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
mot
D. Balandin,
I. Lukashenko,
Holiday on Ice Services BV**

(begäran om förhandsavgörande från Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Förordning nr 1231/2010 – Utvidgning av samordningen av de sociala trygghetssystemen till att gälla tredjelandsmedborgare som lagligen vistas inom en medlemsstats territorium – Rätten att röra sig och uppehålla sig inom Europeiska unionen – Missbruk”

1. Det har gått några år, men jag minns mycket väl när jag som liten pojke besökte en Holiday on Ice-show. Jag fascinerades då av de fantastiska uppträdandena, som var resultatet av samverkan mellan många olika aktörer: skridskoåkare, ljusingenjörer, musiker och många fler. Vad många åskådare på Holiday on Ice emellertid inte tänker på är att bakom scenen måste precis lika mycket – om inte mer – samverka för att sätta upp en sådan show. Begäran om förhandsavgörande i förevarande mål från Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna) illustrerar hur många enbart rättsliga frågor som behöver beaktas för att ta showen till folk i hela Europa.

2. Den fråga som särskilt avses i förevarande mål är huruvida skridskoåkare som arbetar för Holiday on Ice och som är tredjelandsmedborgare har rätt till samordning av social trygghet när de turnerar i Europeiska unionens olika medlemsstater.

¹ Originalspråk: engelska.

3. Även om förordningarna nr 1231/2010² och 883/2004³ har den mest framträdande rollen inom EU-rätten på detta område, finns det också en stor ensemble av andra lagstiftningsinstrument, såsom Schengens viseringskodex,⁴ förordningen om uppehållstillstånd⁵ och direktivet om ett kombinerat tillstånd,⁶ som alla är relevanta för avgörandet av den fråga som ställts av Centrale Raad van Beroep.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1231/2010

4. Förordning nr 1231/2010 har ersatt förordning nr 859/2003⁷ och dess ordalydelse är nästan identisk med ordalydelsen i den tidigare förordningen. Båda förordningarna syftar till att säkerställa att de regler för samordning av de sociala trygghetssystemen som tillämpas på tredjelandsmedborgare är desamma som de regler som är tillämpliga på unionsmedborgare, genom utvidgning av bestämmelserna i förordningarna nr 883/2004 och 987/2009⁸ respektive förordningarna nr 1408/71⁹ och 574/72¹⁰ till att gälla tredjelandsmedborgare.

5. I ingressen till förordning nr 1231/2010 anges bland annat följande:

”(1) Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har påkallat en bättre integration av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium genom att ge dem enhetliga rättigheter som ligger så nära unionsmedborgarnas rättigheter som möjligt.

...

(8) För att undvika att arbetsgivare och nationella socialförsäkringsinstitutioner tvingas att handlägga komplexa juridiska och administrativa situationer som endast berör en begränsad grupp av personer, är det viktigt att alla fördelar av moderniseringen och förenklingen i fråga om social trygghet kan åtnjutas genom ett enda rättsligt samordningsinstrument som kombinerar förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 2010, s. 1).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1).

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 2009, s. 1).

5 Rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EGT L 157, 2002, s. 1).

6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 2011, s. 1).

7 Rådets förordning (EG) nr 859/2003 av den 14 maj 2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (EUT L 124, 2003, s. 1).

8 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1).

9 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57).

10 Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 74, 1972, s.1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106–173).

...

- (10) Tillämpningen av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 på tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar får inte ge berörda personer rätt till vare sig inresa, vistelse eller bosättning eller tillträde till arbetsmarknaden i en medlemsstat. ...
- (11) Förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 bör enligt den här förordningen endast vara tillämpliga om den berörda personen redan lagligen vistas på en medlemsstats territorium. Laglig vistelse bör därför vara en nödvändig förutsättning för tillämpningen av dessa förordningar.”

6. Artikel 1 i förordning nr 1231/2010 har följande lydelse:

”Förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar samt deras familjemedlemmar och efterlevande, förutsatt att de lagligen vistas inom en medlemsstats territorium och inte befinner sig i en situation som i alla avseenden är begränsad till en enda medlemsstat.”

2. Förordning nr 883/2004

7. Artikel 1 i förordning nr 883/2004 (”Definitioner”) innehåller bland annat följande definitioner:

”) *bosättning*: den ort där en person är stadigvarande bosatt.

k) *vistelse*: tillfällig bosättning.”

8. Artikel 13.1 i samma förordning, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 465/2012¹¹ har följande lydelse:

”En person som normalt arbetar som anställd i två eller flera medlemsstater ska

- a) omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han eller hon är bosatt om han eller hon utför en väsentlig del av sitt arbete i den medlemsstaten, eller
- b) om han eller hon inte utför en väsentlig del av sitt arbete i den medlemsstat där han eller hon är bosatt,
- i) omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där företagets eller arbetsgivarens säte eller verksamhetsställe är beläget, om han eller hon är anställd av ett företag eller en arbetsgivare, ...”

9. Bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 har kompletterats genom förordning (EG) nr 987/2009, dess genomförandeförordning.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 (EUT L 149, 2012, s. 4).

B. Nationell rätt

10. Med hänvisning till förordning nr 1231/2010 föreskrivs i policyriktlinjerna för Sociale Verzekeringsbank (socialförsäkringsmyndigheten) (nedan kallad SvB), med avseende på medborgare från länder utanför Europeiska unionen, att förordning nr 883/2004 ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte redan omfattas av den förordningen, förutsatt att de lagligen vistas inom en medlemsstats territorium och rör sig lagligt inom Europeiska unionen.

