



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 3 juni 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Migrerande arbetstagare – Social trygghet – Tillämplig lagstiftning – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 12.1 – Utstationering – Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 14.2 – A1-intyg – Fastställande av i vilken medlemsstat arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet – Begreppet ’annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet’ – Ett bemanningsföretags arbetstagare hyrs inte ut i den medlemsstat där deras arbetsgivare är etablerad”

I mål C-784/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) genom beslut av den 4 oktober 2019, som inkom till domstolen den 22 oktober 2019, i målet

”TEAM POWER EUROPE” EOOD

mot

Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (referent), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra och A. Kumin samt domarna T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, L.S. Rossi, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 oktober 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ”TEAM POWER EUROPE” EOOD, genom M.K. Todorova, advokat, och T. Höhn, Rechtsanwalt,
- Bulgariens regering, genom E. Petranova, T. Tsingileva och T. Mitova, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: bulgariska.

- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, S. Baeyens och B. De Pauw, samtliga i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom C. Mosser, A. Desjonquères och E. de Moustier, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom A. Siwek-Ślusarek, D. Lutostańska och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom D. Martin och Y.G. Marinova, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 december 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 14.2 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 (EUT L 284, 2009, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ”TEAM POWER EUROPE” EOOD (nedan kallat Team Power Europe), som är ett bolag bildat enligt bulgarisk rätt med säte i Varna (Bulgarien), och direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna (direktören vid den nationella skattemyndighetens regionala avdelning i Varna, Bulgarien) (nedan kallad direktören), angående den sistnämndes beslut att inte utfärda ett intyg om att den bulgariska lagstiftningen om social trygghet är tillämplig på en uthyrd arbetstagare som är anställd av detta bolag under den period då arbetstagaren hyrs ut till ett kundföretag i Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

- 3 Genom 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 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 883/2004), upphävdes, med verkan från och med den 1 maj 2010, rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

4 Skälen 1 och 45 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

”(1) Bestämmelserna om samordning av de nationella systemen för social trygghet faller inom ramen för den fria rörligheten för personer och bör bidra till att förbättra människors levnadsstandard och arbetsvillkor.

...

(45) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen samordnande åtgärder för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. ...”

5 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Personkrets”, som återfinns i avdelning I med rubriken ”Allmänna bestämmelser”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

6 Avdelning II i förordningen har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning” och omfattar artiklarna 11–16.

7 I artikel 11, som har rubriken ”Allmänna bestämmelser”, föreskrivs följande:

”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,

...”

8 I artikel 12 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Särskilda bestämmelser”, föreskrivs följande i punkt 1:

”En person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten ska, när arbetsgivaren sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person.”

9 Denna bestämmelse ersatte artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71, enligt vilken ”[d]en som arbetar inom en medlemsstats territorium hos ett företag, till vilket han normalt är knuten, och som av detta företag sänds till en annan medlemsstats territorium för att utföra arbete där för detta företags räkning skall fortsätta att omfattas av den förstnämnda medlemsstatens lagstiftning, under förutsättning att detta arbete inte väntas vara längre än tolv månader och han inte sänds ut för att ersätta någon som har fullgjort sin utsändningsperiod”.

Förordning nr 987/2009

10 Avdelning II i förordning nr 987/2009, med rubriken ”Bestämmande av tillämplig lagstiftning”, omfattar artiklarna 14–21.

11 I artikel 14 i förordningen, med rubriken ”Närmare bestämmelser för artiklarna 12 och 13 i [förordning nr 883/2004]”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Vid tillämpningen av artikel 12.1 i [förordning nr 883/2004] ska uttrycket ’som normalt bedriver sin verksamhet där’, avse en arbetsgivare som vanligtvis bedriver annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet på territoriet i den medlemsstat där företaget är etablerat, med beaktande av alla kriterier som kännetecknar den verksamhet som bedrivs av det berörda företaget. De relevanta kriterierna måste vara anpassade till varje arbetsgivares särdrag och den verkliga arten av den verksamhet som bedrivs.”

