



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JEAN RICHARD DE LA TOUR  
föredraget den 22 juni 2023<sup>1</sup>

**Mål C-422/22**

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu**  
**mot**  
**TE**

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen))

”Begäran om förhandsavgörande – Migrerande arbetstagare – Social trygghet – Tillämplig lagstiftning – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 76 – Skyldighet att informera varandra och att samarbeta – Förordning (EG) nr 987/2009 – A1-intyg – Tillbakadragande på eget initiativ – Artiklarna 6 och 16 – Ingen skyldighet för den utfärdande institutionen att inleda ett dialog- och förlikningsförfarande med den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten – Artiklarna 2 och 20 – Nämda myndighets skyldighet att informera så snart som möjligt efter det att intyget har dragits tillbaka”

## I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av förordning (EG) nr 987/2009<sup>2</sup> och rör närmare bestämt en analog tillämpning av artiklarna 6 och 16 i nämnda förordning på ett förfarande för tillbakadragande av ett A1-intyg.
2. Begäran har framställts i ett mål mellan TE och Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (Socialförsäkringsorganet, kontoret i Toruń, Polen) (nedan kallat ZUS). Målet rör ZUS beslut att dra tillbaka A1-intyget, som på klagandens begäran intygade hans ställning vad gäller tillämpningen av den polska lagstiftningen om social trygghet under perioden den 22 augusti 2016–21 augusti 2017.
3. EU-domstolen har ännu inte tagit ställning till vilket förfarande som är tillämpligt när ett A1-intyg dras tillbaka på initiativ av den institution som utfärdade det. Jag kommer att redogöra för skälen till att bestämmelserna i förordning nr 987/2009 avseende de fall då det råder tvivel om giltigheten av ett sådant intyg eller om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas inte är relevanta i en sådan situation. Jag anser nämligen att när det inte har skett något dialog- och förlikningsförfarande i samband med att ett A1-intyg har dragits tillbaka på eget initiativ, ska

<sup>1</sup> Originalspråk: franska.

<sup>2</sup> 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 987/2009 eller tillämpningsförordningen).

de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna utbyta information i efterhand, enligt det samarbete som har organiserats av unionslagstiftaren, för att inte påverka de berörda personernas rättigheter.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Förordning (EG) nr 883/2004

4. Avdelning II i förordning (EG) nr 883/2004<sup>3</sup> har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning” och omfattar artiklarna 11–16.

5. Artikel 11 i förordningen har följande lydelse:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...”

6. Under rubriken ”Verksamhet i två eller flera medlemsstater”, föreskrivs följande i artikel 13.2 i förordningen:

”En person som normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i två eller flera medlemsstater skall omfattas av

a) lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt, om han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet i denna medlemsstat,

eller

b) lagstiftningen i den medlemsstat där hans verksamhets huvudsakliga intressen finns, om han inte är bosatt i en av de medlemsstater där han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet.”

7. Enligt artikel 72 a i förordning nr 883/2004 ska administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad administrativa kommissionen) ha till uppgift att behandla alla administrativa frågor och tolkningsfrågor som följer av bestämmelserna i denna förordning eller förordning nr 987/2009.

<sup>3</sup> 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, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt förordning nr 465/2012 (nedan kallad förordning nr 883/2004 eller grundförordningen).

8. Artikel 76 i förordning nr 883/2004 har rubriken "Samarbete", och i artikel 76.3, 76.4 och 76.6 föreskrivs följande:

"3. Vid tillämpningen av denna förordning får medlemsstaternas myndigheter och institutioner ta direkt kontakt med varandra och med de personer som berörs eller deras ställföreträdare.

4. De institutioner och personer som omfattas av denna förordning skall vara skyldiga att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av denna förordning.

Institutionerna skall enligt principen om god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och skall i detta sammanhang till berörda personer lämna all information som är nödvändig för att de skall kunna hävda de rättigheter de ges genom denna förordning.

...

6. Vid problem med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning som kan få till följd att rättigheterna för en person som omfattas av förordningen ifrågasätts, skall institutionen i den behöriga medlemsstaten eller institutionen i bosättningsmedlemsstaten kontakta den eller de institutioner i den eller de medlemsstater som berörs. Om ingen lösning kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att administrativa kommissionen ingriper."

#### ***B. Förordning nr 987/2009***

9. I skälen 1, 2, 8, och 10 i förordning nr 987/2009 anges följande:

"(1) I förordning ... nr 883/2004 moderniseras reglerna för samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem genom att det preciseras vilka åtgärder och förfaranden som behövs för tillämpningen och förenklingen av dessa system till nytta för alla berörda parter. Det bör fastställas tillämpningsbestämmelser för detta.

(2) En viktig förutsättning för att de personer som omfattas av förordning ... nr 883/2004 så snabbt som möjligt och på bästa villkor ska kunna utnyttja sina rättigheter, är att ett effektivare och närmare samarbete organiseras mellan socialförsäkringsinstitutionerna.

...

(8) Medlemsstaterna, deras behöriga myndigheter och socialförsäkringsinstitutionerna bör ha möjlighet att komma överens med varandra om förenklade förfaranden och administrativa rutiner som de anser vara effektivare och bättre anpassade till förhållandena i sina respektive sociala trygghetssystem. Sådana överenskommelser bör dock inte påverka rättigheterna för de personer som omfattas av förordning ... nr 883/2004.

...

(10) Vid fastställandet av behörig institution, dvs. den institution vars lagstiftning är tillämplig eller den institution som ska betala ut vissa förmåner, måste den försäkrades och familjemedlemmarnas faktiska situation utredas av institutioner i flera än en medlemsstat. För att skydda den berörda personen under den tid detta nödvändiga informationsutbyte mellan institutionerna pågår, bör det föreskrivas att personen i fråga provisoriskt ska omfattas av ett socialt trygghetssystem."

10. Kapitel II i avdelning I i förordning nr 987/2009 har rubriken ”Bestämmelser om samarbete och informationsutbyte” och omfattar artiklarna 2–7.

11. Artikel 2 i förordningen har rubriken ”Omfattningen av och formerna för informationsutbytet mellan institutionerna”, och i artikel 2.2 föreskrivs följande:

”Institutionerna ska utan dröjsmål tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för de personer som omfattas av grundförordningen. Sådana uppgifter mellan medlemsstaterna ska överlämnas direkt mellan institutionerna eller indirekt via förbindelseorganen.”