11. Vad gäller begreppet ”laglig vistelse”, som inte definieras i förordning nr 1231/2010, föreskrivs vidare i nämnda riktlinjer att en vistelse ska betraktas som laglig, om den är laglig i den mening som avses i artikel 8 i Vreemdelingenwet 2000 (utlänningslagen 2000) (nedan kallad Vw 2000), med det förbehållet att SvB inte ska betrakta en vistelse som laglig om en utländsk medborgare vistas i Nederländerna i väntan på svar på en ansökan avseende första inresa.

12. Tredjelandsmedborgare måste dessutom uppfylla kriteriet avseende rörlighet i förordning nr 883/2004 på samma sätt som unionsmedborgare.

13. Vad gäller det territoriella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 anges i SvB:s policyriktlinjer att förordning nr 883/2004 i princip är tillämplig ”endast om en person bor och arbetar i Europeiska unionen”, förutom med vissa undantag som framgår av EU-domstolens praxis.

II. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

14. D. Balandin, som är rysk medborgare, och I. Lukashenko, som är ukrainsk medborgare, är anställda av Holiday on Ice Services BV (nedan kallat HOI), ett företag som har sitt säte i Amsterdam och sin huvudsakliga verksamhet i Utrecht. Under vintersäsongen anordnar HOI ishower i olika medlemsstater.

15. HOI:s anställda tillbringar varje år ett par veckor i Nederländerna för att förbereda sig inför kommande evenemang. Ett antal av de anställda uppträder sedan i Nederländerna, medan andra anställda uppträder i andra medlemsstater, främst Frankrike och Tyskland.

16. Under denna period av träning och eventuellt uppträdande vistas alla tredjelandsmedborgarna lagligt i Nederländerna. Därefter stannar en del av dem kvar i Nederländerna under hela säsongen, med nödvändiga tillstånd som införskaffats för dem i enlighet med nationell rätt. En del av tredjelandsmedborgarna vistas emellertid i andra medlemsstater där de uppträder i shower, och dessa innehar vanligen en Schengenvisering.

17. Under ett antal år utfärdade SvB så kallade A1-intyg för hela säsongen för tredjelandsmedborgare anställda av HOI, senast med stöd av artikel 19.2 i förordning nr 987/2009. Dessa intyg styrkte att nederländsk lagstiftning inom området social trygghet var tillämplig på de anställda och att motsvarande sociala avgifter betalades in i Nederländerna. Från och med säsongen 2015/16 vägrade SvB emellertid att bevilja A1-intyg för tredjelandsmedborgare anställda av HOI och hävdade att intygen tidigare hade utfärdats felaktigt.

18. Efter samråd, som delvis hölls till följd av ett interimistiskt beslut meddelat av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder vid Rechtbank Amsterdam (Distriktsdomstolen, Amsterdam, Nederländerna), utfärdade SvB slutligen A1-intyg som var giltiga till och med den 1 maj 2016. Säsongen avslutades emellertid först den 22 maj 2016 och en tvist föreligger således fortfarande vad gäller dessa sista veckor.

19. I en dom av den 28 april 2016 fann Rechtbank Amsterdam att SvB borde ha utfärdat A1-intyg som gällde för hela säsongen, det vill säga till och med den 22 maj 2016.

20. SvB överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

21. Enligt den hänskjutande domstolen omfattas Balandin och Lukashenko inte av tillämpningsområdet för artikel 2 i förordning nr 883/2004, eftersom de inte är medborgare i en medlemsstat, statslösa eller flyktingar. De kan åberopa bestämmelserna i den förordningen endast om de omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010, som syftar till att under vissa omständigheter utvidga tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och dess genomförandeförordning till att gälla tredjelandsmedborgare.

22. Enligt den hänskjutande domstolen är det obesträtt att Balandin och Lukashenko inte var bosatta i Nederländerna eller någon annan medlemsstat, utan tillfälligt vistades och arbetade i EU i den mening som avses i artikel 1 k i förordning nr 883/2004. Enligt den hänskjutande domstolen råder det mot denna bakgrund viss oklarhet om huruvida endast tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen i den mening som avses i artikel 1 j i förordning nr 883/2004, eller också tredjelandsmedborgare i den situation som Balandin och Lukashenko befinner sig i, kan åberopa artikel 1 i förordning nr 1231/2010.

23. Centrale Raad van Beroep fann att det är oklart hur unionsrätten ska tolkas och beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 1 i förordning nr 1231/2010 tolkas så, att arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och bosatta utanför unionen, men tillfälligt arbetar i olika medlemsstater för en i Nederländerna etablerad arbetsgivare, kan åberopa (avdelning II i) förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009?”

24. Skriftliga yttranden i förevarande mål har inkommit från Balandin, Lukashenko och HOI (nedan tillsammans kallade Balandin m.fl.), SvB, den nederländska, den tjeckiska och den franska regeringen och kommissionen. Balandin m.fl., SvB, den nederländska regeringen och kommissionen yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 4 juli 2018.

III. Bedömning

25. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida tredjelandsmedborgare i den situation som Balandin och Lukashenko befinner sig i omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 i förordning nr 1231/2010 och genom utvidgning förordning nr 883/2004 och dess genomförandeförordning.

26. Överklagandet till den hänskjutande domstolen föranleddes av att SvB i det nationella förfarandet hade vidhållit att Balandin och Lukashenko inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010. Under det muntliga förfarandet vid EU-domstolen ändrade SvB emellertid sin ståndpunkt. Under dessa omständigheter kan man undra om en tvist verkligen fortfarande föreligger, såsom det krävs enligt artikel 267 FEUF.