12 Artikel 19 i förordning nr 987/2009 har rubriken ”Tillhandahållande av information till berörda personer och arbetsgivare”. I punkt 2 i den artikeln 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 [förordning nr 883/2004], utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och, i förekommande fall, ange till och med vilken dag och på vilka villkor.”

13 Detta intyg utfärdas i form av ett så kallat A 1-intyg.

Direktiv 2008/104/EG

14 I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (EUT L 327, 2008, s. 9) föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

b) *bemanningsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som i enlighet med nationell lagstiftning ingår anställningskontrakt eller inleder anställningsförhållanden med arbetstagare i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för tillfälligt arbete i dessa företag under deras kontroll och ledning,

c) *arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag*: en arbetstagare som har ett anställningskontrakt med eller anställningsförhållande hos ett bemanningsföretag, i syfte att hyras ut till ett kundföretag för att tillfälligt arbeta under dess kontroll och ledning,

...”

Bulgarisk rätt

15 Artikel 107p i Kodeks na truda (lagen om arbete) har följande lydelse:

”(1) I det anställningsavtal som ingås med ett bemanningsföretag ska det anges att arbetstagaren ska placeras ut i ett kundföretag för att arbeta tillfälligt där, under kundföretagets ledning och kontroll.

...

(7) Ett bemanningsföretag får bedriva verksamhet när det har registrerat sig hos arbetsförmedlingen (Agentsia po zaetostta), enligt de villkor och på de sätt som föreskrivs i lagen om främjande av sysselsättning (zakon za nasarchvane na zaetostta).”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 16 Team Power Europe är ett företag som är registrerat i Republiken Bulgariens handelsregister sedan den 22 maj 2017, vars verksamhetsföremål är uthyrning av arbetskraft och arbetsförmedling i denna medlemsstat och i andra länder.
- 17 Detta företag är registrerat som bemanningsföretag vid den bulgariska arbetsförmedlingen, i enlighet med det intyg som utfärdats av arbetsmarknads- och socialministeriet, och innehar ett officiellt tillstånd för uthyrning av personal i Tyskland med stöd av ett tillstånd utfärdat av Agentur für Arbeit Düsseldorf (lokal arbetsförmedling i Düsseldorf, Tyskland), som lyder under Bundesagentur für Arbeit (federal arbetsmarknadsbyrå, Tyskland).
- 18 Den 8 oktober 2018 ingick Team Power Europe ett anställningsavtal med en bulgarisk medborgare, enligt vilket denne uthyrdes som personal till ett kundföretag med säte i Tyskland. I en uppdragsbeskrivning daterad samma dag angavs att den berörde skulle utföra sitt arbete under detta företags ledning och kontroll under perioden mellan den 15 oktober och den 21 december 2018.
- 19 Den 9 maj 2019 vände sig Team Power Europe till uppbördskontoret vid Teritorialna direktsiya Varna na Natsionalna agentsia za prihodite (skattemyndighetens regionala avdelning i staden Varna, Bulgarien) om utfärdande av ett A1-intyg, med intygande att den bulgariska lagstiftningen är tillämplig på den aktuella arbetstagaren under den period då han är uthyrd.
- 20 Genom beslut av den 30 maj 2019 avslag denna myndighet ansökan med motiveringen att den situation som är aktuell i det nationella målet inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 i förordning nr 883/2004. Den fann nämligen dels att det direkta förhållandet mellan Team Power Europe och den aktuella arbetstagaren inte hade upprätthållits, dels att detta företag inte bedrev någon betydande verksamhet i Bulgarien.
- 21 För att komma fram till denna slutsats grundade sig nämnda myndighet på ett antal olika omständigheter. För det första ingicks avtalet mellan Team Power Europe och det aktuella kundföretaget enligt de villkor och i de ordalag som anges i tysk rätt. För det andra nämndes Team Power Europe i avtalet inte på grund av att bolaget var registrerat vid den bulgariska arbetsförmedlingen, utan på grundval av det tillstånd att hyra ut personal som utfärdats av de behöriga tyska myndigheterna. För det tredje har bolaget inte, med undantag för administrativ personal och ledningspersonal, några anställda i Bulgarien. För det fjärde är hela omsättningen för Team Power Europe en följd av den verksamhet som bedrivs av den personal som hyrs ut i Tyskland. För det femte deklarerar Team Power Europe, i mervärdesskattehänseende, endast tillhandahållande av tjänster vars uppfyllelseort är belägen i en annan medlemsstat än den där bolaget är etablerat. För det sjätte och slutligen har inget avtal ingåtts med aktörer som är verksamma i Bulgarien, och inga tjänster som utförs av inhyrd personal tillhandahålls inom detta territorium.
- 22 Genom beslut av den 11 juni 2019 avslag direktören det administrativa klagomål som Team Power Europe hade ingett mot skattemyndighetens beslut av den 30 maj 2019.
- 23 Team Power Europe väckte då talan vid Administrativen sad Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) och yrkade att direktörens beslut skulle upphävas.