12. I artikel 5 i förordning nr 987/2009, med rubriken ”Rättsverkan för handlingar och styrkande underlag som utfärdats i en annan medlemsstat”, anges följande:

”1. De handlingar som en medlemsstats institution utfärdar för att intyga en persons ställning vid tillämpningen av grundförordningen och tillämpningsförordningen samt de styrkande underlag som ligger till grund för utfärdandet av handlingarna, ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den medlemsstat där de har utfärdats.

2. När det råder tvivel om handlingens giltighet eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta, ska institutionen i den medlemsstat som tar emot handlingen vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att den handlingen dras tillbaka. Den utfärdande institutionen ska ompröva grunderna för utfärdandet av handlingen och, vid behov, dra tillbaka denna.

3. I enlighet med punkt 2 ska institutionen på vistelse- eller bosättningsorten, om det råder tvivel om den information som lämnats av den berörda personen, giltigheten av en handling eller styrkande underlag eller riktigheten när det gäller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges däri, på begäran av den behöriga institutionen göra en nödvändig kontroll av informationen eller handlingen, så långt detta är möjligt.

4. Om de berörda institutionerna inte kommer överens får de behöriga myndigheterna hänskjuta frågan till administrativa kommissionen tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen. Administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.”

13. Artikel 6 i förordning nr 987/2009, med rubriken ”Provisorisk tillämpning av lagstiftning och provisoriskt beviljande av förmåner”, har följande lydelse:

”1. Om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas ska den berörda personen, om inget annat föreskrivs i tillämpningsförordningen, provisoriskt omfattas av lagstiftningen i någon av dessa medlemsstater ...

...

2. Om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har skilda uppfattningar om vilken institution som ska utge kontant- eller vårdförmånerna, ska den berörda personen, som

hade kunnat göra anspråk på förmåner om skilda uppfattningar inte hade förelegat, provisoriskt få de förmåner som föreskrivs i den lagstiftning som institutionen på bosättningsorten tillämpar eller, om personen inte är bosatt inom någon av dessa medlemsstaters territorium, de förmåner som föreskrivs i den lagstiftning som tillämpas av den institution till vilken begäran först lämnades in.

3. Om de berörda institutionerna eller myndigheterna inte kommer överens får de behöriga myndigheterna hänskjuta frågan till administrativa kommissionen tidigast en månad efter den dag då åsiktsskillnaden enligt punkt 1 eller punkt 2 uppstod. Administrativa kommissionen ska försöka jämka samman ståndpunkterna inom sex månader efter det att ärendet hänsköts till den.

4. Om det antingen fastställs att den tillämpliga lagstiftningen inte är lagstiftningen i medlemsstaten för den provisoriska försäkringstillhörigheten, eller att den institution som har beviljat de provisoriska förmånerna inte är den behöriga institutionen, ska den institution som har fastställts som behörig anses ha varit retroaktivt behörig som om denna åsiktsskillnad aldrig hade funnits, senast antingen från och med dagen för den provisoriska försäkringstillhörigheten eller från och med det första provisoriska beviljandet av de berörda förmånerna.

5. Vid behov ska den institution som har fastställts som behörig och den institution som preliminärt har betalat ut kontantförmåner eller preliminärt tagit ut avgifter, i förekommande fall reglera den berörda personens ekonomiska situation i fråga om avgifter och kontantförmåner som utbetalats preliminärt, i enlighet med bestämmelserna i avdelning IV kapitel III i tillämpningsförfordningen.

Vårdförmåner som provisoriskt beviljats av en institution i enlighet med punkt 2 ska, i enlighet med bestämmelserna i avdelning IV i tillämpningsförfordningen, återbetalas av den behöriga institutionen.”

14. I artikel 7 i förordningen, som har rubriken ”Provisorisk beräkning av förmåner och avgifter”, stadgas följande:

”1. Om en person i enlighet med grundförordningen är berättigad till en förmån eller skyldig att betala en avgift och den behöriga institutionen inte har alla de uppgifter om situationen i en annan medlemsstat som krävs för att slutgiltigt beräkna beloppet för förmånen eller avgiften, ska institutionen, om inte något annat föreskrivs i tillämpningsförfordningen, på den berörda personens begäran provisoriskt fastställa denna förmån eller beräkna denna avgift, om detta är möjligt på grundval av de uppgifter som den institutionen förfogar över.

2. En ny beräkning av förmånen eller avgiften ska göras när alla de styrkande underlag eller handlingar som krävs har överlämnats till den berörda institutionen.”

15. Avdelning II i nämnda förordning har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning” och omfattar artiklarna 14–21.

16. I artikel 16 i förordningen, som har rubriken ”Förfarande vid tillämpningen av artikel 13 i grundförordningen”, föreskrivs följande:

”1. En person som arbetar som anställd eller utövar verksamhet i två eller flera medlemsstater ska informera den institution som utsetts av den behöriga myndigheten i personens bosättningsmedlemsstat om detta.

2. Den utsedda institutionen i bosättningsorten ska, med beaktande av artikel 13 i grundförordningen och artikel 14 i tillämpningsförordningen, utan dröjsmål fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig på den berörda personen. Det inledande beslutet ska vara provisoriskt. Institutionen ska underrätta de utsedda institutionerna i varje medlemsstat där anställning utförs eller verksamhet utövas om det provisoriska beslutet.

3. Det provisoriska beslutet om tillämplig lagstiftning enligt punkt 2 ska bli slutgiltigt inom två månader efter det att den institution som har utsetts av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna har informerats om det i enlighet med punkt 2, om inte denna lagstiftning på grundval av punkt 4 redan slutgiltigt har fastställts, eller minst en av de berörda institutionerna i slutet av denna tvåmånadersperiod meddelar den institution som utsetts av den behöriga myndigheten i bosättningsmedlemsstaten att den ännu inte kan godkänna beslutet, eller att den har en avvikande åsikt om detta.

4. När osäkerhet vid fastställandet av tillämplig lagstiftning kräver kontakter mellan två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter ska, på begäran av en eller flera av de institutioner som utsetts av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna eller av de behöriga myndigheterna själva, den lagstiftning som är tillämplig på den berörda personen fastställas i samförstånd, med beaktande av artikel 13 i grundförordningen och de relevanta bestämmelserna i artikel 14 i tillämpningsförordningen.