27. Frågor som rör unionsrätt presumeras vara relevanta och tröskeln för att avvisa en begäran från en nationell domstol är hög: begäran kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som

ställt till den.¹² Enligt min åsikt måste domstolen således svara på den fråga som ställts, om inte begäran om förhandsavgörande dras tillbaka.

28. I artikel 1 i förordning nr 1231/2010 anges två villkor för dess tillämpning. För det första måste tredjelandsmedborgare som vill åberopa förordningen vistas lagligt inom en medlemsstats territorium och för det andra får de inte befinna sig i en situation som i alla avseenden är begränsad till en enda medlemsstat.

29. I förevarande mål har det inte bestritts att Balandin och Lukashenko uppfyller det andra villkoret. Tvistefrågan i det nationella målet är huruvida det faktiskt kan anses att Balandin och Lukashenko ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i enlighet med förordning nr 1231/2010.

30. Förordning nr 1231/2010 innehåller ingen definition av vad som avses med uttrycket ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” och inte heller återfinns någon sådan definition i något annat unionsrättsligt instrument. Såvitt jag känner till har domstolen aldrig lämnat någon sådan definition vid tillämpningen av den förordningen (eller dess nästan identiskt lydande föregångare för den delen).

31. Hittills har domstolen endast indirekt prövat kriteriet att tredjelandsmedborgare måste vistas lagligen inom en medlemsstats territorium, enligt artikel 1 i förordning nr 1231/2010, i sin praxis avseende det andra kriteriet i samma artikel. Av denna rättspraxis framgår att tredjelandsmedborgare som innehar ett uppehållstillstånd i en medlemsstat uppfyller kriteriet avseende laglig vistelse.¹³

32. Balandin och Lukashenko innehar emellertid inte något uppehållstillstånd. De reser in i Europeiska unionen med stöd av en Schengenvisering som gör att de kan vistas lagligt inom Schengenområdet i upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod.¹⁴ Även om det inte slutgiltigt kunde bekräftas vid förhandlingen tycks det också som om Schengenviseringarna har kompletterats med nationella viseringar för att täcka hela säsongen med föreställningar från oktober till slutet av maj.

33. Det måste följaktligen fastställas huruvida tredjelandsmedborgare som har en avlönad anställning kan anses ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” när de inte innehar ett uppehållstillstånd utan vistas i Europeiska unionen med stöd av en visering för kortare vistelse.

34. Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen.¹⁵

35. Förordning nr 1231/2010 innehåller ingen hänvisning till nationell rätt vad gäller innebörden av orden ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium”. Härav följer att vid tillämpning av förordning nr 1231/2010 ska dessa ord anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater.¹⁶

12 Se dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25 och där angiven rättspraxis. Se även, rörande fiktiva tvister, dom av den 11 mars 1980, Foglia, 104/79, EU:C:1980:73, och dom av den 16 december 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302. Se, vidare, dom av den 9 februari 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, EU:C:1995:26, punkt 14, där domstolen slog fast att den omständigheten att parterna i målet vid den nationella domstolen i allt väsentligt är överens om det resultat som ska uppnås inte gör tvisten mindre verklig.

13 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 27, dom av den 13 juni 2013, Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, punkterna 12 och 31, och dom av den 18 november 2010, Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, punkt 29.

14 Se artikel 1.1 i Schengens viseringskodex.

15 Se dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 49 och där angiven rättspraxis.

16 Se dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis.

36. Detsamma gäller begreppen ”bosättning” i artikel 1 j i förordning nr 883/2004 och ”vistelse” i artikel 1 k i samma förordning.

37. Det är också därför som den omständigheten att de olika språkversionerna av förordning nr 1231/2010 har litet olika lydelse, vilket den hänskjutande domstolen har påpekat, saknar betydelse för prövningen i förevarande mål. Kravet på en självständig och enhetlig tolkning utesluter att en rättsakt betraktas isolerat, i endast en språkversion. I stället ska rättsakten tolkas utifrån ändamålet med åtgärden i fråga.¹⁷

38. Frågan huruvida villkoren för att lagligen vistas inom en medlemsstats territorium är uppfyllda påverkas icke desto mindre av de kriterier som fastställts i nationell immigrationsrätt, eftersom villkoren för tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och bosättning inte har harmoniserats fullt ut i unionsrätten. Det ska emellertid betonas att den rättsliga kvalificeringen av en tredjelandsmedborgares vistelse enligt nationell rätt inte är relevant vid en prövning inom ramen för förordning nr 1231/2010.

39. Av detta följer att vid förevarande prövning är situationen för Balandin och Lukashenko, å ena sidan, och situationen för de tredjelandsmedborgare som stannar kvar i Nederländerna under hela vintersäsongen och som omfattas av det nederländska sociala trygghetssystemet, å andra sidan, inte jämförbara. Under omständigheter där endast en av unionens medlemsstater och ett tredjeland berörs är unionsrätten – som domstolen konsekvent har fastslagit – inte tillämplig och tredjelandsmedborgarna i fråga omfattas inte av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010.¹⁸ Situationen för sådana tredjelandsmedborgare fastställs därför enbart enligt nationell rätt.

40. Av domstolens fasta praxis framgår att när det relevanta rättsliga instrumentet inte innehåller någon definition, ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹⁹

41. I det följande kommer jag först att utreda sammanhanget kring förordning nr 1231/2010 och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår bland. På basen av denna bedömning kommer jag i ett andra steg att gå närmare in på en tolkning av orden ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i syfte att fastställa huruvida Balandin och Lukashenko uppfyller villkoren för att ”lagligen vistas” i en medlemsstat.