- 24 Till stöd för sin talan gjorde Team Power Europe gällande att den i det nationella målet aktuella arbetstagaren omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och uppfyller villkoren i denna bestämmelse för utfärdande av ett A1-intyg. Vad närmare bestämt gäller frågan huruvida Team Power Europe normalt bedriver sin verksamhet i Bulgarien har bolaget gjort gällande att det bedriver betydande verksamhet avseende urval, rekrytering och anslutning till socialförsäkringen för inhyrd personal. Denna verksamhet kan inte likställas med rent interna administrativa uppgifter. Den omständigheten att dess omsättning härrör från transaktioner med kundföretag som är etablerade i en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat innebär inte heller att företaget bedriver sin verksamhet utanför denna medlemsstat.
- 25 Direktören har å sin sida hävdats att den situation som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte omfattas av artikel 12.1 i förordningen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende bland annat understrukit att Team Power Europe uteslutande har administrativ personal och ledningspersonal i Bulgarien, att samtliga intäkter som detta företag erhåller härrör från avlönad verksamhet som bedrivs i Tyskland och att nämnda företag endast har deklarerat tjänster som utförts i sistnämnda medlemsstat till mervärdesskatt.
- 26 Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna), som dömer i sista instans på området för social trygghet, konstaterade att parterna i det nationella målet är oense om huruvida Team Power Europe utövar en betydande verksamhet i Bulgarien, eftersom frågan huruvida detta krav är uppfyllt utgör ett villkor för att artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 ska vara tillämplig i det målet. Nämnda domstols egen rättspraxis innehåller, beroende på sammansättning, variationer vad gäller tolkningen av detta krav, såsom detta har preciserats i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009. Dessa variationer rör i synnerhet de relevanta kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida ett bemanningsföretag generellt sett bedriver ”betydande verksamhet” inom den medlemsstats territorium där det är etablerat, i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse.
- 27 Enligt en första riktning i rättspraxis ska ett företag som befinner sig i en sådan situation som Team Power Europe anses bedriva sådan verksamhet i Bulgarien. Verksamhet avseende urval, rekrytering och uthyrning av arbetstagare, vilken utgör den huvudsakliga verksamheten för ett bemanningsföretag, utövas nämligen i denna medlemsstat. Dessutom ingicks anställningsavtalen mellan detta företag och dessa arbetstagare i enlighet med bulgarisk lagstiftning. Avtalen mellan bemanningsföretaget och de kundföretag som arbetstagarna hyrs ut till är även de ingångna i Bulgarien. Detta bemanningsföretag uppbär dessutom samtliga sina intäkter inom detta område, trots att omsättningen härrör från transaktioner med kundföretag som är etablerade i andra medlemsstater. Bolaget är dessutom registrerat som ett kommersiellt bolag och registrerat för mervärdesskatt i enlighet med bulgarisk lagstiftning.
- 28 Enligt en andra riktning i rättspraxis kan ett företag som befinner sig i en sådan situation som Team Power Europe inte anses utöva en betydande verksamhet i Bulgarien. Ett sådant företag har nämligen, även om det har sitt säte och sin ledning i Bulgarien, endast administrativ personal och ledningspersonal i landet, vilket redan är tillräckligt för att utesluta tillämpning av de unionsrättsliga bestämmelserna om utstationering. Dessutom anställdes samtliga berörda arbetstagare för att uthyras till kundföretag i Tyskland, medan Team Power Europe under perioden 22 maj 2017–29 maj 2019 inte tillhandahöll någon uthyrning av arbetskraft i Bulgarien. Härav följer att företagets samtliga intäkter och omsättning under denna period uteslutande härrör från verksamhet som bedrivits i Tyskland. De avtal som ingåtts med kundföretagen regleras dessutom av tysk rätt och fullgörs i Tyskland.
- 29 Den hänskjutande domstolen anser att EU-domstolens praxis enligt dom av den 17 december 1970, Manpower (35/70, EU:C:1970:120), och dom av den 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), inte gör det möjligt att följa någon av dessa riktningar i nationell rättspraxis och, i synnerhet, att besvara följande fråga: Är det, mot bakgrund av de kriterier som domstolen slagit fast i punkterna 42–45 i sistnämnda dom, en förutsättning för att följa regeln i artikel 12.1 i förordning