Om de berörda institutionerna eller berörda behöriga myndigheterna har olika uppfattningar ska dessa organ söka enighet enligt ovannämnda villkor, och artikel 6 i tillämpningsförordningen ska tillämpas.

...”

17. Artikel 19 i förordning nr 987/2009 har rubriken ”Tillhandahållande av information till berörda personer och arbetsgivare”, och i artikel 19.2 föreskrivs följande:

”På begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i grundförordningen, utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor.”

18. I artikel 20 i förordning nr 987/2009, med rubriken ”Samarbete mellan institutionerna”, anges följande:

”1. De berörda institutionerna ska till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i grundförordningen är tillämplig på en person, lämna de uppgifter som behövs för att fastställa den dag då den lagstiftningen blir tillämplig samt de avgifter som personen och dennes arbetsgivare ska betala enligt den lagstiftningen.

2. Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i grundförordningen blir tillämplig på en person, ska göra informationen om den dag då den lagstiftningen ska börja tillämpas tillgänglig för den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning personen senast omfattades av.”

### III. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

19. TE är en företagare uppförd i det polska handelsregistret och verksam som egenföretagare vars inkomster beskattas i Polen. Den 11 augusti 2016 undertecknade TE ett avtal med ett bolag etablerat i Warszawa (Polen) enligt vilket han, inom ramen för ett visst projekt, skulle tillhandahålla tjänster i Frankrike som vanligtvis ingår i arbetsuppgifterna för en "Second Site Manager", från och med den 22 augusti 2016 till projektets slut.

20. På grundval av detta avtal utfärdades ett A1-intyg<sup>4</sup> av ZUS,<sup>5</sup> i vilket det intygades att TE omfattades av den polska lagstiftningen under perioden den 22 augusti 2016–21 augusti 2017 (nedan kallad den omtvistade perioden).

21. Efter att på eget initiativ ha gjort en omprövning, konstaterade ZUS att TE under den omtvistade perioden bedrev sin verksamhet i endast en medlemsstat, nämligen Frankrike. Genom beslut av den 1 december 2017 (nedan kallat det omtvistade beslutet) drog ZUS därför tillbaka detta A1-intyg<sup>6</sup> och slog fast att TE inte omfattades av den polska lagstiftningen under den omtvistade perioden. Eftersom ZUS ansåg att artikel 11 i förordning nr 883/2004 var den relevanta bestämmelsen för att fastställa vilken lagstiftning som var tillämplig på TE, antog ZUS detta beslut utan att först ha följt det förfarande som avses i artikel 16<sup>7</sup> i förordning nr 987/2009 för att samråda med den behöriga franska institutionen vad gäller fastställandet av tillämplig lagstiftning.

22. TE överklagade det omtvistade beslutet till Sąd Okręgowy w Toruniu (Regionala domstolen i Toruń, Polen). I dom av den 5 juni 2019 slog nämnda domstol fast dels att TE under den omtvistade perioden arbetade inte bara i en medlemsstat, vilket gjorde att han omfattades av artikel 13.2 i förordning nr 883/2004, dels att ZUS inte hade uttömt det samarbetsförfarande som föreskrivs i artiklarna 6, 15<sup>8</sup> och 16 i förordning nr 987/2009, trots att detta förfarande är obligatoriskt vid fastställandet av tillämplig lagstiftning. Under domstolsförfarandets gång uppmanade Regionala domstolen ZUS att inleda samarbetsförfarandet med den behöriga franska institutionen, vilket ZUS vägrade att göra, eftersom det ansåg att det inte var motiverat. För att undvika en situation där TE inte omfattades av något socialt trygghetssystem, slog Sąd Okręgowy w Toruniu (Regionala domstolen i Toruń) fast att TE, under den omtvistade perioden, omfattades av den polska lagstiftningen och lät följaktligen det A1-intyg som är i fråga i det nationella målet fortsätta att gälla.

<sup>4</sup> Det har i dom av den 2 mars 2023, DRV Intertrans och Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 och C-661/21, nedan kallad domen DRV Intertrans, EU:C:2023:138, punkt 42 och där angiven rättspraxis), erinrats om att "A1-intyget, som har ersatt E 101-intyget enligt [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, och rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38)], motsvarar ett standardformulär som utfärdas av den institution som utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning i fråga om social trygghet är tillämplig, och att intyget, i enlighet med avdelning II i förordning nr 987/2009, utfärdas för att, enligt ordalydelsen i bland annat artikel 19.2 i den förordningen, intyga att migrerande arbetstagare som befinner sig i en av de situationer som avses i avdelning II i förordning nr 883/2004 omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten". Se, exempelvis, de praktiska anvisningar och den blankett som finns tillgängliga på webbplatsen för Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Centrum för europeisk och internationell samordning av social trygghet) (Frankrike): <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

<sup>5</sup> ZUS preciserade i sina skriftliga yttranden att detta intyg hade utfärdats den 19 augusti 2016, att det grundade sig på artikel 13.2 i förordning nr 883/2004, på grund av att den artikeln reglerar situationen för den berörda personen som bedrev verksamhet som egenföretagare i två eller flera medlemsstater, och att det hade översänts till den behöriga franska institutionen.

<sup>6</sup> Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), som är den hänskjutande domstolen, har uppgett att detta beslut fattades med tillämpning av artikel 83a.1 i ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (lag om det sociala trygghetssystemet) av den 13 oktober 1998 (Dz. U. 2021, position 430).

<sup>7</sup> Se punkt 16 i detta förslag till avgörande.

<sup>8</sup> Enligt rubriken till artikeln fastställs i denna artikel förfaranden vid tillämpningen av artikel 11.3 b och 11.3 d, 11.4 samt artikel 12 i grundförordningen (information till de berörda institutionerna).

23. Genom dom av den 5 februari 2020 ogillade Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Appellationsdomstolen i Gdansk, Polen) ZUS överklagande av den domen.

24. ZUS har överklagat Appellationsdomstolens dom till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Organet har gjort gällande att eftersom tillbakadragandet av det aktuella A1-intyget krävde att det samarbetsförfarande som föreskrivs i förordning nr 987/2009 först hade uttömts, innehöll det omtvistade beslutet en felaktighet som endast kunde avhjälpas inom ramen för förfarandet vid ZUS självt. Enligt ZUS är således domstolsavgörandena av Sąd Okręgowy w Toruniu (Regionala domstolen i Toruń) och av Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Appellationsdomstolen i Gdansk) felaktiga på grund av att dessa domstolar borde ha återförvisat ärendet till ZUS för att det skulle göra en ny prövning av detta A1-intyg i samarbete med den behöriga franska institutionen i stället för att ta ställning till den tillämpliga lagstiftningen.