A. Sammanhanget kring förordning nr 1231/2010 och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår bland

42. Förordning nr 1231/2010 antogs som en del av ett omfattande lagstiftningspaket i syfte att förenkla och rationalisera regelverket för samordning av de sociala trygghetssystemen i Europeiska unionen för både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare.

43. Förordningens ordalydelse är nästan identisk med ordalydelsen i dess föregångare, förordning nr 859/2003. Medan den äldre förordningen tillät att medlemsstaterna genom särskilda bestämmelser i viss mån begränsade förordningens tillämpningsområde genom användningen av särskilda nationella kriterier som en nödvändig förutsättning,²⁰ tillåter förordning nr 1231/2010 emellertid inga sådana undantag.

¹⁷ Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2013, X, C-486/12, EU:C:2013:836, punkt 19 och där angiven rättspraxis.

¹⁸ Se, exempelvis, dom av den 13 juni 2013, Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, punkt 32 och dom av den 18 november 2010, Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, punkt 37.

¹⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335, punkt 20. Se även dom av den 2 september 2010, Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, punkt 41 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

²⁰ Se bilagan till förordning nr 859/2003.

44. Genom förordning nr 1231/2010 har – som framgår av dess titel – bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna, det vill säga förordning nr 883/2004 och dess genomförandeförordning, utvidgats till att gälla tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte redan omfattas av dessa bestämmelser.

45. För att korrekt förstå sammanhanget och målen med förordning nr 1231/2010 måste den därför läsas mot bakgrund av förordning nr 883/2004.

46. Genom att utvidga förordning nr 883/2004 och dess genomförandeförordning till att gälla vissa tredjelandsmedborgare syftar förordning nr 1231/2010 till att ge dessa tredjelandsmedborgare, i den mån det är möjligt, *samma* rättigheter som unionsmedborgarna åtnjuter genom samordningen av de sociala trygghetssystemen enligt förordning nr 883/2004.²¹

47. Båda förordningarna säkerställer således att rättigheterna i fråga om social trygghet inte försämrats för personer som nyttjar sin rätt att fritt röra sig inom Europeiska unionen. Det ska emellertid påpekas att förordningarna inte syftar till att harmonisera de nationella sociala trygghetssystemen. Förordningarna innehåller i stället lagvalsregler som avgör vilken rättsordning som är tillämplig i fråga om social trygghet.²² Syftet med detta är inte endast att säkerställa att personer som flyttar inom Europeiska unionen inte blir utan skydd på området för social trygghet när det inte finns lagstiftning som är tillämplig på dem, utan också att säkerställa att de omfattas av det sociala trygghetssystemet i endast en medlemsstat vid varje given tidpunkt.²³

48. Förordningarna skapar således inte en rätt till social trygghet i sig, utan anger vilken rättsordning som ska tillämpas. Samordningsreglerna är tillämpliga först när någon redan är ansluten till det sociala trygghetssystemet i en medlemsstat. Det är emellertid nationell rätt som avgör villkoren för anslutning.

49. Även om de båda förordningarna huvudsakligen innehåller samma materiella bestämmelser, skiljer de sig emellertid avsevärt från varandra vad gäller vilka personer som omfattas. Förordning nr 883/2004 är tillämplig på alla unionsmedborgare, statslösa och flyktingar samt deras familjemedlemmar och efterlevande, vilka är bosatta i en medlemsstat.²⁴ Förordning nr 1231/2010, å andra sidan, är tillämplig på tredjelandsmedborgare samt deras familjemedlemmar och efterlevande.²⁵

50. Så varför ha två olika rättsliga instrument med samma mål?

51. I ett första förslag till förordning nr 883/2004 angavs att den också skulle vara tillämplig på tredjelandsmedborgare, förutsatt att de var bosatta i en medlemsstat.²⁶ Genom att tillämpa samma bestämmelser för tredjelandsmedborgare som för unionsmedborgare skulle medlemsstaterna inte behöva handlägga komplexa juridiska och administrativa situationer som endast berörde en begränsad grupp av personer.²⁷ Det ansågs dessutom i grunden orättvist att tredjelandsmedborgare som lagligen arbetade och var försäkrade i en av medlemsstaterna skulle behandlas annorlunda än unionsmedborgare när de korsade någon av gränserna i Europeiska unionen.²⁸

21 Se förslaget till rådets förordning om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr ... till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (KOM(2007) 439 slutlig), punkt 1 i motiveringen – Bakgrund. Se även rådets dokument nr. 14762/01 (Rådets 2392:a möte – Sysselsättning och socialpolitik – Bryssel den 3 december 2001), s. 7 och 8, samt ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, slutsats 21.

22 Se första sidan i förslaget till rådets förordning (EG) om samordning av de sociala trygghetssystemen (KOM(1998) 779 slutlig) s. 1.

23 Se dom av den 11 september 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punkt 23 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 juni 2014, I, C-255/13, EU:C:2014:1291, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

24 Se artikel 2 i förordning nr 883/2004.

25 Se artikel 1 i förordning nr 1231/2010.

26 Se förslaget till rådets förordning (EG) om samordning av de sociala trygghetssystemen (KOM(1998) 779 slutlig), s. 2.

27 Se, för ett liknande resonemang, skäl 8 i förordning nr 1231/2010.

28 Se rådets dokument nr 12296/01, Addendum 2 (*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen – Parametrar för modernisering av förordning (EEG) nr 1408/71 = Text till parametrarna*), s. 11.