nr 883/2004, vilken preciserats i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, enligt vilken en arbetsgivare vanligtvis måste bedriva annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet på territoriet i den medlemsstat där företaget är etablerat, att bemanningsföretaget utövar en väsentlig del av sitt arbete bestående i att hyra ut arbetstagare till kundföretag som är etablerade och verksamma i samma medlemsstat som det självt är etablerat i eller är det tillräckligt att detta företag endast är registrerat i denna medlemsstat och där ingår anställningskontrakt i syfte att hyra ut sådana arbetstagare till kundföretag etablerade i andra medlemsstater?

- 30 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”Ska artikel 14.2 i [förordning nr 987/2009] tolkas på så sätt att det krävs, för att det ska anses att ett bemanningsföretag normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstat där det är etablerat, att en omfattande del av dess personaluthyrningsverksamhet utförs åt kundföretag som är etablerade i samma medlemsstat?”

Tolkningsfrågan

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att för att ett bemanningsföretag som är etablerat i en medlemsstat ska anses ”normalt bedriv[a] sin verksamhet”, i den mening som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i denna medlemsstat måste en betydande del av dess verksamhet, bestående i uthyrning av arbetstagare, vara riktad till kundföretag som är etablerade och verksamma i nämnda medlemsstat.
- 32 Domstolen erinrar om att bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 883/2004, i vilken artikel 12.1 ingår, enligt domstolens fasta praxis utgör ett fullständigt och enhetligt system av lagvalsregler. Syftet med dessa bestämmelser är nämligen inte enbart att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt, med de komplikationer som kan följa därav, utan också att förhindra att de personer som omfattas av nämnda förordnings tillämpningsområde blir utan skydd på området för social trygghet på grund av att det saknas lagstiftning som är tillämplig på dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 33 När en person ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, såsom detta definieras i artikel 2 i förordningen, är regeln, i artikel 11.1 i förordningen, om att lagstiftningen i endast en av medlemsstaterna ska gälla således i princip tillämplig, och tillämplig nationell lagstiftning bestäms i enlighet med bestämmelserna i avdelning II i nämnda förordning (dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 34 I detta syfte uppställs i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 principen att en person som arbetar som anställd i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten (dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 42).
- 35 Denna princip gäller emellertid ”[o]m något annat inte följer av artiklarna 12–16” i förordning nr 883/2004. I vissa särskilda situationer finns det nämligen en risk för att en undantagslös tillämpning av den allmänna regeln i artikel 11.3 a i denna förordning inte skulle förhindra, utan tvärtom skapa, administrativa svårigheter för såväl arbetstagaren som arbetsgivaren och institutionerna för social trygghet, vilket skulle kunna hindra den fria rörligheten för personer som omfattas av nämnda förordning (dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