25. Mot denna bakgrund beslutade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Är den institution i en [medlems]stat som har utfärdat ett A1-intyg och som på eget initiativ – utan begäran från den behöriga institutionen i den berörda medlemsstaten – vill upphäva/återkalla eller ogiltigförklara det utfärdade intyget, skyldig att genomföra ett förlikningsförfarande med den behöriga institutionen i en annan medlemsstat i analogi med de principer som följer av artiklarna 6 och 16 i [förordning nr 987/2009]?
- 2) Måste förlikningsförfarandet genomföras redan innan det utfärdade intyget upphävs/återkallas eller ogiltigförklaras, eller är upphävandet/återkallandet eller ogiltigförklaringen [i enlighet med artikel 16.2 i förordning nr 987/2009] ett beslut av provisorisk karaktär ... som blir slutgiltigt först när den berörda institutionen i [den andra] medlemsstaten inte gör några invändningar eller uttrycker en annan åsikt i frågan?”

26. ZUS, den polska, den belgiska, den tjeckiska och den franska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

#### **IV. Bedömning**

27. Den hänskjutande domstolen har ställt sina två tolkningsfrågor, vilka enligt min mening kan prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 6 och 16 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att en institution, som efter kontrollen som den utfört på eget initiativ, har konstaterat att den felaktigt har utfärdat ett A1-intyg, får dra tillbaka intyget utan att först inleda ett samråds- och förlikningsförfarande med de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna för att fastställa den tillämpliga lagstiftningen.

28. Det ska inledningsvis konstateras att varken förordning nr 883/2004 eller förordning nr 987/2009 innehåller några bestämmelser som är direkt tillämpliga på omständigheterna i förevarande mål där ett A1-intyg har dragits tillbaka.

29. I artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 fastställs endast den allmänna ramen för ett *samråds- och förlikningsförfarande*, varvid samråd är ett villkor för förlikning.<sup>9</sup> I förordning nr 987/2009 anges de situationer då detta förfarande ska genomföras.

30. När det gäller att dra tillbaka ett A1-intyg, är det endast i artikel 5 i sistnämnda förordning som det fastställs ett särskilt förfarande "*när det råder tvivel* om handlingens giltighet [vilken intygar en persons ställning] eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta".<sup>10</sup>

31. De olika stegen i detta förfarande, vilka beskrivs i artikel 5.2–5.4, syftar dels till att samla in användbar information för att bekräfta huruvida A1-intyget är giltigt eller ej, inom ramen för ett samråd mellan de behöriga institutionerna, dels till att överbrygga eventuella meningsskiljaktigheter mellan dessa institutioner.<sup>11</sup>

32. Det framgår klart av dessa bestämmelser att det är på initiativ av "institutionen i den medlemsstat som tar emot handlingen"<sup>12</sup> som detta förfarande ska genomföras. Det finns följaktligen inte någon bestämmelse som reglerar situationen då den utfärdande institutionen, efter att på eget initiativ ha gjort kontroller, inte hyser några tvivel om att A1-intyget ska dras tillbaka.<sup>13</sup>

33. Genom tolkningsfrågorna ombeds följaktligen EU-domstolen att ta ställning till huruvida ett A1-intyg, mot bakgrund av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 samt tolkningen av dessa i EU-domstolens praxis, får dras tillbaka först efter ett föregående *samråd* mellan de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna för att fastställa den lagstiftning som är tillämplig på den aktuella personen.

34. När det gäller den lagstiftningsram som den hänskjutande domstolens frågor ingår i, ska det, för det första, erinras om att domstolens praxis har kodifierats genom förordning nr 987/2009 vad gäller räckvidden och rättsverkningarna av E 101-intyget<sup>14</sup> och förfarandet för *lösning av eventuella meningsskiljaktigheter mellan institutionerna i de berörda medlemsstaterna* vad gäller intygets giltighet eller riktighet.<sup>15</sup>

35. Vidare har de principer som följer av denna rättspraxis fastställts i denna förordning, nämligen

<sup>9</sup> Se även skälen 10 och 11, samt punkterna 1, 2 och 17 i beslut nr A1 av den 12 juni 2009 om inrättande av ett samråds- och förlikningsförfarande när det gäller handlingars giltighet, fastställande av tillämplig lagstiftning och utgivande av förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (EUT C 106, 2010, s. 1) (nedan kallat beslut nr A1). Se, även, dom av den 27 april 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, nedan kallad domen A-Rosa Flussschiff, EU:C:2017:309, punkt 58, beträffande artikel 84a.3 i 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, och rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38), vars bestämmelser återges i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004).

<sup>10</sup> Artikel 5.2. Min kursivering.

<sup>11</sup> Se domen DRV Intertrans (punkt 46).

<sup>12</sup> Artikel 5.2.

<sup>13</sup> Se, i förevarande fall, punkt 21 i förevarande förslag till avgörande beträffande skälet till att dra tillbaka intyget på grund av att den berörda personen inte arbetade i två olika medlemsstater.

<sup>14</sup> E 101-intyget har ersatts av A1-intyget. Se fotnot 4 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>15</sup> Se domen DRV Intertrans (punkterna 43 och 52 och där angiven rättspraxis).

- att ett sådant intyg är bindande, vilket grundar sig på de tvingande reglerna om en enda tillämplig nationell lagstiftning, om lojalt samarbete och om rättssäkerhet, vilka har tillmätts särskild betydelse även i förordning nr 883/2004,<sup>16</sup>
- att den institution som utfärdat intygen har exklusiv behörighet att bedöma deras giltighet,<sup>17</sup> och
- att samrådsförfarandet mellan de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna och förlikning vid administrativa kommissionen används som ett redskap för att lösa meningsskiljaktigheter mellan dessa institutioner beträffande såväl huruvida de dokument som utfärdats är korrekta som vilken lagstiftning som är tillämplig på den berörde arbetstagaren.<sup>18</sup>

36. Det framgår således, för det andra, att unionslagstiftaren inte avsåg att detta samråds- och förlikningsförfarande skulle ha ett omfattande tillämpningsområde, genom att reservera det för särskilda behov vad gäller lojalt samarbete.<sup>19</sup>

