Datum van inontvangstneming	:	11/08/2022

Zaak C-422/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 juni 2022

Verwijzende rechter:

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 april 2022

Verzoekster tot cassatie:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu

Andere partij in de procedure:

TE

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep ingesteld door de Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (socialezekerheidsinstantie, bureau Toruń, Polen; hierna: „ZUS”) tegen het vonnis van de Sąd Apelacyjny w Gdańsku (rechter in tweede aanleg Gdańsk, Polen) van 5 februari 2020

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van bepalingen van Unierecht: artikel 4, lid 3, VEU en de verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels; overlegprocedure met het bevoegde orgaan van een andere lidstaat in geval van intrekking van de A1-verklaring

Prejudiciële vragen

1. Is het orgaan van de lidstaat dat een A1-formulier heeft uitgereikt en dat, zonder dat het bevoegde orgaan van de betrokken lidstaat daarom verzoekt, het voornemen heeft het uitgereikte formulier te annuleren, in te trekken of ongeldig te verklaren, verplicht een overlegprocedure te voeren met het bevoegde orgaan van de andere lidstaat naar analogie van de regels die gelden krachtens de artikelen 6 en 16 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels [...]?

2. Moet de overlegprocedure plaatsvinden vóór de annulering, intrekking of ongeldigverklaring van het uitgereikte formulier of heeft deze annulering, intrekking of ongeldigverklaring een aanvankelijk, voorlopig karakter (artikel 16, lid 2), dat definitief wordt indien de betrokken autoriteiten van de lidstaat op dit punt geen bezwaar maken of een ander standpunt innemen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 11 en 13 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

Artikelen 5, 6, 15 en 16 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 83a, lid 1, van de ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (wet op het socialezekerheidsstelsel) van 13 oktober 1998

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

Artikel 477^{14a} van de Kodeks postępowania cywilnego (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „kpc”)

„De rechter in tweede aanleg kan bij de vernietiging van een vonnis en van het daaraan voorafgaande besluit van de pensioeninstelling de zaak rechtstreeks terugverwijzen naar de pensioeninstelling.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van het hoofdgeding

1 TE oefent economische activiteiten uit waarvoor hij in Polen belasting betaalt. Op 11 augustus 2016 heeft hij een overeenkomst gesloten met een in Warschau gevestigde vennootschap die zich bezighoudt met de assemblage van installaties voor het vervoer van gevaarlijke materialen die door samenwerkende vennootschappen worden geproduceerd. Het voorwerp van de overeenkomst moest erin bestaan diensten te verstrekken die gewoonlijk vallen onder de verplichtingen van een second site manager. De diensten moesten van 22 augustus 2016 tot het einde van het project in Frankrijk worden verleend.

2 Aan TE werd voor het tijdvak van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 een A1-verklaring afgegeven waarin de Poolse wetgeving toepasselijk werd verklaard. Op 1 december 2017 heeft de ZUS (die een pensioeninstelling is in de zin van artikel 477^{14a} kpc) een besluit vastgesteld waarbij zij op grond van artikel 83a, lid 1, van de ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (wet inzake het socialezekerheidsstelsel), gelezen in samenhang met artikel 5, lid 1, van verordening nr. 987/2009 en artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 (1) de A1-verklaring heeft ingetrokken waaruit blijkt dat van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 op TE de Poolse wetgeving van toepassing was; (2) heeft vastgesteld dat TE van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 niet onderworpen was aan de Poolse wetgeving (hierna: „litigieuze besluit”). De ZUS heeft hierbij de procedure van artikel 16 van verordening nr. 987/2009 niet gevolgd, aangezien zij van mening was dat TE niet onder artikel 13, maar onder artikel 11 van verordening nr. 883/2004 viel.

