

**Asia C-713/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

24.12.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:**

Centrale Raad van Beroep (sosiaaliturva- ja virkamiesasioiden  
ylioikeus, Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

17.12.2020

**Valittajat:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank  
(sosiaalivakuutuslaitoksen hallitus)

Y

**Vastapuolet:**

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

---

**Pääasian menettelyn kohde**

Toisessa jäsenvaltiossa asuvien vuokratyöntekijöiden sosiaaliturva- ja oikeuksien  
karttuminen ajanjaksoina, joina vuokratyötä ei tehdä ja työsuhde on päättynyt

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Sen jäsenvaltion määrittäminen, jonka lainsäädäntöä sovelletaan asetuksen (EY)  
N:o 883/2004 nojalla ajanjaksoina, joina vuokratyötä ei ole tehty. SEUT  
267 artikla.

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko [asetuksen (EY) N:o 883/2004] 11 artiklan 3 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiossa asuvaan työntekijään, joka työskentelee toisen jäsenvaltion alueella sellaisen vuokratyösopimuksen perusteella, jonka mukaan työsuhde päättyy heti vuokratyön päättyessä ja jatkuu taas myöhemmin, sovelletaan välikausina edelleen viimeksi mainitun jäsenvaltion lainsäädäntöä niin kauan kuin hän ei ole tilapäisesti lopettanut tätä työskentelyä?
2. Mitkä seikat ovat merkityksellisiä sen arvioimiseksi, onko tällaisessa tapauksessa kyse työskentelyn tilapäisestä lopettamisesta?
3. Minkä ajan kuluttua työntekijän, joka ei enää ole työsopimussuhteessa, on katsottava lopettaneen tilapäisesti työskentelynsä työskentelyvaltiossa, elleivät konkreettiset seikat viittaa päinvastaiseen?

## Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan a ja b alakohta, 11 artiklan 1 kohta, 2 kohta sekä 3 kohdan a ja e alakohta

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Yleisen vanhuuseläkelain (Algemene Ouderdomswet) 6 §:n 1 momentin a ja b kohta sekä 3 momentti, 6a §:n a ja b kohta, 13 §:n 1 momentin a kohta

Yleisen lapsilisälain (Algemene Kinderbijslagwet) 6 §:n 1 momentin a ja b kohta sekä 3 momentti, 6a §:n a, b ja c kohta

Sosiaalivakuutettujen piirin laajentamisesta ja rajoittamisesta vuonna 1999 annetun asetuksen (Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999) 6 §:n a ja b kohta sekä 9 §

## X:n asia

## Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 X, joka on Alankomaiden kansalainen, on muuttanut Alankomaista Saksaan, jossa hän ei ole koskaan työskennellyt. Hän on kuitenkin tehnyt jaksoittaisesti vuokratyötä Alankomaissa. Hänen vuokratyösopimuksensa mukaan työsuhde päättyy enemmittä toimitta heti, kun vuokratyö päättyy toimeksiantajan pyynnöstä. X on lisäksi työskennellyt Alankomaissa korvauksetta tai hyvin alhaista korvausta vastaan.
- 2 Sociale verzekeringsbank (Svb) antoi 6.7.2015 tekemällään päätöksellä eläkekatsauksen, josta ilmenee, että X:lle on karttunut vain 82 prosenttia yleisen

vanhuuseläkelain (AOW) mukaisesta eläkkeestä, koska hän oli AOW:n nojalla vakuutettuna vain niinä ajanjaksoina, jolloin hän tosiasiallisesti työskenteli vuokratyöntekijänä Alankomaissa.

- 3 Rechtbank (alioikeus) hyväksyi X:n tästä päätöksestä nostaman kanteen sillä perusteella, että eri vuokratyöjaksojen välisiä ajanjaksoja on pidettävä loma- tai työttömyyskausina. Rechtbank viittaa unionin tuomioistuimen 23.4.2015 antamaan tuomioon Franzen ym. (C-382/13, EU:C:2015:261) ja toteaa, että X:n on katsottava olleen näinä ajanjaksoina vakuutettu AOW:n nojalla. Ei ole toivottavaa, että henkilöön sovelletaan aina suhteellisen lyhyinä ajanjaksoina jonkin toisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmää. Svb valitti rechtbankin tuomiosta.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 4 Svb:n mukaan X:n asiaa ei voida verrata tuomioon Franzen, koska – toisin kuin nyt esillä olevassa asiassa – kyseiseen tuomioon johtaneissa asioissa työsuhte ei keskeytynyt. X:n vuokratyösopimukselle on juuri ominaista, että tämä sopimus päättyy, kun toimeksiantaja ei enää käytä X:n työsuorituksia, eikä työvoiman vuokrausyrityksellä ole tällöin enää mitään velvollisuuksia X:ää kohtaan. Hänen ei voida katsoa olevan lomalla tai työttömänä. Asetuksen (EY) N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan, luettuina yhdessä kyseisen asetuksen 11 artiklan 2 kohdan kanssa, perusteella X ei täytä edellytyksiä, jotta hänet voitaisiin rinnastaa työntekijään, koska hän ei ole saanut työttömyysetuutta Alankomaista. Niiden ajanjaksojen osalta, joihin hän ei ole työskennellyt, sovellettava lainsäädäntö on määritettävä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan nojalla.
- 5 X katsoo, että hänen työskentelynsä on ollut yksinomaan Alankomaihin suunnattua, vaikka hän asuikin Saksassa. Hän on siis ollut keskeytyksettä vakuutettuna AOW:n nojalla.