37. Jag vill även påpeka att i kommissionens praktiska vägledning om den lagstiftning som gäller i Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz,<sup>20</sup> omnämns fall av omprövning av den berörda personens ställning, på initiativ av den utfärdande institutionen, i förekommande fall åtföljt av ett tillbakadragande av intyget. Däri finns dock inte någon rekommendation om genomförandet av samråds- och förlikningsförfarandet. Samma sak gäller beslut nr A1,<sup>21</sup> som endast behandlar situationen då en institution uttrycker tvivel om att en handling som utfärdats av en institution i en annan medlemsstat är giltig eller då det föreligger skilda uppfattningar om fastställandet av tillämplig lagstiftning.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Se dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl. (C-610/18, EU:C:2020:565, punkterna 72 och 74), och domen DRV Intertrans (punkterna 43 och 54 och där angiven rättspraxis. I det mål som avgjordes genom den sistnämnda domen hade verkan av ett A1-intyg tillfälligt upphävts genom ett beslut av den utfärdande institutionen. Domstolen slog fast att det, med hänsyn till ordalydelsen i artikel 5.1 i förordning nr 987/2009, endast är när detta intyg dras tillbaka som det kan förlora sin bindande verkan (punkterna 48, 49, 51 och 59).

<sup>17</sup> Beträffande principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, enligt vilken den utfärdande institutionen är skyldig att göra en korrekt bedömning av de omständigheter som är relevanta för tillämpningen av reglerna om fastställande av den tillämpliga lagstiftningen i fråga om social trygghet och följaktligen att säkerställa att uppgifterna i E 101-intyget (numera A1-intyget) är korrekta, se domen A-Rosa Flussschiff (punkt 39 och där angiven rättspraxis). Domstolen har även slagit fast att denna princip är tillämplig även om administrativa kommissionen har kommit fram till att intyget hade utfärdats felaktigt (se dom av den 6 september 2018, Alpenrind m.fl., C-527/16, nedan kallad domen Alpenrind m.fl., EU:C:2018:669, punkt 64) eller om en medlemsstats domstolar ska pröva en talan mot en arbetsgivare angående omständigheter som kan visa att intyg har erhållits eller använts på ett bedrägligt sätt (se dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines, C-370/17 och C-37/18, nedan kallad domen Vueling, EU:C:2020:260, punkt 86).

<sup>18</sup> Se domen DRV Intertrans (punkterna 43 och 55). I den domen fann domstolen även att den institution som utfärdat de aktuella A1-intygen, och som mottagit en begäran om att dra tillbaka intygen i samband med samråds- och förlikningsförfarandet, inte kunde besluta att skjuta upp omprövningen av dessa intygs giltighet och fastställandet av vilket system för social trygghet som var tillämpligt på de berörda arbetstagarna till dess att det brottmål som pågick vid domstolarna i den medlemsstat där arbetet utfördes hade avslutats (punkterna 27, 53, 55 och 63).

<sup>19</sup> Detta lagstiftningsmässiga val skulle även kunna motiveras av det låga antalet fall som ska behandlas. Se statistik i kommissionens rapport med titeln "Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020", oktober 2021, särskilt kommentaren i punkt 5 och tabell 20, där det anges att fallen med felaktigheter motsvarar mindre än 0,1 procent av antalet intyg som utfärdats av de behöriga medlemsstaterna. Se, även, tabell 22 över antalet intyg som dragits tillbaka. Analysen är följande (under tabell 21): "I absoluta siffror har det största antalet A1-intyg dragits tillbaka av Polen (528 ...) och Slovakien (766 ...). I relativa termer (det vill säga i procentandel av det totala antalet utfärdade intyg) har alla de medlemsstater som har lämnat siffror dragit tillbaka mindre än 1 procent av det totala antalet A1-intyg som utfärdades år 2020. Till exempel drog Polen och Slovakien tillbaka 0,1 procent respektive 0,7 procent av det totala antalet A1-intyg som utfärdades år 2020. Det ska dock noteras att ... de A1-intyg som utfärdades år 2019 eller till och med tidigare kunde dras tillbaka år 2020. När det gäller Polen har antalet A1-intyg som dragits tillbaka minskat avsevärt jämfört med år 2019 (från 1 197 ... år 2019 till 'bara' 528 ... år 2020)" (fri översättning).

<sup>20</sup> Praktisk vägledning utarbetad och godkänd av administrativa kommissionen, tillgänglig på följande webbadress: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=sv> (nedan kallad den praktiska vägledningen), särskilt s. 25 tredje stycket och s. 35 första stycket.

<sup>21</sup> Som domstolen erinrade om i dom av den 11 juli 2018, kommissionen/Belgien (C-356/15, EU:C:2018:555, punkt 111), saknar beslut nr A1 normativ beskaffenhet. Enligt fast rättspraxis kan dock detta beslut innebära en hjälp för de institutioner för social trygghet som har att tillämpa unionsrätten på detta område (se samma dom, punkt 110 och där angiven rättspraxis).

<sup>22</sup> Se punkt 1 i nämnda beslut.

38. Detta konstaterande, vilket samtliga parter som ingett skriftliga yttranden har instämt i, är enligt min mening den logiska och obligatoriska följden av principen om ömsesidigt förtroende.<sup>23</sup> Den motiverar att beslutet att utfärda ett intyg som den utfärdande institutionen har fattat anses vara välgrundat,<sup>24</sup> utan någon annan formalitet. Denna princip ska följaktligen i lika hög grad tillämpas på beslutet att ensidigt dra tillbaka intyget, när det inte råder några tvivel om den faktiska situationen<sup>25</sup> för den berörda personen.<sup>26</sup> Med andra ord är det svårt att tänka sig, på grund av det system som har införts genom förordning nr 987/2009, på grundval av de principer som anges i förordning nr 883/2004, att det krävs enighet av en institution i en annan medlemsstat, eller rentav föregående samråd, för att dra tillbaka intyget, i ännu högre grad i ett sådant fall.<sup>27</sup> Om det visar sig föreligga bedrägeri, åligger det dessutom den utfärdande institutionen att dra tillbaka intyget.<sup>28</sup>

39. För det tredje bekräftar två andra konstateranden att unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att anta särskilda bestämmelser i en sådan situation. Dels är det endast då det råder ”osäkerhet vid fastställandet av tillämplig lagstiftning”<sup>29</sup> och i det särskilda fallet då artikel 13 i förordning nr 883/2004 tillämpas som det i artikel 16.4 i förordning nr 987/2009 föreskrivs *kontakter mellan behöriga institutioner eller myndigheter*.<sup>30</sup>