- 36 Bland dessa särskilda situationer återfinns bland annat den situation som avses i artikel 12 i förordning nr 883/2004. Enligt punkt 1 i denna artikel ska en person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare ”som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten”, när arbetsgivaren sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person.
- 37 Denna bestämmelse kan således omfatta en utstationerad arbetstagare vars arbetsgivare har en särskild anknytning till den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, eftersom denna arbetsgivare ”normalt bedriver sin verksamhet” i denna medlemsstat.
- 38 I artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 preciseras att sistnämnda uttryck ska förstås så, att det avser en arbetsgivare ”som vanligtvis bedriver annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet på territoriet i den medlemsstat där företaget är etablerat” och detta ”med beaktande av alla kriterier som kännetecknar den verksamhet som bedrivs av det berörda företaget”, vilka ”måste vara anpassade till varje arbetsgivares särdrag och den verkliga arten av den verksamhet som bedrivs”.
- 39 I punkterna 42 och 43 i domen av den 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), slog domstolen, vid tolkningen av artikel 14.1 a i förordning nr 1408/71, vilken har ersatts av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, fast att endast ett bemanningsföretag som vanligtvis bedriver betydande verksamhet i den medlemsstat där det är etablerat kan omfattas av den särskilda regel som följer av nämnda artikel 14.1 a. Domstolen slog vidare fast att den behöriga institutionen i denna medlemsstat, för att avgöra huruvida så är fallet, måste undersöka samtliga kriterier för den verksamhet som bedrivs av detta företag. Domstolen preciserade att bland dessa kriterier återfinns bland annat den plats där företaget har sitt säte och sitt huvudkontor, den administrativa personalstyrkans storlek i etableringsstaten respektive i den andra medlemsstaten, den plats där de arbetstagare som ska utstationeras rekryteras och där de flesta avtal sluts med kunderna, den lagstiftning som är tillämplig på de anställningsavtal som företaget har ingått med arbetstagarna, å ena sidan, och med kunderna, å andra sidan, samt omsättningen under en period som är tillräckligt relevant i varje berörd medlemsstat. Denna uppräkningslista är inte uttömmande, utan valet av kriterier bör anpassas till varje särskilt fall.
- 40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 54 och 55 i sitt förslag till avgörande gör dessa kriterier det emellertid inte möjligt att exakt besvara den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen i förevarande mål.
- 41 Domstolen har nämligen angett dessa kriterier, såsom framgår särskilt av punkterna 11 och 15 i dom av den 10 februari 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), i ett annat sammanhang än det som är aktuellt i det nationella målet, eftersom det mål som gav upphov till nämnda dom rörde ett bemanningsföretag beträffande vilket det var utrett att det bedrev verksamhet bestående i uthyrning av arbetskraft både i den medlemsstat där det var etablerat och i en annan medlemsstat. Mot denna bakgrund syftade de kriterier som det erinras om i punkt 39 i förevarande dom till att, för att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig i fråga om social trygghet, identifiera den medlemsstat till vilken företaget hade närmast anknytning.
- 42 I förevarande fall framgår det däremot av handlingarna i målet att Team Power Europe endast hyr ut personal till kundföretag i en annan medlemsstat än den där bolaget är etablerat. Det är mot denna bakgrund som förevarande tolkningsfråga uppkommer, vilken syftar till att fastställa vilken typ av verksamhet som ett bemanningsföretag ska bedriva i betydande mån i den medlemsstat där företaget är etablerat för att i denna medlemsstat generellt anses bedriva ”annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet”, i den mening som avses i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, och således omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 i förordning nr 883/2004.