52. Förordning nr 883/2004 är emellertid grundad på unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet. Redan på 1950-talet förstod unionslagstiftarna att den fria rörligheten för arbetstagare i Europeiska unionen skulle hindras avsevärt om arbetstagarna inte kunde ta med sig sin rätt till social trygghet.²⁹ Eftersom tredjelandsmedborgare inte åtnjuter samma rätt till fri rörlighet, måste en annan rättslig grund användas för att utvidga samordningen av de sociala trygghetssystemen till att gälla tredjelandsmedborgare.³⁰ Till skillnad från förordning nr 883/2004 är förordning nr 1231/2010 därför grundad på artikel 79.2 b FEUF.

53. Artikel 79.2 FEUF ger Europeiska unionen befogenhet att besluta om åtgärder för fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater. Enligt den bestämmelsens lydelse kan sådana åtgärder emellertid vidtas för att uppnå syftena med artikel 79.1 FEUF, det vill säga med avseende på en gemensam invandringspolitik i syfte att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.³¹

54. Europeiska unionens invandringspolitik, i vilken förordning nr 1231/2010 ingår, grundar sig också på artikel 79 FEUF. Syftet med unionens invandringspolitik är att locka arbetstagare från tredjeländer och integrera dem i arbetskraften i unionens medlemsstater för att möta befintliga och framtida behov på unionens arbetsmarknad samt säkerställa en hållbar utveckling i alla länder. Samtidigt syftar unionens invandringspolitik till att garantera att tredjelandsmedborgare som arbetar lagligen i Europeiska unionen åtnjuter skäliga arbetsvillkor och en hög nivå av socialt skydd. Invandringspolitiken syftar däremot inte till en allmän harmonisering av villkoren för tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och bosättning.³²

55. Inom ramen för förordning nr 1231/2010 innebär detta att även om tredjelandsmedborgare har samma rätt till samordning av de sociala trygghetssystemen, ger tillämpningen av den samordnade lagstiftningen dem inte rätt till inresa, vistelse eller bosättning eller tillträde till arbetsmarknaden i en medlemsstat.³³ Den berörda personen måste redan lagligen vistas inom en medlemsstats territorium.³⁴

56. Det kriteriet måste emellertid uppfyllas endast i den första medlemsstaten. För att kunna omfattas av samordning av den sociala tryggheten i en annan medlemsstat måste kravet på att vistas lagligen inte uppfyllas på nytt för tillfälliga vistelser. När tredjelandsmedborgare väl har uppnått en sådan ställning att de anses vistas lagligen i en första medlemsstat, kan de helt enkelt flytta till en annan medlemsstat, i enlighet med den statens nationella lagstiftning om inresa och vistelse.³⁵ Den lagliga vistelsen ”exporteras” så att säga till den andra medlemsstaten.

57. Det ska emellertid påpekas att en sådan ställning kan exporteras endast så länge som den består i den första medlemsstaten.

29 Se förordning nr 3 från 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 30, 1958, s. 561) och rådets dokument nr 12296/01, Addendum 1 (*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen – Parametrar för modernisering av förordning (EEG) nr 1408/71 = Text till parametrarna*), s. 3.

30 Se rådets dokument nr 12296/01 (*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen – Parametrar för modernisering av förordning (EEG) nr 1408/71*), s. 4, där det hänvisas till domen av den 11 oktober 2001, Khalil m.fl., C-95/99 till C-98/99 och C-180/99, EU:C:2001:532.

31 Se dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkterna 41 och 42.

32 Se, för ett liknande resonemang, rådets dokument nr 16879/1/06 (*Europeiska rådet i Bryssel den 14–15 december 2006 – Ordförandeskapets slutsatser*), s. 6–12 och där angivna handlingar, samt förslaget till rådets förordning om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr ... till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (KOM(2007) 439 slutlig).

33 Se skäl 10 i förordning nr 1231/2010.

34 Se skäl 11 i förordning nr 1231/2010.

35 Se förslaget till rådets förordning om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr ... till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (KOM(2007) 439 slutlig), punkt 6 i motiveringen).

58. Det är mot bakgrund av ovanstående överväganden som orden ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i förordning nr 1231/2010 ska tolkas.

B. Innebörden av ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i förordning nr 1231/2010

59. I sina skriftliga yttranden har deltagarna i förevarande mål fokuserat diskussionen på huruvida ”lagligen vistas” enligt förordning nr 1231/2010 ska tolkas på grundval av ”bosättning”, i enlighet med definitionen i förordning nr 883/2004. Alla parter och den hänskjutande domstolen har bedömt att det är klarlagt att de berörda tredjelandsmedborgarnas närvaro i medlemsstaterna i varje fall var laglig.

60. Med ”bosättning” enligt artikel 1 j i förordning nr 883/2004 avses ”den ort där en person är stadigvarande bosatt”.

61. I artikel 11 i genomförandeförordningen till förordning nr 883/2004, genom vilken domstolens tidigare praxis konsoliderats, föreskrivs vidare att bosättningsorten i enlighet med förordning nr 883/2004 är den ort där den berörda personen har sina ”huvudsakliga intressen”. För att fastställa orten för den berörda personens huvudsakliga intressen ska en bedömning av omständigheterna göras med beaktande av faktorer såsom vistelsens varaktighet, eventuell verksamhet som utövas, familjesituation och familjeband, eventuell oavlönad verksamhet, bostadsförhållanden och skatterättslig hemvist.³⁶ När beaktandet av dessa kriterier inte leder fram till ett definitivt resultat ska den berörda personens avsikt, såsom den framgår av relevanta fakta och omständigheter, vara avgörande för fastställandet av personens bosättningsort.

62. ”Bosättning” i förordning nr 883/2004 är således ett faktiskt begrepp.