3 TE heeft tegen het besluit van de ZUS hoger beroep ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Toruniu (rechter in eerste aanleg Toruń, Polen). Deze rechter heeft het litigieuze besluit aldus gewijzigd dat TE van 22 augustus 2016 tot 21 augustus 2017 onder de Poolse wetgeving viel, en heeft de A1-verklaring gehandhaafd. De rechter was van oordeel dat in het geval van TE artikel 13, lid 2, van verordening nr. 883/2004 van toepassing was, dat de situatie regelt waarin werkzaamheden anders dan in loondienst worden uitgeoefend in twee of meer lidstaten. Volgens hem heeft de ZUS zich ten onrechte gebaseerd op artikel 11, lid 1, van voornoemde wetgevende akte, waarbij zij van mening was dat TE uitsluitend in één lidstaat werkzaamheden verrichtte. Naar het oordeel van de Sąd Okręgowy heeft de ZUS de coördinatieprocedure van de artikelen 6, 15 en 16 van verordening nr. 987/2009 niet uitgeput. Tijdens de procedure heeft de Sąd Okręgowy de ZUS meermaals verzocht hierover een standpunt in te nemen en coördinatie met het Franse orgaan te overwegen. Hij heeft de ZUS zelfs verplicht om overeenkomstig de bepalingen van de uitvoeringsverordening een procedure in te leiden en te voeren met het oog op beslechting van geschillen omtrent de toepasselijke wetgeving, maar de ZUS zag geen basis om met het buitenlandse verzekeringsorgaan overleg te plegen. Het was echter onmogelijk om dit gebrek tijdens de gerechtelijke procedure te herstellen, aangezien de rechter niet over passende rechtsinstrumenten beschikt. De Sąd Okręgowy hield er rekening mee dat een situatie waarbij de verzekerde als gevolg van handelingen van de ZUS aan

geen enkel socialezekerheidsstelsel zou zijn onderworpen, ontoelaatbaar zou zijn. Aangezien de ZUS geen coördinatieprocedure had ingesteld, heeft de Sąd Okręgowy, gelet op het belang van de verzekerde, vastgesteld dat TE van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 onderworpen was aan de Poolse wetgeving.

4 De ZUS heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de Sąd Okręgowy, wat door de Sąd Apelacyjny (rechter in tweede aanleg, Polen) is afgewezen. In de motivering heeft de Sąd Apelacyjny de feitelijke vaststellingen van de Sąd Okręgowy en de juridische beoordeling ervan overgenomen. De rechter heeft benadrukt dat hij de ZUS niet het recht ontzegt om een controle te verrichten nadat het eerste besluit is genomen of om dit besluit te wijzigen als gevolg van de door haar gedane vaststellingen en beoordeling van de situatie van de verzekerde, noch om vast te stellen dat de verzekerde niet aan de Poolse wetgeving onderworpen is. Anders dan de ZUS stelt, heeft de Sąd Apelacyjny evenwel geoordeeld dat de procedure van artikel 16 van verordening nr. 987/2009 verplicht moest worden toegepast en dat het besluit een voorafgaande uitputting vereist van de overlegprocedure tussen de bevoegde organen van Polen en Frankrijk. De Sąd Apelacyjny heeft geoordeeld dat er geen grond was om de A1-verklaring, waaruit bleek dat de Poolse socialezekerheidswetgeving in de periode van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017 van toepassing was op TE, in te trekken, aangezien hij gedurende die periode normaliter werkzaamheden, anders dan in loondienst, verrichtte op het Poolse en het Franse grondgebied, terwijl het centrum van belangen van die werkzaamheden sinds de registratie ervan in Polen was [artikel 13, lid 2, onder b), van verordening nr. 883/2004].

5 De ZUS heeft tegen het vonnis van de Sąd Apelacyjny cassatieberoep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

6 In het cassatieberoep heeft de ZUS schending van het materiële recht opgeworpen, namelijk artikel 13, lid 2, onder b), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 5b, artikel 14, leden 6, 8 en 9, van verordening nr. 987/2009, die erin bestaat dat deze bepalingen zijn toegepast terwijl de ZUS de procedure bedoeld in artikel 16, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 987/2009 niet heeft gevolgd, en schending van de procedureregels door een rechterlijke beslissing ten gronde in een situatie waarin er gronden waren om het vonnis in eerste aanleg en het daaraan voorafgaande besluit van de ZUS te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar de ZUS.