40. Dels föreskrivs *de provisoriska lösningarna för att skydda* den berörda personen vad gäller tillämplig lag och beviljandet av förmåner i artikel 6 i förordningen endast för det fall dessa institutioner eller myndigheter har ”olika åsikter” eller ”skilda uppfattningar”.<sup>31</sup> Denna inskränkning av fallen med samråd är enligt min mening anpassad till det krav på skyndsamhet<sup>32</sup> som fastställandet av tillämplig lag på den berörda personens situation medför och nödvändigheten av att inte öka antalet fall då frågan ska hänskjutas till administrativa kommissionen, vilka föreskrivs i artikel 5.4 och i artikel 6.3 i nämnda förordning.<sup>33</sup>

<sup>23</sup> Se dom av den 14 maj 2020, Bouygues travaux publics m.fl. (C-17/19, EU:C:2020:379, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

<sup>24</sup> Domstolen har dessutom slagit fast att intygens bindande verkan inte påverkas av eventuella oegentligheter. Se domen Alpenrind m.fl. (punkt 76).

<sup>25</sup> Se skäl 10 i förordning nr 987/2009 och fotnot 34 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>26</sup> I förevarande fall framhöll ZUS i sina skriftliga yttranden att konstaterandet att TE *inte hade någon* verksamhet i Polen under den period som avses i det A1-intyg som det hade utfärdat inte gav upphov till några tvivel om skyldigheten att dra tillbaka intyget, eftersom det grundades på artikel 13 i förordning nr 883/2004. I det avseendet skiljer sig detta fall mycket från fallet då det uppstår svårigheter vid bedömningen av den berörda personens verksamhet. Se, för förklaringar och konkreta exempel, den praktiska vägledningen, s. 22 och följande sidor.

<sup>27</sup> Däremot bör man överväga att en diskussion ska äga rum beträffande riktigheten av de faktiska omständigheter som har fastställts av den institution som vill dra tillbaka det intyg som den felaktigt har utfärdat, då den garanterar att uppgifterna i intyget är korrekta. Se fotnot 17 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>28</sup> Se dom av den 11 juli 2018, kommissionen/Belgien (C-356/15, EU:C:2018:555, punkt 99 och där angiven rättspraxis, att jämföra med punkt 98).

<sup>29</sup> Min kursivering.

<sup>30</sup> Om det föreligger olika uppfattningar om tillämplig lag, hänvisar artikel 16.4 andra stycket till artikel 6 i förordning nr 987/2009. Se även skäl 8 och punkt 1 b i beslut nr A1.

<sup>31</sup> Min kursivering.

<sup>32</sup> Se, för ett liknande resonemang, artikel 76.6 i förordning nr 883/2004 och skäl 2 i förordning nr 987/2009. När det gäller fall där domstolen har uttalat sig med hänsyn till skyndsamheten i varje berörd institutions eller myndighets ageranden och situationer där tidsåtgången var orimlig, se dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2018:63, punkterna 55, 59 och 60), och domen Vueling (punkterna 80 och 81, samt punkterna 85 och 86).

<sup>33</sup> Beträffande administrativa kommissionens roll, se domen Alpenrind m.fl. (punkt 58 och följande punkter, särskilt punkterna 59 och 60, samt punkt 62, vad gäller att dess roll begränsas sig till att försöka jämka samman de ståndpunkter som medlemsstaters behöriga myndigheter ger uttryck för).

41. Att låta tillbakadragandet av A1-intyget bli föremål för en annan medlemsstats åsikt eller beslut om fastställande av det sociala trygghetssystem som är tillämpligt på den berörda arbetstagaren, även om tillbakadragandet sker sent omsider efter utfärdandet av intyget,<sup>34</sup> kan enligt min mening inte följa av en uteslutande teleologisk tolkning av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, med hänsyn till deras bestämmelser som är begränsade till situationer då det uppstår svårigheter att fastställa tillämplig lag.

42. För det fjärde, när det gäller socialförsäkringsskyddet, anser jag att det ska tas hänsyn till principen om att A1-intyget skapar en presumtion för att den berörde arbetstagaren med giltig verkan omfattas av ett socialt trygghetssystem<sup>35</sup> som grundar sig på en ställning som intygas av denna handling.<sup>36</sup> I likhet med kommissionen och den franska regeringen vill jag framhålla att detta intyg inte skapar några rättigheter.<sup>37</sup> Att intyget dras tillbaka får följaktligen endast till effekt att de behöriga myndigheterna befrias från intygets bindande verkan.

43. Dessutom föreligger det inte någon risk för dubbla sociala avgifter om den utfärdande institutionen beslutar att dra tillbaka intyget.<sup>38</sup>

44. Samtliga dessa överväganden talar följaktligen för att det inte föreligger någon skyldighet till föregående samråd eller förlikning mellan de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna om ett A1-intyg dras tillbaka på eget initiativ.

45. Jag är dock benägen att anse att bedömningen skulle vara ofullständig om den inte tog hänsyn till den distinktion som ska göras mellan tillbakadragandet av ett intyg och utfärdandet av detta, genom att tillbakadragandet med nödvändighet går arbetstagaren emot och det kan få betydande, eller rentav skadliga, praktiska konsekvenser på grund av att bedömningen av arbetstagarens rättsliga ställning ifrågasätts.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Enligt ZUS skriftliga yttranden utfärdades intyget i förevarande fall den 19 augusti 2016 och det drogs tillbaka den 1 december 2017, mindre än tre månader efter de första konstaterandena som avslöjade nya uppgifter om den berörda personens situation.

<sup>35</sup> Se dom av den 6 februari 2018, Altun m.fl. (C-359/16, EU:C:2018:63, punkterna 36 och 39).

<sup>36</sup> Se artiklarna 5.1 och 19.2 i förordning nr 987/2009 samt domen Alpenrind m.fl. (punkt 75). Se även, för en erinran om att det är omständigheterna som ligger till grund för att utfärda ett intyg, domen A-Rosa Flussschiff (punkt 57).