63. Detta beror på att unionsmedborgarna enligt unionsrätten har en allmän rätt att fritt uppehålla sig och röra sig i alla medlemsstater. Från rättslig synpunkt kan ingen åtskillnad göras i förhållandet mellan en unionsmedborgare och en viss medlemsstat utan att beakta personens nationalitet. Generellt sett har alla EU-medborgare rätt att uppehålla sig i vilken som helst av Europeiska unionens medlemsstater. Syftet med förordning nr 883/2004 är således inte att fastställa huruvida unionsmedborgare har rätt till samordning av sina rättigheter i fråga om social trygghet, utan att fastställa till vilken medlemsstat de *faktiskt* har den starkaste anknytningen. På liknande sätt har statslösa och flyktingar en sådan lagstadgad rättighet på grundval av medlemsstaternas internationella förpliktelser och har därför inkluderats i tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.³⁷

64. Tredjelandsmedborgare däremot har inte en allmän rätt att fritt bosätta sig och röra sig i medlemsstaterna. Följaktligen har de inte heller en allmän rätt till ”exporterbar” social trygghet.

65. Förordning nr 1231/2010 syftar därför till att som ett första steg fastställa huruvida en tredjelandsmedborgare enligt unionsrätten har rätt till samordning av sina rättigheter i fråga om social trygghet. Som själva begreppet antyder är ”att lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” ett rättsligt begrepp. Definitionen av det faktiska begreppet ”bosättning” i förordning nr 883/2004 kan därför inte påverka tolkningen av begreppet ”att lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i förordning nr 1231/2010. Det som måste fastställas är hur tredjelandsmedborgarens närvaro i medlemsstaterna rättsligt ska kvalificeras enligt unionsrätten.

³⁶ Se förordning nr 987/2009, artikel 11.1.

³⁷ Se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen C-95/99 till C-98/99 och C-180/99, EU:C:2001:532, punkterna 39–58.

66. Av detta följer också att begreppen ”att lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 1231/2010, ”bosättning”, som definieras i artikel 1 j i förordning nr 883/2004, och ”vistelse”, som i artikel 1 k i förordning nr 883/2004 definieras som ”tillfällig bosättning, är tre olika unionsrättsliga begrepp.³⁸

67. Då förordning nr 1231/2010 inte innehåller någon definition av ”att lagligen vistas”, ska det noteras att det av fast praxis från domstolen följer att, vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse, inte bara dess lydelse ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.³⁹

68. Såsom nämnts ovan i punkt 52 syftar förordning nr 883/2004 till att samordna rättigheterna i fråga om social trygghet för de personer som använder sin rätt att fritt röra sig inom Europeiska unionen. Tredjelandsmedborgare har dock i allmänhet inte rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Europeiska unionen. Deras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Europeiska unionen grundas i stället på uttryckliga rättsliga bestämmelser genom vilka en sådan rättighet införts. Eftersom en fullständig harmonisering inte har genomförts kan sådana bestämmelser härröra antingen från unionsrätten eller från nationell rätt.

69. I unionsrätten finns ett antal instrument som kan utgöra grund för en tredjelandsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. I förevarande mål räcker det att fokusera på de instrument som rör arbetstagare från tredjeland, eftersom Balandin och Lukashenko har en avlönad anställning.⁴⁰

70. Både i direktivet om EU-blåkort⁴¹ och direktivet om företagsintern förflyttning av personal⁴² finns uttryckliga bestämmelser om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom Europeiska unionen för arbetstagare från tredjeland på grundval av unionsrätten. De tredjelandsmedborgare som vistas inom Europeiska unionen med stöd nämnda unionsrättsliga instrument ska därför utan tvekan anses ”vistas lagligen” i den mening som avses i förordning nr 1231/2010. Detsamma gäller eventuella associeringsavtal som innehåller bestämmelser om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom Europeiska unionen. I direktivet om säsongsarbetare, som tillåter att tredjelandsmedborgare tillfälligt arbetar i Europeiska unionen, ges ingen sådan rättighet och där utesluts uttryckligen att tredjelandsmedborgare uppehåller sig på en medlemsstats territorium.⁴³ Tredjelandsmedborgare som vistas i Europeiska unionen med stöd av detta unionsrättsliga instrument kan därför inte under några omständigheter anses ”vistas lagligen” enligt förordning nr 1231/2010.⁴⁴

38 Även om man i vissa språk, till exempel nederländska, kan använda samma eller bedrägligt liknande terminologi för de tre begreppen.

39 Dom av den 2 september 2010, Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, punkt 41 och där angiven rättspraxis.

40 Andra exempel är Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77), rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) eller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (EUT L 132, 2016, s. 21).

41 Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, 2009, s. 17), artikel 18.

42 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (EUT L 157, 2014, s. 1), artikel 20.

43 Se artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsarbetare (EUT L 95, 2014, s. 375), artikel 2.

44 Även om säsongsarbetare inte anses vistas lagligen kan de ändå omfattas av social trygghet. Deras rätt till social trygghet grundas emellertid, genom ett undantag, specifikt på artikel 5.1 b i direktivet om säsongsarbetare. Likaså finns det andra unionsrättsliga instrument eller till och med nationella bestämmelser som specifikt ger rätt till social trygghet när berörda tredjelandsmedborgare inte kan anses ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” enligt förordning nr 1231/2010.