- 43 Enligt domstolens fasta praxis 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 (se, bland annat, dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 44 Vad för det första gäller lydelsen i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, framgår det, såsom påpekats i punkt 38 i förevarande dom, av denna bestämmelse att det, för att avgöra huruvida ett företag generellt bedriver ”annan omfattande verksamhet än rent intern administrativ verksamhet” i den medlemsstat där det är etablerat ska tas hänsyn till samtliga kriterier som är kännetecknande för företagets verksamhet, varvid dessa kriterier måste vara anpassade till varje arbetsgivares särdrag och den verkliga arten av den verksamhet som bedrivs.
- 45 När det gäller ett bemanningsföretag, såsom det i det nationella målet, är det ostridigt mellan samtliga berörda parter som deltagit i förfarandet vid EU-domstolen att ett sådant företag kännetecknas av att det bedriver en mängd verksamheter som består i att välja ut, rekrytera och hyra ut arbetstagare till kundföretag.
- 46 Det ska inledningsvis preciseras att denna verksamhet, däribland verksamhet som rör urval och rekrytering av de arbetstagare som bemanningsföretaget hyr ut, inte kan anses utgöra ”rent intern administrativ verksamhet”, i den mening som avses i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009. Detta begrepp omfattar nämligen endast verksamhet av uteslutande administrativ karaktär som syftar till att säkerställa företagets interna funktion.
- 47 Efter detta klargörande ska det fastställas huruvida det, för att ett bemanningsföretag ska anses omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, är tillräckligt att detta företag, i den medlemsstat där det är etablerat, i betydande mån bedriver verksamhet i form av urval och rekrytering av arbetstagare som ska hyras ut eller om företaget även, i betydande mån, måste hyra ut sådana arbetstagare i den medlemsstaten.
- 48 Det ska härvidlag påpekas att även om verksamheten avseende urval och rekrytering av arbetstagare som bemanningsföretag hyr ut är av stor betydelse för dessa företag, så har denna verksamhet endast till syfte att dessa företag i ett senare skede ska kunna hyra ut sådana arbetstagare till kundföretagen.
- 49 Det ska särskilt påpekas att även om ett bemanningsföretags urval och rekrytering av arbetstagare att hyra ut bidrar till att generera omsättning för detta företag, eftersom denna verksamhet utgör en nödvändig förutsättning för att sådana arbetstagare i ett senare skede ska kunna hyras ut, är det endast den omständigheten att dessa arbetstagare hyrs ut till kundföretagen för att fullgöra de avtal som bemanningsföretaget har ingått för detta ändamål som faktiskt genererar denna omsättning. Såsom Team Power Europe har angett i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen beror nämligen ett sådant företags intäkter på den ersättning som betalas ut till de arbetstagare som bemanningsföretaget hyr ut till kundföretagen.
- 50 Härav följer att ett bemanningsföretag som, i likhet med Team Power Europe, bedriver verksamhet i den medlemsstat där det är etablerat, i form av urval och rekrytering av arbetstagare som ska hyras ut, endast kan anses bedriva ”omfattande verksamhet” i den medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, jämförd med artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, om detta bemanningsföretag även bedriver en omfattande verksamhet i denna medlemsstat som går ut på att hyra ut dessa arbetstagare till kundföretag som är etablerade och verksamma i samma medlemsstat.
- 51 Denna tolkning stöds för det andra av det sammanhang i vilket artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 ingår.