7 In de motivering van het cassatieberoep heeft de ZUS zich op het standpunt gesteld dat de coördinatieprocedure in alle gevallen moet voorafgaan aan een definitieve vaststelling van de toepasselijke wetgeving en dat de bepalingen van de verordening op dit punt geen enkele uitzondering bevatten. Bijgevolg is het niet gegrond dat de rechter in tweede aanleg heeft geoordeeld dat aangezien op

basis van het in de loop van de procedure overgelegde bewijsmateriaal kan worden vastgesteld dat op TE de Poolse wetgeving van toepassing zou zijn, het niet nodig was om gebruik te maken van de overlegprocedure. Er was dus geen grond om ten gronde uitspraak te doen over de zaak die, gelet op het juridische gebrek in de beslissing, zich volstrekt niet leent voor een dergelijke beslechting. Aldus is het bestreden vonnis gewezen in strijd met procedureregels, hetgeen een belangrijke invloed had op de uitkomst van de zaak. Indien de Sąd Apelacyjny deze procedureregels had toegepast, zou artikel 13, lid 2, onder b), van verordening nr. 883/2004 namelijk niet zijn toegepast en zou de op TE toepasselijke wetgeving niet zijn vastgesteld, en zou de zaak zijn terugverwezen naar de ZUS.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

8 Het antwoord op de vragen van de Sąd Najwyższy is relevant voor de beslechting van de zaak, aangezien er onzekerheid bestaat over de toepassing van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU wanneer een lidstaat de uitgereikte A1-verklaring intrekt op grond van de eigen veronderstelling dat de daarin vervatte informatie niet in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving die is vastgesteld overeenkomstig de relevante bepalingen van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009.

9 Deze twijfels komen neer op de vraag of een orgaan dat op eigen initiatief, zonder verzoek van een andere betrokken lidstaat, een A1-verklaring intrekt, verplicht moet zijn met het bevoegde orgaan van de andere lidstaat overeenstemming te bereiken over de verzekeringsdekking volgens regels die analoog zijn aan de regels van de artikelen 6 en 16 van verordening nr. 987/2009, en te bepalen op welk moment de overlegprocedure moet worden ingeleid: 1) voor de intrekking van de A1-verklaring of 2) na de intrekking ervan. Bij de keuze van een bepaalde optie is de doeltreffende bescherming van het belang van de verzekerde relevant om te vermijden dat er als gevolg van de intrekking van de A1-verklaring een situatie ontstaat waarbij hij aan de wettelijke regeling van geen enkele lidstaat onderworpen is.

10 Aanvaarden dat overleg tussen de lidstaten over de intrekking van de A1-verklaring noodzakelijk is en oordelen dat dit overleg nog vóór de intrekking van de A1-verklaring moet plaatsvinden, zou betekenen dat het besluit van de ZUS gebrekkig is, wat op grond van de nationale wettelijke regeling zou leiden tot een formele beslissing waarbij het vonnis van de Sąd Apelacyjny wordt gewijzigd, wat zou leiden tot vernietiging van het vonnis van de Sąd Okręgowy en van het litigieuze besluit dat daaraan voorafging en tot terugverwijzing van de zaak naar de ZUS opdat zij al in de fase van de intrekking van de A1-verklaring handelt in overeenstemming met de overlegprocedure.

11 Aanvaarden dat een overlegprocedure noodzakelijk is, maar dat deze na de intrekking van de verklaring kan worden verricht, zou er daarentegen op

neerkomen dat het litigieuze besluit op formeel vlak gegrond is en dat toetsing van het bestreden vonnis noodzakelijk is wat betreft de vraag of er gronden waren voor intrekking van de A1-verklaring waaruit bleek dat de Poolse socialezekerheidswetgeving op TE van toepassing was in de periode van 22 augustus 2016 tot en met 21 augustus 2017, en aldus, of TE zijn werkzaamheden anders dan in loondienst gedurende de betrokken periode normaliter verrichtte op het Poolse en het Franse grondgebied (waar hij een substantieel werkzaamheden verrichtte) en of het centrum van belangen van die werkzaamheden in Polen was [artikel 13, lid 2, onder b), van verordening nr. 883/2004].

