



Datum van inontvangstneming : 30/08/2017

**Zaak C-451/17**

**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:**

27 juli 2017

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

19 juli 2017

**Verzoekende partij in het hoofdgeding:**

Walltopia AD

**Verwerende partij in het hoofdgeding:**

Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep tegen de weigering tot afgifte van een verklaring tot vaststelling van de toepasselijke wetgeving in de zin van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

**Prejudiciële vragen**

- 1) Moet artikel 14, lid 1, 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 juncto artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aldus worden uitgelegd dat de aldaar bedoelde persoon die werkzaamheden in loondienst verricht, niet onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever gevestigd is, wanneer die persoon volgens de in artikel 1, onder l), van verordening nr. 883/2004 genoemde nationale wetgeving onmiddellijk voor het begin van zijn werkzaamheden in loondienst niet de hoedanigheid van verzekerde in die lidstaat had?

- 2) Indien de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, mag de nationale rechter dan voor de uitlegging van de inhoud en de betekenis van het begrip „onderworpen” in artikel 14, lid 1, van verordening nr. 987/2009 en in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 ermee rekening houden dat de persoon onderdaan van een lidstaat is, wanneer de persoon die werkzaamheden in loondienst verricht, toch al louter op basis van zijn nationaliteit aan de nationale wetgeving was onderworpen?
- 3) Mag de nationale rechter, indien ook de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, de plaats waar de persoon die werkzaamheden in loondienst verricht duurzaam pleegt te wonen in de zin van artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 in aanmerking nemen wanneer hij het in de tweede prejudiciële vraag genoemde begrip gebruikt?
- 4) Met welke uitleggingsgegevens moet de nationale rechter, indien ook de derde prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, bij het onderzoek van de inhoud van de uitdrukking „onderworpen [...] wetgeving” in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 883/2004 en artikel 14, lid 1, van verordening [nr. 987/2009] rekening houden om deze bepalingen overeenkomstig hun precieze betekenis toe te passen?

### **Wetgeving en rechtspraak van de Europese Unie**

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1).

Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2009, L 284, blz. 1).

Besluit nr. A2 van de administratieve commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van 12 juni 2009 betreffende de interpretatie van artikel 12 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake de wetgeving die van toepassing is op gedetacheerde werknemers en

zelfstandigen die tijdelijk buiten de bevoegde lidstaat werken (PB 2010, C 106, blz. 5).

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

Konstitutsia na Republika Bulgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije)

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (wetboek van rechtsvordering in belasting- en socialezekerheidszaken)

Kodeks na truda (wetboek arbeidsrecht)

Kodeks za sotsialno osiguryavane (socialezekerheidswetboek)

Zakon za zdravnto osiguryavane (zorgverzekeringwet)

Naredba za sluzhebni komandirovki i spetsializatsii v chuzhbina (besluit inzake dienstreizen en specialisaties in het buitenland)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster is een overeenkomstig de Bulgaarse Targovski zakon (wetboek van koophandel) geregistreerde handelsvennootschap die zowel op het grondgebied van de Republiek Bulgarije als op het grondgebied van andere lidstaten en in het bijzonder op dat van het Verenigd Koninkrijk actief is. Op 11 juli 2016 heeft zij met de Britse vennootschap Freedom UK Ltd (hierna: „koper”) een overeenkomst gesloten voor de productie, de levering en de installatie van vrijetijdsvoorzieningen en voor overige dienstverlening in verband met die voorzieningen. De plaats van levering van de installaties en de dienstverlening bevindt zich in het Verenigd Koninkrijk. De overeenkomst omschrijft het begrip „werkdag” als elke dag behalve zaterdag, zondag en in de Republiek Bulgarije geldende feestdagen, en het begrip „werk” als de arbeidsprestatie, het materieel, de uitrusting, de planning, de montage, alsook andere diensten die volgens de overeenkomst moeten worden verricht. De overeenkomst bepaalt dat de uitvoering van de overeenkomst en de uitlegging ervan worden beheerst door het in de Republiek Bulgarije geldende recht, ongeacht de collisieregels die collisie tussen de wetgevingen van de partijen regelen. Voorts is overeengekomen dat de Bulgaarse rechterlijke instanties bevoegd zijn voor geschillen die uit de overeenkomst voortvloeien en/of ermee verband houden.
- 2 Op 15 september 2016 heeft verzoekster een arbeidsovereenkomst gesloten met [REDACTED] (een natuurlijke persoon en Bulgaars onderdaan; hierna: „werknemer”), met wie werd overeengekomen dat hij zijn arbeidskracht onder de voorwaarden van de arbeidsovereenkomst en voor de daarin vastgestelde duur ter beschikking moet stellen van verzoekster. Overeengekomen werd dat de werknemer als monteur zal werken en de in een bijvoegsel bij de