- 52 Det ska nämligen erinras om att denna bestämmelse syftar till att precisera räckvidden av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, vilken i sin tur utgör ett undantag från huvudregeln i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, och således ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2018, Alpenrind m.fl., C-527/16, EU:C:2018:669, punkt 95).
- 53 Under dessa omständigheter kan denna undantagsbestämmelse inte tillämpas på ett bemanningsföretag som – även om det i den medlemsstat där företaget är etablerat bedriver verksamhet i form av urval och rekrytering av arbetstagare för uthyrning – inte alls, eller i obetydlig omfattning, hyr ut sådana arbetstagare till kundföretag som också är etablerade i den medlemsstaten. Att tillämpa nämnda undantagsbestämmelse på ett sådant bemanningsföretag skulle nämligen leda till att bestämmelsens tillämpningsområde kommer att omfatta de arbetstagare som valts ut och rekryterats av detta företag, varvid dessa arbetstagare huvudsakligen, eller till och med uteslutande, bedriver sin verksamhet i en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat, trots att denna regel är tänkt att endast tillämpas på situationer där en arbetstagare under en begränsad period utövar sin verksamhet i en annan medlemsstat än den där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet.
- 54 I direktiv 2008/104, som specifikt avser anlitande av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, definieras ”bemanningsföretag” i artikel 3.1 b som varje fysisk eller juridisk person som i enlighet med nationell lagstiftning ingår anställningskontrakt eller inleder anställningsförhållanden med arbetstagare ”i syfte att” hyra ut dessa till kundföretag för tillfälligt arbete i dessa företag under deras kontroll och ledning.
- 55 I artikel 3.1 c i direktivet definieras ”arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag” som en arbetstagare som har ett anställningskontrakt med eller anställningsförhållande hos ett bemanningsföretag, ”i syfte att” hyras ut till ett kundföretag för att tillfälligt arbeta under dess kontroll och ledning.
- 56 Dessa definitioner ger även, genom att anknyta till bemanningsföretagets syfte att hyra ut personal till kundföretagen, stöd för tolkningen att ett bemanningsföretag endast kan anses bedriva ”omfattande verksamhet” i den medlemsstat där det är etablerat, i den mening som avses i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, om det i denna medlemsstat bedriver omfattande verksamhet bestående i att hyra ut arbetstagare till kundföretag som är etablerade och verksamma i samma medlemsstat.
- 57 För det tredje stöds ovan angivna tolkning av det mål som eftersträvas med såväl artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 som unionslagstiftningen, i vilken denna bestämmelse ingår.
- 58 Domstolen erinrar om att förordning nr 883/2004, för vilken tillämpningsbestämmelser föreskrivs i förordning nr 987/2009, syftar till att, såsom framgår av skälen 1 och 45 i förstnämnda förordning samt av artikel 42 EG, nu artikel 48 FEUF, med stöd av vilken förordningen har antagits, säkerställa fri rörlighet för arbetstagare inom Europeiska unionen, samtidigt som hänsyn tas till särdragen i nationell lagstiftning om social trygghet och att samordna medlemsstaternas nationella system för social trygghet för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, och till att därigenom bidra till att förbättra levnadsstandarden och arbetsvillkoren för personer som rör sig inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 59 Artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, vars omfattning preciseras i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, har bland annat till syfte att främja den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i artiklarna 56–62 FEUF, till förmån för företag som utnyttjar denna frihet genom att sända ut arbetstagare till andra medlemsstater än den där de är etablerade, men omfattas även, såsom framgår av punkterna 34–36 i förevarande dom, av det syfte som nämns i föregående punkt, genom att den föreskriver ett undantag från regeln om anställningsmedlemsstaten i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, för att undvika de komplikationer som annars skulle kunna följa av att den nämnda

huvudregeln tillämpas och härigenom övervinna hinder som sannolikt kan begränsa den fria rörligheten för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punkterna 37 och 38, och där angiven rättspraxis).