12 Door de verklaring op het A1-formulier dat het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van uitvoering van werkzaamheden van toepassing is, kan de wetgeving worden vastgesteld die op de betrokkene van toepassing is. Pas wanneer het A1-formulier wordt ingetrokken of ongeldig wordt verklaard, nadat de gronden voor de afgifte ervan zijn heroverwogen, kan worden vastgesteld dat de wettelijke regeling van de lidstaat van de woonplaats van toepassing is. Een A1-verklaring die is afgegeven in omstandigheden die geen aanleiding geven tot de opstelling ervan, kan te allen tijde worden ingetrokken indien blijkt dat de in de Unieverordeningen gestelde voorwaarden voor afgifte niet in acht zijn genomen (arresten van het Hof van Justitie Alpenrind e.a., Herbosch Kiere, A-Rosa Flussschiff, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe, en beschikking Belu Dienstleistung en Nikless).

13 Uit de bepalingen van de coördinatieverordeningen kan inderdaad een verplichting worden afgeleid dat een orgaan dat de A1-verklaring intrekt, het bevoegde orgaan van de plaats van uitvoering van de werkzaamheden in kennis moet stellen van dergelijk besluit. Deze informatie moet op haar beurt leiden tot aansluiting van de betrokkene bij het socialezekerheidsstelsel van de „bevoegde” lidstaat. De grondslag van een dergelijke verplichting voor de bevoegde organen moet worden gevonden in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 987/2009. Daartoe zou het volstaan deze bepaling aldus uit te leggen dat het bij vaststellingen die intrekking van de A1-verklaring rechtvaardigen, gaat om „gegevens [...] die nodig zijn voor de vaststelling van de rechten en plichten van degenen op wie de basisverordening van toepassing is”. Ook kan worden overwogen of artikel 2, lid 2, van verordening nr. 987/2009 niet aldus moet worden uitgelegd dat het orgaan dat het voornemen heeft de A1-verklaring in te trekken, het orgaan van een andere staat al in kennis moet stellen van het loutere voornemen om die verklaring in te trekken. Dankzij een dergelijke procedure beschikt het bevoegde orgaan van de betrokken lidstaat over informatie op grond waarvan het maatregelen kan nemen om de socialezekerheidswetgeving van die staat op de betrokkene toe te passen.

14 Bij beide uitleggingen van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 987/2009 betekent de niet-nakoming van de informatieplicht echter niet dat het besluit van het bevoegde orgaan tot intrekking van de A1-verklaring gebrekkig is, aangezien deze

verplichting de bevoegde organen bindt buiten de procedure tot intrekking van die verklaring om.

15 De loutere mededeling van de intrekking of het voornemen om een A1-verklaring in te trekken leidt dus niet tot wezenlijke gevolgen voor de toepassing van de in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bedoelde regel of voor de bescherming van de belangen van de werknemer. Zij garandeert immers niet dat de betrokkene daadwerkelijk zal worden opgenomen in het „bevoegde" socialezekerheidsstelsel in het licht van de coördinatieregels van de Unie. Derhalve moet ook worden overwogen of, in geval van intrekking van de A1-verklaring, het orgaan dat die verklaring intrekt, verplicht moet zijn met het bevoegde orgaan van de andere lidstaat tot overeenstemming te komen over het socialezekerheidsstelsel dat van toepassing is volgens regels die naar analoog zijn aan die van artikel 6 en artikel 16 van verordening nr. 987/2009.