<sup>37</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen A-Rosa Flussschiff (punkt 38). För en erinran om att det enda syftet med lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 är att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig på personer som befinner sig i någon av de situationer som avses i de bestämmelser i vilka dessa regler fastställs, och att de inte som sådana syftar till att bestämma villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett visst system för social trygghet, se dom av den 15 september 2022, Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691, punkt 50 och där angiven rättspraxis). Jämför med skäl 17a i förordning nr 883/2004 och domstolens fasta praxis, i vilken det erinras om att man vid tillämpningen av det system med lagvalsregler som införts genom förordningen endast beaktar den objektiva situation som den berörda arbetstagaren befinner sig i (se dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 54).

<sup>38</sup> Den situationen ska således särskiljas från situationen då den behöriga institutionen i värdmedlemsstaten ensidigt bortser från det E 101-intyg eller A1-intyg som utfärdats av den behöriga institutionen i en annan medlemsstat, enbart på grund av att det finns konkreta indicier som tyder på att det fråga om ett bedrägeri. Se domen Vueling (punkt 68).

<sup>39</sup> Beträffande de tänkbara praktiska konsekvenserna, se, exempelvis, Morsa, M., "Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement", *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bryssel, 2021, nr 4, s. 352–362, särskilt s. 361, punkt 23. Beträffande de administrativa svårigheter som hänger samman med återbetalningen av redan betalda avgifter och återkrävandet av alla förmåner som redan uppburits av de berörda arbetstagarna, se förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet Alpenrind m.fl. (C-527/16, EU:C:2018:52, punkt 20 och fotnot 13). Se, beträffande skyldigheten att förhindra risken att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 blir utan skydd på området för social trygghet på grund av att det saknas lagstiftning som är tillämplig på dem, dom av den 3 juni 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punkt 32).

46. Enligt fast rättspraxis syftar A1-intyget till att underlätta arbetstagarens rörlighet<sup>40</sup> och att bidra till rättssäkerheten, både för arbetstagaren och de berörda institutionerna. Domstolen har särskilt framhållit denna aspekt i sin praxis avseende intygets bindande verkan och senast avseende ett beslut om att tillfälligt upphäva dess verkan.<sup>41</sup>

47. Jag anser att detta är skälet till att det, oavsett omständigheterna kring tillbakadragandet av A1-intyget,<sup>42</sup> i syfte att föreslå ett användbart svar till den hänskjutande domstolen, ska tas hänsyn till två orsaker till komplexiteten, nämligen följande:

- Intyget kan, i likhet med E 101-intyget, ha retroaktiv verkan.<sup>43</sup> Domstolen har angett att "[ä]ven om det är att föredra att ett sådant intyg utfärdas innan den aktuella perioden påbörjas, kan det ... även utfärdas under denna period, och till och med efter det att perioden har löpt ut".<sup>44</sup>
- Särskilt preskriptionsreglerna, vilka kan få konsekvenser för återbetalningen av sociala avgifter.<sup>45</sup>

48. Vidare har den polska regeringen särskilt uppmärksammat EU-domstolen på risken för att arbetstagaren saknar socialförsäkringsskydd.

49. I det sammanhanget ska det enligt min mening påpekas att samråds- och förlikningsförfarandet, som föreskrivs i artikel 76.6 i förordning nr 883/2004,<sup>46</sup> inte utgör den enda ram som unionslagstiftaren har föreskrivit för att garantera ett faktiskt utövande av den fria rörligheten för arbetstagare genom det sociala skyddet.<sup>47</sup>

50. I flera andra bestämmelser föreskrivs nämligen *informationsutbyte för att fastställa de berörda personernas rättigheter och skyldigheter*.

51. För det första, inom ramen för det samarbete som stadgas i artikel 76.4 i förordning nr 883/2004, föreskrivs det i artiklarna 2.2, 15, 16.2, 16.3 och 20 i förordning nr 987/2009 ett informationsutbyte direkt mellan institutioner eller förbindelseorgan, i enlighet med de mål som anges i skälen 1 och 2 i nämnda förordning.

<sup>40</sup> Se skälen 1 och 45 i förordning nr 883/2004 och skäl 23 i förordning nr 987/2009. Se domen av den 3 juni 2021 TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punkt 58 och där angiven rättspraxis), och domen av den 3 juni 2021 DRV Intertrans (punkt 58).

<sup>41</sup> Se domen DRV Intertrans (punkterna 56 och 57).

<sup>42</sup> Förutom omständigheterna i det nationella målet, främjar den regel som anges i artikel 14.10 i förordning nr 987/2009, enligt vilken de berörda institutionerna, för att kunna fastställa tillämplig lagstiftning, i vissa fall ska beakta den situation som kan förväntas uppstå under de följande tolv kalendermånaderna, uppkomsten av skäl för översyn. Se den praktiska vägledningen, s. 28 (i analogi med det fall som anges före exempel 3) och s. 36.

<sup>43</sup> Beträffande denna verkan, vid provisorisk försäkringstillhörighet, se artikel 6.4 i förordning nr 987/2009.

<sup>44</sup> Se domen Alpenrind m.fl. (punkterna 70 och 71 och där angiven rättspraxis).

<sup>45</sup> Se domen Vueling (punkt 69). Beträffande fall av bedrägeri, närmare bestämt de svårigheter som kan uppstå att för återkräva de belopp som ska betalas och i avvaktan på beslutet att dra tillbaka A1-intyget, se Emeriau, A., "Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection?", *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Paris, 2021, nr. 203–204, s. 144–152, särskilt s. 150.

<sup>46</sup> Se punkterna 30–32 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>47</sup> Se fotnot 40 i förevarande förslag till avgörande.