- 60 I synnerhet innebär artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 att man, för att undvika att ett företag som är etablerat inom en medlemsstats territorium tvingas ansluta sina anställda, som normalt omfattas av den sociala trygghetslagstiftningen i den medlemsstaten, till det sociala trygghetssystemet i en annan medlemsstat dit de utsänds för att utföra arbete under en begränsad tid, tillåter detta företag att fortsätta att ansluta sina arbetstagare till den förstnämnda medlemsstatens system för social trygghet (se dom av den 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 61 Genom att föreskriva ett sådant undantag har unionslagstiftaren erbjudit företag som utnyttjar den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i EUF-fördraget en fördel i fråga om social trygghet som inte följer redan av utövandet av denna frihet.
- 62 Om företag som anlitar arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ges denna fördel när de uteslutande eller huvudsakligen riktar sig till en eller flera andra medlemsstater än den där de är etablerade, så skulle detta kunna leda till att dessa företag uppmuntras att välja den medlemsstat i vilken de önskar att etablera sig utifrån vad denna stat har för lagstiftning om social trygghet, och detta enbart i syfte att dra fördel av den lagstiftning som är mest förmånlig för dem på detta område och således möjliggöra ”forum shopping”.
- 63 Det system som införts genom förordning nr 883/2004 är visserligen endast ett system för samordning av medlemsstaternas lagstiftningar om social trygghet och inte en harmonisering av nämnda lagstiftningar, vilket innebär att det ligger i ett sådant systems natur att det kvarstår skillnader mellan medlemsstaternas system för social trygghet, bland annat vad gäller nivån på de sociala avgifter som ska erläggas med avseende på utförandet av visst arbete (dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 64 Det mål som eftersträvas med denna förordning, nämligen att främja den fria rörligheten för arbetstagare och, när det gäller utstationering av arbetstagare, friheten att tillhandahålla tjänster, genom att ge de företag som utnyttjar denna frihet en fördel i fråga om social trygghet, skulle emellertid kunna äventyras om tolkningen av artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 skulle leda till att det blev lättare för dessa företag att använda unionslagstiftningen på området enbart i syfte att dra fördel av de skillnader som finns mellan de nationella systemen för social trygghet. En sådan tillämpning av denna lagstiftning skulle i synnerhet riskera att utsätta medlemsstaternas system för social trygghet för hårt tryck och eventuellt, i slutändan, ha negativ inverkan på den skydds nivå som erbjuds genom systemen.
- 65 En tolkning av artikel 12.1 i förordning nr 883/2004 och artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, enligt vilken arbetstagare som rekryteras av bemanningsföretag för uthyrning fortsätter att omfattas av systemet för social trygghet i den medlemsstat där de är etablerade, trots att dessa företag inte bedriver någon omfattande verksamhet vad gäller att hyra ut dessa arbetstagare till företag som är etablerade i samma medlemsstat, skulle göra det möjligt för bemanningsföretag att utnyttja skillnader mellan medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Denna tolkning skulle således dessutom leda till att det, mellan de olika former av anställning som är möjliga, uppstår snedvriden konkurrens till förmån för bemanningsföretag och till nackdel till företag som direktrekryterar sina arbetstagare, vilka är anslutna till socialförsäkringssystemet i den medlemsstat där de arbetar.
- 66 Härav följer att även om ett bemanningsföretag som endast eller huvudsakligen hyr ut arbetstagare till kundföretag som är etablerade i en annan medlemsstat än den där bemanningsföretaget är etablerat har rätt att åberopa den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras genom EUF-fördraget, så kan ett sådant företag däremot inte dra nytta av den fördel i fråga om social trygghet som erbjuds genom

artikel 12.1 förordning nr 883/2004, och som består i att dessa arbetstagare fortsätter att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där bemanningsföretaget är etablerat, varvid denna fördel är avhängig av att detta företag bedriver en omfattande del av sin verksamhet bestående i att hyra ut arbetstagare till kundföretag som är etablerade och verksamma i samma medlemsstat som bemanningsföretaget självt är etablerat.

- 67 Följaktligen är det inte tillräckligt att ett bemanningsföretag, i den medlemsstat där företaget är etablerat, bedriver verksamhet, även om den är betydande, för urval och rekrytering av arbetstagare, för att ett sådant företag ska kunna anses ”normalt bedriv[a] sin verksamhet” i denna medlemsstat, i den mening som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, såsom det preciseras i artikel 14.2 i förordning nr 987/2009, och därmed har rätt att åberopa undantagsbestämmelsen i den förstnämnda bestämmelsen.
- 68 Mot bakgrund av det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 14.2 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att för att ett bemanningsföretag som är etablerat i en medlemsstat ska anses ”normalt bedriv[a] sin verksamhet”, i den mening som avses i artikel 12.1 i förordning nr 883/2004, i denna medlemsstat måste en betydande del av dess verksamhet, bestående i uthyrning av arbetstagare, vara riktad till kundföretag som är etablerade och verksamma i den medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 14.2 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 ska tolkas så, att för att ett bemanningsföretag som är etablerat i en medlemsstat ska anses ”normalt bedriv[a] sin verksamhet”, i den mening som avses i artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012, i denna medlemsstat måste en betydande del av dess verksamhet, bestående i uthyrning av arbetstagare, vara riktad till kundföretag som är etablerade och verksamma i den medlemsstaten.

Underskrifter