

Mål C-713/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

24 december 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Centrale Raad van Beroep (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

17 december 2020

Klagande:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Y

Motparter:

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Saken i det nationella målet

Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag men är bosatta i en annan medlemsstat och deras förvärvande av socialförsäkringsrättigheter under de perioder då inget bemanningsarbete utförs och anställningsförhållandet har upphört.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Fastställande av vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig enligt förordning (EG) nr 883/2004 under de perioder då inget bemanningsarbete utförs. Artikel 267 FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 11.3 a i [förordning (EG) nr 883/2004] tolkas så, att en arbetstagare som är bosatt i en medlemsstat och arbetar i en annan medlemsstat på grundval av ett avtal om personaluthyrning, enligt vilket anställningen upphör så snart uthyrningen upphör och därefter återupptas igen, under de mellanliggande perioderna fortsätter att omfattas av den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning så länge arbetstagaren inte tillfälligt har avbrutit arbetet i fråga?
2. Vilka faktorer är relevanta för att i sådana fall bedöma huruvida det rör sig om ett tillfälligt avbrytande av verksamheten?
3. Efter hur lång tid ska en arbetstagare som inte längre omfattas av ett avtalsmässigt anställningsförhållande tillfälligt antas ha avbrutit sin verksamhet i anställningsstaten, i avsaknad av konkreta bevis för motsatsen?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 1 a och b, 11.1, 11.2 och 11.3 a och e i förordning (EG) nr 883/2004

Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 6.1 a och b, 6.3, 6a a och b och 13.1 a i Algemene Ouderdomswet (lagen om allmän ålderspensionsförsäkring)

Artiklarna 6.1 a och b, 6.3, 6a a, b och c i Algemene Kinderbijslagwet (allmänna lagen om barnbidrag)

Artiklarna 6 a och b och 9 i Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999 (1999 års förordning om utvidgning och inskränkning av den personkrets som omfattas av socialförsäkringen)

Målet X

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 X är en nederländsk medborgare som har flyttat från Nederländerna till Tyskland. Hon aldrig har aldrig arbetat i Tyskland. I perioder har hon dock hyrts ut av ett bemanningsföretag för att utföra arbete i Nederländerna. Enligt hennes avtal om personaluthyrning upphör anställningen automatiskt så snart kundföretaget begär att uthyrningen ska upphöra. Därutöver har X utfört arbete i Nederländerna utan eller mot mycket ringa ersättning.
- 2 Genom beslut av den 6 juli 2015 har Sociale verzekeringsbank (Svb) lämnat en pensionsöversikt. Av denna framgår att X endast har byggt upp 82 procent av

pensionen enligt lagen om allmän ålderspensionsförsäkring (AOW), eftersom hon endast omfattades av försäkring enligt AOW under de perioder då hon utförde faktiskt arbete som bemanningsanställd i Nederländerna.

- 3 Rechtbank Amsterdam har bifallit X överklagande av detta beslut, med motiveringen att perioden mellan de olika bemanningsarbetena ska betraktas som perioder av ledighet eller arbetslöshet. Med hänvisning till EU-domstolens dom av den 23 april 2015, Franzen m.fl. (C-382/13, EU:C:2015:261), fann Rechtbank Amsterdam att X under dessa perioder ska anses ha omfattats av försäkring enligt AOW. Det är inte önskvärt att personer ständigt under relativt korta perioder omfattas av en annan medlemsstats sociala trygghetssystem. SvB har överklagat Rechtbank Amsterdams avgörande.