arbeidsovereenkomst nader omschreven verplichtingen dient na te leven. Als arbeidsplaats is Sofia, Republiek Bulgarije, vermeld. De datum van indiensttreding van de werknemer werd vastgelegd op 16 september 2016, na afgifte door de werkgever van een overeenkomstig het nationale wetboek arbeidsrecht opgemaakte aangifte. Volgens de aangifte voorzag de overeenkomst in een proeftijd van zes maanden ten voordele van de werkgever.

- 3 Bij besluit van de bedrijfsleider van verzoekster van 25 september 2016 werd de werknemer gedetacheerd in het Verenigd Koninkrijk om een sportinstallatie te monteren (waarbij vaststaat dat het een vrijetijdsvoorziening betreft die het voorwerp is van de bovengenoemde overeenkomst). De detachering vond plaats gedurende elf dagen van 26 september 2016 tot en met 6 oktober 2016, waarbij dit tijdvak een vorige detacheringsperiode waarin een andere detacheringsopdracht voorzag, wijzigde.
- 4 Op 25 oktober 2016 beëindigde verzoekster de arbeidsovereenkomst met de werknemer door middel van een ontslagbrief die hem op 28 november 2016 werd betekend.
- 5 Op 13 januari 2017 heeft verzoekster de Teritorialna direktia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo (regionale directie van het nationaal agentschap voor inkomsten in Veliko Tarnovo; hierna: „TD NAP”) verzocht om haar een verklaring over de toepasselijke wetgeving (zogenaamde A1-formulier) af te leveren. In de aanvraag vermeldde verzoekster dat zij daarmee een aan haar af te geven verklaring over de toepasselijke wetgeving wenste te verkrijgen, die evenwel betrekking heeft op de detachering van de werknemer die een in de Republiek Bulgarije wonende Bulgaarse onderdaan is. De aanvraag vermeldde dat de werknemer aangesloten was bij het socialezekerheidsstelsel en bij een zorgverzekeraar, dat zijn arbeidsovereenkomst met verzoekster tijdens de detacheringsperiode bleef bestaan, dat zijn werk in de ontvangstaat erin bestond synthetische klimmuren te installeren, dat hij met het oog op detachering in dienst was genomen, dat hij een andere persoon wiens detacheringsperiode was afgelopen, diende te vervangen, dat hij ter beschikking werd gesteld van een andere onderneming in de lidstaat waar hij gedetacheerd werd, dat de vennootschap, die zijn werkgever was, hem zou vergoeden, en voorts werden andere voor het formulier noodzakelijke gegevens en omstandigheden opgegeven.
- 6 De bevoegde ambtenaar (hoofdinspecteur bij de TD NAP; hierna: „voor inkomsten bevoegde instantie”) heeft een onderzoek bevolen en van ambtswege inlichtingen ingewonnen over de huidige stand van zaken van alle door de werknemer gesloten arbeidsovereenkomsten en vastgesteld dat hij vóór zijn arbeidsovereenkomst met verzoekster bij acht andere werkgevers in dienst was. De laatste vorige arbeidsovereenkomst werd per 1 maart 2015 beëindigd.
- 7 De voor inkomsten bevoegde instantie heeft opnieuw van ambtswege inlichtingen ingewonnen betreffende de vraag of de werknemer op 19 januari 2017 onder de dekking van een zorgverzekering viel en zij heeft vastgesteld dat de

zorgverzekering was beëindigd omdat de verplichte zorgpremies voor hem van maart tot en met december 2015, van januari tot en met augustus 2016 en in november 2016 niet waren betaald. Aangezien volgens het nationaal recht deze premies samen met de andere verplichte verzekeringspremies moeten worden betaald, moet dan ook worden aangenomen dat in de genoemde tijdvakken ook de verplichte premiebetalingen voor schadeclaims niet zijn verricht.