71. En rätt att fritt röra sig och uppehålla sig kan å andra sidan också härröra från en rättslig ställning enligt nationell rätt. Eftersom medlemsstaterna endast har befogenhet att reglera inresa, inklusive omfattningen av arbetskraftsinvandringen från tredjeländer, och eftersom villkoren för tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och bosättning inte är fullständigt harmoniserade, kan kriterierna för en sådan ställning variera avsevärt mellan medlemsstaterna.⁴⁵ Enligt min åsikt följer det därför nödvändigtvis av den ifrågavarande lagstiftningens övergripande systematik och sammanhang, och i syfte att underlätta kontrollen av tredjelandsmedborgarnas rättsliga ställning, att en sådan ställning ska styrkas genom ett uppehållstillstånd. Enligt förordningen om uppehållstillstånd avses i unionsrätten med *uppehållstillstånd* ”varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en medborgare i tredjeland rätt att lagligen vistas på dess territorium, med undantag av [bland annat] viseringar”.⁴⁶

72. Förutom de situationer som beskrivs i punkterna 69–71 ovan kan jag inte tänka mig någon situation där en arbetstagare från tredje land skulle kunna anses vistas lagligen inom en medlemsstats territorium i enlighet med förordning nr 1231/2010, eftersom tredjelandsmedborgare inte har en allmän rätt att röra sig och uppehålla sig i Europeiska unionen.

73. Balandin och Lukashenko har tillåtits resa in i Nederländerna i enlighet med Schengens viseringskodex och – såvitt man kan sluta sig till av den nationella ärendeakt som lämnats in till domstolen – nationella viseringsregler. De har också ett anställningsavtal med HOI som gäller från och med oktober till och med maj.

74. Kan de anses ”lagligen vistas inom en medlemsstats territorium” enligt förordning nr 1231/2010?

75. Jag anser inte det.

76. För det första innehar Balandin och Lukashenko inte något av de uppehållstillstånd som utfärdas med stöd av de särskilda unionsrättsliga instrument som anges i punkt 70 eller fotnot 40 ovan.

77. För det andra kan de inte anses inneha ett uppehållstillstånd utfärdat på grundval av kriterier i nationell rätt, eftersom viseringar inte anses utgöra ”uppehållstillstånd” enligt unionsrätten.⁴⁷

78. För det tredje kan Balandins och Lukashenkos närvaro i Nederländerna i vart fall vara laglig endast under den tid de tillåts stanna kvar där. Eftersom en av grundprinciperna i förordning nr 1231/2010 är att laglig vistelse ”exporteras” från den första medlemsstaten till andra medlemsstater,⁴⁸ måste tredjelandsmedborgarna anses vistas lagligen i den första medlemsstaten under hela den tid för vilken det ansöks om social trygghet. Även vid en mer liberal tolkning av ”laglig vistelse” skulle den lagliga vistelsen inte kunna vara längre än högst 90 dagar med stöd av deras Schengenvisering. I detta avseende räcker det inte att Balandin och Lukashenko skulle kunna vistas lagligt i de andra medlemsstaterna. Under omständigheter där laglig vistelse inte kan exporteras, måste villkoren för laglig vistelse uppfyllas i nästa medlemsstat.

79. Av detta följer att Balandin och Lukashenko inte kan anses vistas lagligen inom en medlemsstats territorium och att de därför inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010.

45 Se, för ett liknande resonemang, skälen 3 och 6 i direktivet om ett kombinerat tillstånd.

46 Se artikel 1.2 a i förordningen om uppehållstillstånd. Detta inkluderar också tillstånd som utfärdas i enlighet med direktivet om ett kombinerat tillstånd.

47 Se artikel 1.2 a i) i förordningen om uppehållstillstånd.

48 Se punkterna 56 och 57 ovan.

80. Tvärtemot vad SvB och den nederländska regeringen hävdade vid förhandlingen kan Balandin och Lukashenko inte heller anses "vistas lagligen" i Nederländerna enligt förordning nr 1231/2010 på grundval av att HOI har sitt säte i Nederländerna. Även om detta skulle vara tillräckligt för att fastställa bosättningsort enligt förordning nr 883/2004, måste de två skridskoåkarna först uppfylla villkoren i förordning nr 1231/2010 för att bestämmelserna i den tidigare förordningen ska kunna utvidgas till dem.

81. Det ska också tilläggas att för att fastställa en tredjelandsmedborgares rättsliga ställning på grundval av arbetsplatsen, i enlighet med förordning nr 883/2004, krävs att den berörda personen faktiskt har tillstånd att arbeta i den berörda medlemsstaten. Såvitt kunde fastställas vid förhandlingen saknar Balandin och Lukashenko arbetstillstånd i Nederländerna, eftersom de har åberopat ett undantag som tillåter artister att arbeta i Nederländerna i upp till 6 veckor under en period av 13 veckor. Om man för stunden bortser från frågan huruvida ett sådant undantag faktiskt kan tillämpas på artister som har en avlönad anställning, skulle Balandin och Lukashenko, även om de kunde åberopa sin arbetsplats för att fastställa att de vistas lagligt i en medlemsstat, endast kunna anses arbeta i Nederländerna under högst 6 veckor.

82. Tvärtemot vad den franska regeringen har hävdats kan Balandin och Lukashenko inte anses omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010 om en parallell dras till direktivet om säsongarbetare. Inte endast anges det uttryckligen i direktivet att det inte är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i Europeiska unionen, men dessutom är det inte tillämpligt på tredjelandsmedborgare som bedriver verksamhet på ett i en annan medlemsstat etablerat företags vägnar inom ramen för tillhandahållande av tjänster.⁴⁹

83. Konstaterandet att Balandin och Lukashenko inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010 stöds dessutom av de villkor och förfaranden som är tillämpliga vid Schengenviseringar. Enligt artikel 15 i Schengens viseringskodex krävs att personer som ansöker om Schengenvisering för flera inresor kan styrka att de har lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring.⁵⁰ I princip ska sökandena teckna en sådan försäkring i bosättningslandet.⁵¹ Dessutom ska sökandena i samband med viseringsansökan förklara att de inte avser att bosätta sig i Europeiska unionen och att de är tillräckligt rotade i sitt ursprungsland för att de garanterat ska återvända dit.