Parternas huvudargument

- 4 Enligt SvB är omständigheterna i målet X inte jämförbara med omständigheterna som ledde fram till domen i målet Franzen, eftersom det anställningsförhållande som gav upphov till nämnda dom inte avbröts, till skillnad från anställningsförhållandet i förevarande mål. Det utmärkande för X avtal om personaluthyrning är just att avtalet upphör i samma ögonblick som kundföretaget inte längre utnyttjar X tjänster och bemanningsföretaget därför inte längre har några förpliktelser gentemot henne. Hon kan inte betraktas som någon som är ledig eller arbetslös. X uppfyller enligt artikel 11.3 a och c i förordning (EG) nr 883/2004, jämförd med artikel 11.2 i samma förordning, inte villkoren för att likställas med en arbetstagare, eftersom hon inte erhållit någon arbetslöshetsersättning i Nederländerna. Vad gäller de perioder under vilka hon inte har arbetat måste tillämplig lagstiftning fastställas på grundval av artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004.
- 5 X menar att allt hennes arbete har utförts i Nederländerna, även om hon har varit bosatt i Tyskland. Hon har därför hela tiden omfattats av försäkring enligt AOW.

Målet Y

Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 6 Y bor med sin familj i Polen. Han har sedan den 16 juli 2007, med korta avbrott, arbetat i Nederländerna på grundval av olika slags anställningsavtal som ingåtts med samma bemanningsföretag som X.
- 7 Från och med den 20 juli 2015 gällde ett åtta månaders tillfälligt avtal om personaluthyrning mellan Y och bemanningsföretaget. Om arbetet hos kundföretaget försvann var Y enligt en klausul i avtalet skyldig att godta lämpligt ersättningsarbete. Om Y vägrade att göra detta skulle anställningsavtalet upphöra att gälla.

- 8 Y utförde inte något arbete under perioden 1 januari 2016–7 februari 2016. Det ovan i punkt 7 nämnda avtalet löpte ut den 31 december 2015. Från och med den 8 februari 2016 hade han en ny tillfällig anställning.
- 9 Genom beslut av den 29 mars 2016 meddelade Svb Y att han inte hade rätt till barnbidrag för januari och februari 2016, eftersom han inte arbetade i Nederländerna den första arbetsdagen i dessa månader. Från och med mars 2016 erhöll han på nytt barnbidrag. Y begärde omprövning av beslutet, men Svb vidhöll genom beslut av den 20 maj 2016 sitt tidigare beslut med motiveringen att avtalet om personaluthyrning hade upphört att gälla under Y:s vistelse i Polen, eftersom han under den perioden inte längre var tillgänglig för arbete.
- 10 Rechtbank Amsterdam ogillade Y:s överklagande av detta beslut, i första hand på grund av att han i januari 2016 och första veckan i februari 2016 inte hade något anställningsavtal. Denna period kan inte anses utgöra betald eller obetald ledighet. Det rör sig inte heller om diskriminering på grund av bosättningsort eller ett olagligt hinder för den fria rörligheten för personer.

Parternas huvudargument

- 11 Y har gjort gällande att hans anställningsavtal inte har avbrutits. Han har i samråd med arbetsgivaren tagit ut obetald ledighet under perioden 1 januari–8 februari 2016. Han har vidare gjort gällande att ett av målen med förordning nr 883/2004 är att lagstiftningen i den senaste anställningsstaten ska fortsätta att gälla om arbetet avbryts i mindre än tre månader. Nederländernas vägran att betala ut barnbidrag innebär bland annat en omotiverad diskriminering på grund av bosättningsort eller typ av anställningsförhållande, liksom ett oberättigat hinder för den fria rörligheten.
- 12 Enligt Svb är dess beslut korrekta. Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag är i likhet med andra arbetstagare i princip försäkrade under anställningsavtalets löptid. Y:s avtal om personaluthyrning upphörde emellertid i praktiken att gälla den 1 januari 2016. Han var därför oförsäkrad fram till dess att det nya anställningsavtalet ingicks den 8 februari 2016. Svb har med hänvisning till fast rättspraxis påpekat att det nederländska systemet för försäkringar för personer som är bosatta i landet, såsom ålderspension och barnbidrag, räcker som motivering för att i princip endast bosatta ska anses vara försäkrade. Det rör sig således inte om olaglig diskriminering.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Tvisten rör huruvida den nederländska socialförsäkringen fortsatte att gälla under de perioder X och Y inte arbetade. För att besvara denna fråga måste det fastställas vilken stats lagstiftning som under dessa perioder var tillämplig på de berörda personerna enligt förordning nr 883/2004.