- 8 Na de beoordeling van die bewijzen en de daardoor vastgestelde omstandigheden, heeft de voor inkomsten bevoegde instantie op 27 januari 2017 het betwiste afwijzend besluit vastgesteld. Daarin werd uiteengezet dat niet was voldaan aan de voorwaarden waaronder de werknemer aan de Bulgaarse socialezekerheidswetgeving onderworpen kon blijven. In de motivering wordt vermeld dat de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ertoe strekken te voorkomen dat de socialezekerheidswetgeving van verschillende lidstaten tegelijk wordt toegepast op werknemers in loondienst wanneer zij vrij circuleren binnen de Unie, en te vermijden dat geen enkele wetgeving van een lidstaat van toepassing is. De voor inkomsten bevoegde instantie heeft in dat afwijzend besluit de wettelijke bepalingen vermeld die volgens haar van toepassing zijn, namelijk verordening nr. 883/2004 (hierna: „basisverordening”) en verordening nr. 987/2009 (hierna: „uitvoeringsverordening”).
- 9 De voor inkomsten bevoegde instantie baseerde zich op artikel 12, lid [1], van de basisverordening en verklaarde dat een van de beslissende voorwaarden voor de toepassing ervan is dat de detacherende werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht op het grondgebied van de uitzendende staat en die werkzaamheden mogen geen zuiver interne administratieve werkzaamheden zijn. Daarenboven ging de voor inkomsten bevoegde instantie op basis van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening ervan uit dat de door de werkgever met het oog op detachering aangeworven personen minstens één maand vóór de detachering dienden onderworpen te zijn aan de wetgeving van de lidstaat waar de werkgever gevestigd is. De voor inkomsten bevoegde instantie was van mening dat niet was voldaan aan de voorwaarde dat de werknemer gedurende een periode van één maand vóór de detachering diende onderworpen te zijn aan de wetgeving van de Republiek Bulgarije, zonder de omstandigheden te vermelden die, praktisch gezien, voor die conclusie van belang waren.
- 10 Dat afwijzend besluit werd bij verweerster aangevochten.
- 11 Bij besluit van 27 februari 2017 heeft verweerster het afwijzend besluit bevestigd op basis van artikel 14 van de uitvoeringsverordening en besluit A2 van de administratieve commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van 12 juni 2009.
- 12 Tegen dat besluit is beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

**Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 13 Verzoekster betoogt dat verweerder de tijdens de procedure vergaarde bewijzen onjuist heeft beoordeeld en de bepalingen van de basis- en de uitvoeringsverordening onjuist heeft uitgelegd. Zowel de aanname dat de werknemer een persoon is die met het oog op zijn detachering is aangeworven, als de eis dat minstens één maand vóór het tijdstip van de detachering in de lidstaat van ontvangst de arbeidsovereenkomst met de werknemer moet worden gesloten, is onjuist. Zij is van mening dat overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening, dat volgens haar een verduidelijking inhoudt, voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving twee groepen van gedetacheerde personen bestaan. De eerste groep wordt bepaald door artikel 12, lid 1, van de basisverordening en omvat personen die werkzaamheden in loondienst verrichten in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, waarbij in dat geval de betrokken persoon onderworpen blijft aan de wetgeving van de lidstaat waar de werkgever gevestigd is, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan vierentwintig maanden bedraagt. De tweede groep zou dienovereenkomstig gedetacheerde personen omvatten die met het oog op detachering zijn aangeworven, waarbij de aanvullende voorwaarde is dat de betrokkene onmiddellijk voor het begin van zijn werkzaamheden in loondienst reeds onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever gevestigd is. In dat verband stelt verzoekster dat verweerder verkeerdelijk heeft aangenomen dat de arbeidsovereenkomst met de werknemer met het oog op zijn detachering is gesloten, hoewel die overeenkomst is gesloten om bepaalde werkzaamheden te verrichten en de werknemer zijn arbeid ook na afloop van zijn detachering in het Verenigd Koninkrijk ter beschikking heeft gesteld van dezelfde werkgever. Om de bovenstaande redenen komt verzoekster tot de conclusie dat de werknemer geen „persoon die met het oog op detachering [...] is aangeworven” is, waarop de bijzondere voorwaarde van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening van toepassing is.
- 14 Met het bestreden besluit, waarbij het litigieuze afwijzend besluit is bevestigd, neemt verweerder aan dat het in de zaak gaat om een persoon in de zin van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening, die met het oog op detachering is aangeworven, dat de werkgever van die persoon zijn werkzaamheden voornamelijk verricht op het grondgebied van de Republiek Bulgarije, dat de rechtsverhouding tussen de gedetacheerde persoon en de uitzendende onderneming tijdens de detachering van de persoon in de ontvangtstaat is blijven bestaan, dat de duur van de detachering minder dan vierentwintig maanden bedroeg en dat die persoon niet een andere, tevoren gedetacheerde persoon verving. Verweerder ging ervan uit dat niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening en baseerde zich daarvoor, praktisch gezien, op de vaststelling – in tegenstelling tot de uitlegging van de bepaling door de Administratieve Commissie – dat de gedetacheerde persoon bij gebrek aan een arbeidsovereenkomst die minstens één maand voor het begin van de detachering werd gesloten, niet onderworpen is aan de wetgeving van de

uitzending staat, aangezien de vorige arbeidsovereenkomst van de persoon ruim voor aanvang van die termijn van één maand was beëindigd.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 15 De feiten van het hoofdgeding worden niet betwist. De verwijzende rechter is evenwel – in tegenstelling tot verzoeksters opvatting – van oordeel dat uit de feiten onomstotelijk blijkt dat de werknemer juist met het oog op detachering is aangeworven om de werkzaamheden uit te voeren die in de overeenkomst tussen de verzoekster en de koper worden omschreven. Deze conclusie wordt bevestigd door zowel de aard van de met die persoon gesloten arbeidsovereenkomst, die tijdelijk is en waarvan het voorwerp bestaat in de uitvoering van bepaalde werkzaamheden, als door de omstandigheid dat de arbeidsovereenkomst met de werknemer werd beëindigd in de maand waarin hij de met de detachering in het Verenigd Koninkrijk verbonden verplichtingen is nagekomen. Verzoekster heeft in het aanvraagformulier voor de afgifte van de verklaring zelf uitdrukkelijk vermeld dat de persoon met het oog op detachering was aangeworven.
- 16 Artikel 12, lid 1, van de basisverordening bepaalt dat wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, de betrokkene die werkzaamheden in loondienst verricht, onderworpen blijft aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht, voor zover de duur van zijn detachering met het oog op de hem opgedragen taken niet meer dan vierentwintig maanden bedraagt en hij niet een andere, tevoren gedetacheerde persoon vervangt. Deze voorwaarden worden niet betwist. Omstreden is evenwel of de persoon die naar een andere lidstaat wordt gedetacheerd, onderworpen kan blijven aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht, aangezien verweester ervan uit gaat dat, gelet op artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening, die persoon van meet af niet aan die wetgeving was onderworpen.
- 17 Vaststaat dat het begrip „wetgeving” is omschreven in artikel 1, onder l), van de basisverordening.
- 18 In het desbetreffende deel van het besluit van de administratieve commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels werd het begrip „onmiddellijk” in het licht van de toegestane minimale duur uitgelegd, waarbij moet worden aangenomen dat de betrokkene onder de wetgeving van de uitzending staat valt, zonder dat echter duidelijk werd gemaakt wat het begrip „onderworpen” inhoudt.
- 19 In wezen sluit verweester impliciet uit dat de in het onderhavige geval in dienst genomen en gedetacheerde persoon onderworpen is aan de wetgeving van de Republiek Bulgarije, omdat hij niet heeft voldaan aan zijn verplichting om minstens één maand (of meer) voor zijn indienstneming door verzoekster een zorgverzekering af te sluiten ofwel in die periode geen tijdvak van verzekering heeft opgebouwd aangezien hij in een tijdvak dat zich ook uitstrekt tot de periode van één maand voor de indienstneming en detachering overeenkomstig het besluit