16 Vanuit het perspectief van de werknemers op wie het A1-formulier betrekking heeft, leidt de intrekking ervan, wanneer het orgaan dat tot intrekking overgaat en het bevoegde orgaan niet samenwerken, tot onzekerheid over het bestaan van een verzekeringstitel, de omvang van de bescherming en het orgaan dat bevoegd is deze te verstrekken. Deze onzekerheid ondermijnt de doeltreffendheid van het Unierecht inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en dus de doeltreffendheid van het vrije verkeer van werknemers. In geval van eenzijdige intrekking van de A1-verklaring door het bevoegde orgaan van een lidstaat bestaat er immers een ernstig risico dat a) de betrokkene wordt uitgesloten van het socialezekerheidsstelsel van de staat van het orgaan dat de verklaring heeft ingetrokken, b) de betrokkene tot het moment dat hij wordt opgenomen in het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat onder de wetgeving van geen enkele staat valt, [c)] het orgaan van de staat van tewerkstelling de betrokkene mogelijk niet opneemt in zijn socialezekerheidsstelsel.

17 Beklemtoond zij dat artikel 5, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 987/2009, dat de omstandigheden regelt op grond waarvan het orgaan dat de A1-verklaring heeft afgegeven, verplicht is de redenen voor de afgifte en de eventuele intrekking ervan te heroverwegen, anders dan de in de artikelen 6 en 16 van verordening nr. 987/2009 bedoelde regels voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, niet uitdrukkelijk regelt hoe de bevoegde organen van de verschillende lidstaten precies moeten samenwerken. Alleen artikel 5, lid 4, van verordening 987/2009 verwijst naar een situatie waarin „de betrokken organen het niet eens [worden]" over de intrekking van o.a. de A1-verklaring. De zaak kan dan aan de Administratieve Commissie worden voorgelegd. De tekst van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 987/2009 suggereert dus dat in geval van een onderzoek naar gronden die de intrekking van een A1-verklaring rechtvaardigen, het orgaan dat deze verklaring heeft afgegeven moet samenwerken met het bevoegde orgaan van de plaats waar het werk wordt verricht, hetgeen eveneens veronderstelt dat er in overleg een standpunt wordt ingenomen over de vraag welke wetgeving van toepassing zal zijn op de betrokkene in geval van intrekking van de A1-verklaring.

18 Een dergelijke uitlegging van artikel 5 van verordening nr. 987/2009 vindt steun in de veronderstelling dat de coördinatieregels van de Unie aldus moeten worden uitgelegd dat de intrekking van de A1-verklaring niet leidt tot schending van het principe dat een persoon onderworpen is aan de wetgeving van één lidstaat. Dit beginsel resulteert in een belangrijk procedureel richtsnoer voor de organen van de bevoegde staten en de beroepsinstanties: de uitwerking ervan mag er niet toe leiden dat een persoon aan meer dan één wettelijke regeling wordt onderworpen, maar ook niet ertoe dat deze persoon aan geen enkele wettelijke regeling is onderworpen.

19 De in het besluit nr. A1 vervatte procedure inzake de beginselen van dialoog en bemiddeling bevat geen informatie hoe vóór de vaststelling van het besluit tot intrekking van de A1-verklaring te werk moet worden gegaan. Overweging 4 van besluit nr. A1 vermeldt eveneens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, dat vereist dat organen de voor de toepassing van de verordeningen relevante feiten zorgvuldig en juist dienen vast te stellen. Daarbij is op het volgende gewezen: „Bij twijfel omtrent de geldigheid van een document of over de juistheid van ondersteunend bewijs [...] is het in het belang van de onder verordening (EG) nr. 883/2004 vallende personen dat de organen of autoriteiten van de betrokken lidstaten binnen een redelijke termijn tot overeenstemming kunnen komen.” Naar artikel 4, lid 3, VEU is ook verwezen in arresten van het Hof van Justitie op het gebied van coördinatie met het oog op de verduidelijking van bepaalde verplichtingen van bevoegde organen bij de intrekking van A1-verklaringen (arresten van het Hof van Justitie van 6 februari 2018, Altun e.a., C-359/16, EU:C:2018:63, punten 35-40, en 6 september 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, EU:C:2018:669, punt 47). Hieruit volgt dat de Sąd Najwyższy in artikel 4, lid 3, VEU specifiekere verplichtingen van de bevoegde organen op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels kan verankeren, wat de doelstellingen van artikel 45 VWEU zal dienen.