- 14 Enligt artikel 11.1 i förordning nr 883/2004 ska de personer som denna förordning tillämpas på omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning Enligt artikel 11.3 i förordningen ska en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten [11.3 a]. En person på vilken a–d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt [11.3 e].
- 15 Frågan är huruvida X och Y under de mellanliggande perioderna kan betraktas som personer som ”arbetar som anställd[a] eller bedriver verksamhet som egenföretagare” i den mening som avses i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004. Enligt artikel 1 a i förordningen är detta fallet om det rör sig om en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder. Det ska därför fastställas huruvida de berörda personerna vid tillämpningen av den nederländska lagstiftningen om social trygghet under de mellanliggande perioderna ska betraktas som personer som arbetar som anställda eller bedriver verksamhet som egenföretagare, eller huruvida en likvärdig situation råder.
- 16 I X fall kan hennes verksamhet under de mellanliggande perioderna inte betraktas som verksamhet i förvärvssyfte, vilket krävs enligt den nationella lagstiftningen. Enligt den nationella lagstiftningen omfattas sådan verksamhet inte av socialförsäkringen och enligt artikel 1 a och b i förordning nr 883/2004 ska verksamheten därför inte heller betraktas som arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare i den mening som avses i denna förordning.
- 17 I Y:s fall utgår den hänskjutande domstolen från att avtalet om personaluthyrning mellan Y och bemanningsföretaget upphörde att gälla den 1 januari 2016. Under perioden 1 januari 2016–7 februari 2016 utförde Y därför inte något arbete som anställd i den mening som avses i den nationella lagstiftningen.
- 18 Vad gäller X och Y är frågan därför huruvida de mellanliggande perioderna ska betraktas som situationer som kan likställas med verksamhet, och ska betraktas som sådana vid tillämpningen av den nederländska lagstiftningen om social trygghet. Obetald ledighet är ledighet som arbetsgivaren och arbetstagaren kommer överens om och som gäller delar av eller hela arbetstiden. Det rör sig endast om obetald ledighet om anställningsförhållandet upprätthålls och skyldigheten att utföra arbete och skyldigheten att betala ut lön fortsätter att gälla efter det att den avtalade perioden har löpt ut.
- 19 I X och Y:s fall förelåg inget anställningsförhållande under de mellanliggande perioderna. Under dessa perioder betraktades X och Y därför inte som arbetstagare och rörde det sig inte heller om något tillfälligt avbrytande av arbetet. Följaktligen förklarades den nederländska lagstiftningen inte tillämplig med stöd artikel 1 a, jämförd med artikel 11.3 a, i förordning nr 883/2004.