52. För det andra stadgas det i artikel 16.1 i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15”, att ”[t]vå eller flera medlemsstater, dessa medlemsstaters behöriga myndigheter eller de organ som utses av dessa myndigheter *får komma överens om att föreskriva undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15 till förmån för vissa personer eller persongrupper*”.<sup>48</sup>

53. Jag anser följaktligen för det första, i likhet med den tjeckiska, den belgiska och den franska regeringen, på grundval av artikel 76.4 i förordning nr 883/2004 samt artiklarna 2 och 20 i förordning nr 987/2009, jämförda med artikel 6 i nämnda förordning, att när A1-intyget dras tillbaka på den utfärdande institutionens initiativ, skapar dessa bestämmelser en rättslig ram, som i tillräcklig grad skyddar arbetstagare,<sup>49</sup> för förfarandet som omfattar följande steg:

- Det ensidiga beslutet att dra tillbaka A1-intyget så snart man fått kännedom om uppgifter som uppenbart gör beslutet ogiltigt.<sup>50</sup>
- Tillhandahållande av information till den berörda personen och institutionen i värdmedlemsstaten,<sup>51</sup> så snart som möjligt.<sup>52</sup>

54. För det andra kan arbetstagarens skydd i detta skede även genomföras på tre sätt. Först kan arbetstagaren eller arbetsgivaren begära att institutionen i värdmedlemsstaten utfärdar ett A1-intyg.<sup>53</sup>

55. Vidare, om den institution som har informerats om att A1-intyget har dragits tillbaka och den institution som beslutade om tillbakadragandet har skilda uppfattningar, får den förstnämnda institutionen provisoriskt bevilja förmånerna på de villkor som föreskrivs i artikel 6.2 i förordning nr 987/2009.<sup>54</sup> När det gäller farhågorna om passivitet från den behöriga institutionens sida, som den polska regeringen har gett uttryck för, vill jag påpeka att det inte framgår av de skriftliga yttranden som har översänts till domstolen att de praktiska svårigheter som ska övervinnas av hänsyn till den berörda arbetstagarens intresse<sup>55</sup> skiljer sig från de svårigheter som uppstår när ett A1-intyg dras tillbaka på begäran av en institution i en annan medlemsstat.<sup>56</sup>

56. Däremot anser jag att enbart en rekommendation, i analogi med vissa bestämmelser i förordning nr 987/2009, om rimliga tidsfrister för samråd före beslutet att dra tillbaka A1-intyget är otillräcklig, med hänsyn till den aktuella situationen. Det rör sig nämligen om att låta verkningarna av ett intyg, som utan tvekan är felaktigt, upphöra, då dessa verkningar inte kan

<sup>48</sup> Min kursivering.

<sup>49</sup> Beträffande principerna om skydd för arbetstagare och om rättssäkerhet inom ramen för den fria rörligheten, se fotnot 40 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>50</sup> På grund av den utfärdande myndighetens skyldighet att göra en korrekt bedömning av de omständigheter som är relevanta för tillämpningen av förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 och säkerställa att uppgifterna i intyget är korrekta, se fotnot 17 i förevarande förslag till avgörande. Beträffande avsaknaden av eventuell oenighet till följd av att den intygade situationen uppenbart är felaktig, se fotnot 27 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>51</sup> På grund av principen om lojalt samarbete, se punkt 35 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>52</sup> Se, beträffande principen om effektivitet och skyndsamhet, punkt 40 i förevarande förslag till avgörande. Se även, beträffande flödet av kontrollansökningar, kommissionens rapport som har omnämnts i fotnot 19 i förevarande förslag till avgörande, särskilt under tabell 22.

<sup>53</sup> Se artiklarna 5 och 19.2 i förordning nr 987/2009, samt fotnot 4 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>54</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen Alpenrind m.fl. (punkt 76), på grund av att A1-intyget har dragits tillbaka.

<sup>55</sup> Se punkterna 45 och 47 i förevarande förslag till avgörande. Jag noterar i det avseendet att det inte har lämnats några uppgifter om det enskilda fallet.

<sup>56</sup> Se, i det avseendet, den rapport som har omnämnts i fotnot 19 i förevarande förslag till avgörande, s. 51, tabell 23. Se, även, Morsa, M., a.a., s. 362, punkt 25.

kvarstå tillfälligt.<sup>57</sup> Dessutom vill jag påpeka att lösningar i praktiken kan tillämpas av hänsyn till arbetstagarnas intresse enligt institutionerna, såsom den tjeckiska, den belgiska<sup>58</sup> och den franska regeringen har framhållit. Vidare kan samarbetet mellan medlemsstater ta konkret form i en bilateral ram med iakttagande av rättigheterna för de personer som omfattas av förordning nr 883/2004.<sup>59</sup>

57. Oenighet eller problem med tolkningen eller tillämpningen av förordning nr 883/2004 motiverar dessutom att det samråds- och förlikningsförfarande som föreskrivs i förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009 används i just dessa fall.<sup>60</sup>

58. Slutligen har samtidigt den berörda arbetstagaren eller dennes arbetsgivare, i avsaknad av ett intyg, alltid möjlighet att väcka talan vid domstol för att fastställa arbetstagarens försäkringstillhörighet, vilket framgår av målet vid den nationella domstolen.<sup>61</sup>

59. För det tredje vill jag påpeka att risken för skadliga konsekvenser för arbetstagaren är begränsad i situationer då det inte är fråga om bedrägeri.<sup>62</sup>

60. Jag föreslår därför att EU-domstolen ska slå fast att i avsaknad av ett samråds- och förlikningsförfarande, som föreskrivs i förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009, gäller att när ett A1-intyg på eget initiativ har dragits tillbaka av den institution som felaktigt utfärdade intyget, ska nämnda institution informera institutionen i värdmedlemsstaten så snart som möjligt, utan att vara skyldig att först samråda med nämnda institution.

## V. Förslag till avgörande

61. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) enligt följande:

Artiklarna 5, 6 och 16, å ena sidan, samt artiklarna 2 och 20, å andra sidan, i 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012,

ska tolkas så, att

- en institution, som efter kontroller som den utfört på eget initiativ, har konstaterat att den felaktigt har utfärdat ett A1-intyg, får dra tillbaka intyget utan att först inleda ett samråds- och förlikningsförfarande med de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna för att fastställa den tillämpliga lagstiftningen.
- Institutionen är dock skyldig att så snart som möjligt informera de behöriga institutionerna i de berörda medlemsstaterna om sitt beslut att dra tillbaka intyget.

<sup>57</sup> Se domen DRV Intertrans (punkterna 27 och 57).

<sup>58</sup> Se, även, den rapport som har omnämnts i fotnot 19 i förevarande förslag till avgörande, s. 51, tabell 23.

<sup>59</sup> Se artikel 8 i förordning nr 883/2004 och artikel 8 i förordning nr 987/2009, samt skäl 8 i den sistnämnda förordningen. Se, för ett exempel på samarbete i samband med bedrägeribekämpning, Emeriau, A., a.a., s. 149, och Morsa, M., a.a., s. 361, punkt 24.

<sup>60</sup> Se punkterna 29 och 34–36 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>61</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen Alpenrind m.fl. (punkt 61).

<sup>62</sup> Se den praktiska vägledningen, s. 36–37.