van de administratieve commissie, geen werkloosheidsuitkering heeft ontvangen. Daardoor ontbreekt een tijdvak van verzekering of is de persoon volgens het nationaal recht niet verzekerd.

- 20 De verwijzende rechter betwijfelt of die opvatting verenigbaar is met betekenis en doel van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening in samenhang met de voorwaarde van artikel 12, lid 1, van de basisverordening.
- 21 De persoon was overeenkomstig de zorgverzekeringswet inderdaad verplicht om de verplichte zorgpremies te betalen, ongeacht of hij een arbeidsactiviteit of een daarmee gelijkgestelde activiteit uitoefende. Aangezien hij die premies niet heeft betaald, verloor hij de dekking van de zorgverzekering, die hem anders door het nationaal recht wordt verleend.
- 22 Voorts viel de werknemer overeenkomstig het socialezekerheidswetboek onmiddellijk voor het begin van zijn indiensttreding bij verzoekster volgens het nationaal recht niet onder de dekking van het desbetreffende socialezekerheidsstelsel, aangezien hij tijdens de in het besluit van de administratieve commissie vastgestelde periode van één maand geen tijdvak van verzekering had opgebouwd.
- 23 De verwijzende rechter vraagt zich af of dat echter betekent dat de persoon *a priori* niet was onderworpen aan de nationale wetgeving in de zin van artikel 12, lid 1, van de basisverordening of artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening.
- 24 Zowel de basisverordening als de uitvoeringsverordening bevatten geen bepalingen die de betekenis van de uitdrukking „onderworpen [...] aan de wetgeving” duidelijk maken.
- 25 Rekening houdend met het doel van de bepalingen van beide verordeningen en hun aard vanuit het oogpunt van het collisierecht, zou het nuttig zijn om vast te stellen of de nationale rechter bij het gebruik van dat begrip, gelet op overweging 7 van de basisverordening en op het nationale recht, volgens hetwelk de handelwijze van de persoon een zaak is van de nationale socialezekerheidswetgeving, de nationaliteit van de persoon in aanmerking moet nemen wanneer die persoon een onderdaan van een lidstaat is, of dient hij bij de uitlegging en het gebruik van dat begrip, gelet op het doel van artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening, rekening te houden met de plaats waar de persoon duurzaam pleegt te wonen in de zin van artikel 1, onder j), van de basisverordening.
- 26 Indien noch de nationaliteit van de persoon, noch de duur van zijn verblijf relevante uitleggingsgegevens vormen op basis waarvan de rechter het begrip „onderworpen aan [...] de wetgeving” juist zou kunnen uitleggen, zou het Hof van Justitie van de Europese Unie voor de doeleinden van het hoofdgeding kunnen vastleggen welke uitleggingsgegevens in aanmerking moeten worden genomen om de inhoud van dat begrip te bepalen en artikel 12, lid 1, van de

basisverordening en artikel 14, lid 1, van de uitvoeringsverordening bijgevolg juist toe te passen.

- 27 Ten slotte zij opgemerkt dat voor de nationale rechter, wiens beslissingen in dergelijke procedures niet voor beroep vatbaar zijn, behalve de concrete feiten van het hoofdgeding in het kader waarvan wordt verzocht om een prejudiciële beslissing, ook andere procedures met hetzelfde voorwerp aanhangig zijn, waarin verweerder om dezelfde redenen heeft geweigerd om een verklaring over de toepasselijke wetgeving af te geven. Derhalve zou de beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie bijdragen tot de vorming van een nationale jurisprudentie die aan het rechtszekerheidsbeginsel voldoet.