- 20 Enligt den hänskjutande domstolen innebär detta inte att den tillämpliga lagstiftningen under de mellanliggande perioderna ska fastställas i enlighet med [artikel 11.3 e] i förordning nr 883/2004 (lagstiftningen i bosättningsstaten). Svb anser däremot att artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 ska tillämpas, eftersom X och Y tillfälligt har avbrutit sin verksamhet under de mellanliggande perioderna. Längden på dessa perioder saknar relevans.
- 21 I målet X har parterna och Rechtbank Amsterdam hänvisat till domen Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). Rechtbank Amsterdam anser att det av punkt 50 sista meningen i den domen följer att en person som endast utövar yrkesverksamhet i en medlemsstat omfattas av den medlemsstatens lagstiftning, även om det inte föreligger ett fortlöpande arbetsrättsligt förhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.
- 22 Svb hänvisar däremot till att EU-domstolens i punkterna 51 och 52 i domen i målet Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) konstaterade att bosättningsstatens lagstiftning ska tillämpas.
- 23 Vidare utgör bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 883/204 ett fullständigt och enhetligt system för lagvalsregler. Syftet med dessa bestämmelser är inte enbart att förhindra att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt, med de komplikationer som kan följa härav, utan också att förhindra att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning blir utan skydd på området för social trygghet på grund av att det saknas lagstiftning som är tillämplig på dem (dom av den 8 maj 2019, SF (C-631/17, EU:C:2019:381, punkt 33). Artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är tillämplig på alla personer som inte avses i leden a–d i denna bestämmelse, och inte enbart på ekonomiskt inaktiva personer.
- 24 Av denna rättspraxis följer enligt den hänskjutande domstolen att personer som vanligtvis utför arbete i en medlemsstat omfattas av artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, så länge som de inte definitivt eller tillfälligt har upphört med sin verksamhet. Det tycks inte vara avgörande hurvida det fortfarande föreligger ett anställningsförhållande. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att det i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 anges en separat lagvalsregel för situationer som inte omfattas av artikel 11.3 a–d. Upphör verksamheten, om än bara tillfälligt, ska emellertid bosättningsstatens lagstiftning tillämpas.
- 25 Enligt den hänskjutande domstolen följer det av EU-domstolens dom av den 19 september 2019, Van den Berg m.fl. (C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:76), även att Nederländerna som anställningsstat inte är skyldig att låta en arbetstagare som är bosatt i en annan medlemsstat omfattas av dess socialförsäkring under perioder under vilka denna arbetstagare omfattas av bosättningsstatens lagstiftning i enlighet med avdelning II i förordning nr 883/2004.
- 26 Den hänskjutande domstolen anser inte att det på förhand står klart hur ovannämnda utgångspunkter ska tolkas och tillämpas i de fall det rör sig om

bemanningsarbete med avbrott. Frågan är särskilt vilka faktorer som är relevanta för att vid bemanningsarbete med avbrott fastställa huruvida det rör sig om ett tillfälligt upphörande av verksamheten. Eventuellt går det att ge allmänna riktlinjer om efter hur lång tid en arbetstagare som inte längre har något avtalsmässigt anställningsförhållande tillfälligt ska anses ha upphört sin verksamhet i anställningsstaten, i avsaknad av bevis för motsatsen.

- 27 I X fall har det betydelse att hon alltid har inriktat sig på den nederländska arbetsmarknaden. Det finns därför, även med beaktande av punkt 50 i domen Franzen (C-382/13), anledning att anta att X fortlöpande har omfattats av den nederländska lagstiftningen, eftersom hon i praktiken inte har upphört sin yrkesverksamhet i Nederländerna. Det kan även ha betydelse att X uppenbarligen inte frivilligt har avbrutit sitt bemanningsarbete.
- 28 Även i X fall är frågan dock om det vid någon tidpunkt uppstår en situation som gör att yrkesverksamheten tillfälligt kan anses ha upphört, med följden att bosättningsstatens lagstiftning ska tillämpas på den berörda personen.
- 29 Ett annat synsätt, som förespråkas av SvB, är att en person, med beaktande av punkt 51 i domen i målet Franzen (C-382/13), under en period då denne inte utför något förvärvsarbete och inte har något anställningsförhållande redan från början omfattas av bosättningsstatens lagstiftning, även om verksamheten i Nederländerna inte definitivt har upphört. Det enda undantaget är om den berörda personen erhåller en förmån i den mening som avses i artikel 11.2 i förordning nr 883/2004.
- 30 Fördelen med detta synsätt är att tillämplig lagstiftning kan fastställas vid tidpunkten för den aktuella situationen och inte med hjälp av en senare bedömning. En sådan bedömning leder per definition till osäkerhet, framför allt när det inte längre föreligger något anställningsförhållande.
- 31 En nackdel är att tillämplig lagstiftning ofta kan skifta, vilket kan hindra arbetstagare från att utföra gränsöverskridande bemanningsarbete.
- 32 Y:s situation liknar situationen för många arbetstagare som har invandrat till Nederländerna. Frågan är vilken följd detta får för fastställandet av vilken lagstiftning som är tillämplig på dessa arbetstagare.