84. Jag föreslår därför att artikel 1 i förordning nr 1231/2010 ska tolkas så, att tredjelandsmedborgare som arbetar i olika medlemsstater i Europeiska unionen för en arbetsgivare med säte i Nederländerna, men som inte innehar ett uppehållstillstånd i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, inte kan åberopa (avdelning II i) förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009.

85. Balandin m.fl. har hävdats att för att HOI ska kunna tillhandahålla sina tjänster i andra medlemsstater måste förordning nr 1231/2010 vara tillämplig på den situation som Balandin och Lukashenko befinner sig i. I ett sista steg ska jag därför undersöka huruvida HOI:s frihet att tillhandahålla tjänster har någon inverkan på tolkningen av artikel 1 i förordning nr 1231/2010.

C. Påverkar HOI:s frihet att tillhandahålla tjänster tolkningen av artikel 1 i förordning nr 1231/2010?

86. Vid förhandlingen stödde SvB det argument som anförts av Balandin m.fl. avseende att Balandin och Lukashenko måste anses omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010, eftersom HOI i annat fall hindras i sin frihet att tillhandahålla tjänster inom Europeiska unionen. SvB hänvisade härvid särskilt till domstolens dom i målet Vander Elst.

⁴⁹ Se artikel 2 i direktivet om säsongarbetare.

⁵⁰ Se artikel 15.2 i Schengens viseringskodex.

⁵¹ Se artikel 15.4 i Schengens viseringskodex.

87. I den domen slog domstolen fast att friheten att tillhandahålla tjänster, vilken garanteras genom nuvarande artikel 56 FEUF, kräver avskaffande av alla inskränkningar, när inskränkningen är av sådant slag att den kan hindra eller på annat sätt störa verksamheten för den som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen tillhandahåller motsvarande tjänster.⁵²

88. Här är några anmärkningar på sin plats.

89. För det första är den rättspraxis som följer av domen i målet Vander Elst inte relevant i förevarande mål. Domstolens dom i målet Vander Elst och den rättspraxis som utvecklats från den domen avser arbetstagare som utstationerats i en annan medlemsstat. Alla de berörda arbetstagarna uppfyllde de lagstadgade kraven för bosättning och anställning i den avsändande staten.⁵³ Den fråga som domstolen hade att pröva rörde huruvida arbetstagarna genom att utstationeras i den mottagande staten fick tillgång till den statens arbetsmarknad och i så fall huruvida den mottagande staten därvid kunde ålägga ytterligare krav.⁵⁴

90. För det andra har HOI möjlighet att erhålla uppehållstillstånd för Balandin och Lukashenko med stöd av direktivet om ett kombinerat tillstånd.⁵⁵ Så snart Balandin och Lukashenko innehar uppehållstillstånd kommer de att omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1231/2010. På grundval av ett sådant tillstånd kan de sedan utstationeras från Nederländerna till de andra medlemsstater där de uppträder och på så sätt omfattas av bestämmelserna i förordning nr 883/2004 och dess genomförandeförordning.

91. För det tredje kan Balandin och Lukashenko, eftersom HOI använder sig av en kombination av undantag i unionsrätten och nationell rätt, inte göra gällande vissa rättigheter som de annars skulle åtnjuta enligt unionsrätten (till exempel enligt direktivet om ett kombinerat tillstånd) – framför allt rätten till likabehandling vad gäller arbetsvillkor, inbegripet löne- och uppsägningsvillkor samt villkor som rör hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.⁵⁶ Det vore absurt om man skulle kunna åberopa en av de grundläggande unionsrättsliga friheterna för att kringgå ett av de huvudsakliga mål som eftersträvas med unionsrätten om arbetskraftsmigration och med förordning nr 1231/2010, nämligen att ge tredjelandsmedborgare rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas.⁵⁷ Dessutom ska ett unionsrättsligt instrument inte tolkas så, att det blir möjligt att missbruka rättigheter som garanteras i unionsrätten.⁵⁸

92. Därför måste slutsatsen dras att HOI:s frihet att tillhandahålla tjänster inom Europeiska unionen inte påverkar tolkningen av artikel 1 i förordning nr 1231/2010.

52 Se dom av den 9 augusti 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 14 och där angiven rättspraxis.

53 Se, exempelvis, dom av den 9 augusti 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 3.

54 Dom av den 9 augusti 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 11. Se även dom av den 11 september 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkterna 51–57 och där angiven rättspraxis. Se även, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Danieli & C. Officine Meccaniche m. fl., C-18/17, EU:C:2018:288, punkterna 85–95.

55 Se artikel 3.1 i direktivet om ett kombinerat tillstånd.

56 Se artikel 12.1 a i direktivet om ett kombinerat tillstånd.

57 Se skäl 2 i förordning nr 1231/2010.

58 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Halifax m.fl., C-255/02, EU:C:2005:200, punkt 69.

IV. Förslag till avgörande

93. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar ska tolkas så, att tredjelandsmedborgare som arbetar i olika medlemsstater i Europeiska unionen för en arbetsgivare som är etablerad i Nederländerna, men som inte innehar ett uppehållstillstånd i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, inte kan åberopa (avdelning II i) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.