### ***Y:n asia***

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 6 Y asuu perheensä kanssa Puolassa. Hän on työskennellyt 16.7.2007 lähtien tietyin keskeytyksin Alankomaissa erilaisten työsopimusten perusteella, jotka hän on tehnyt saman työvoiman vuokrausyrityksen kanssa kuin X.
- 7 Y:n ja työvoiman vuokrausyrityksen välillä oli 20.7.2015 alkaen voimassa määräaikainen vuokratyösopimus kahdeksaksi kuukaudeksi. Tähän sopimukseen sisältyvän lausekkeen mukaan Y:n oli hyväksyttävä sopiva ja korvaava työ, jos toimeksiantajan luona tehtävä työ lakkaisi. Jos hän ei suostuisi tähän, työsopimus päättyisi ennenaikaisesti.

- 8 Y ei työskennellyt ajanjaksolla 1.1.2016-7.2.2016. Edellä 7 kohdassa mainittu sopimus päättyi 31.12.2015. Tämän jälkeen 8.2.2016 alkoi uusi määräaikainen työsuhde.
- 9 Svb ilmoitti Y:lle 29.3.2016 tekemällään päätöksellä, ettei tällä ollut oikeutta lapsilisään tammi- ja helmikuulta 2016, koska hän ei ollut työskennellyt Alankomaissa kyseisten kuukausien ensimmäisenä työpäivänä. Maaliskuusta 2016 alkaen hän sai taas lapsilisää. Y:n tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta Svb vastasi 20.5.2016 tekemällään päätöksellä, että vuokratyösopimus oli rauennut hänen oleskellessaan Puolassa, koska hän ei tuolloin ollut enää käytettävissä työhön.
- 10 Rechtbank hylkäsi Y:n nostaman kanteen perusteettomana ensisijaisesti sillä perusteella, ettei hänellä ollut tammikuussa 2016 eikä helmikuun 2016 ensimmäisellä viikolla työsopimusta. Ei ole uskottavaa, että tällä ajanjaksolla olisi ollut kyse palkallisesta tai palkattomasta lomasta. Kyse ei ollut myöskään asuinpaikkaan perustuvasta syrjinnästä eikä henkilöiden vapaan liikkuvuuden kielletystä rajoittamisesta.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 11 Y väittää, että hänen työsopimuksensa ei keskeytynyt. Hän piti työnantajan suostumuksella 1.1. ja 8.2.2016 välisen ajan palkatonta lomaa. Toissijaisesti hän väittää asetuksen N:o 883/2004 tarkoituksena olevan muun muassa, että jos työskentely keskeytyy alle kolmeksi kuukaudeksi, asianomaiseen sovelletaan edelleen viimeisen työskentelyvaltion lainsäädäntöä. Alankomaiden kieltäytyminen lapsilisän maksamisesta merkitsee muun muassa asuinpaikkaan ja työsuhteen luonteeseen perustuvaa luvatonta erottelua sekä vapaan liikkuvuuden luvatonta estettä.
- 12 Svb pitää päätöksensä oikeina. Vuokratyöntekijät ovat muiden työntekijöiden tavoin lähtökohtaisesti vakuutettuja työsopimuksen voimassaoloaikana. Y:llä ei kuitenkaan 1.1.2016 alkaen tosiasiallisesti ollut vuokratyösopimusta. Hän jäi siis myös vakuutuksen ulkopuolelle, kunnes uusi työsopimus tehtiin 8.2.2016. Svb toteaa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön viitaten, että maassa asuvia koskeva Alankomaiden vakuutusjärjestelmä oikeuttaa muun muassa vanhuuseläkkeen ja lapsilisän tapauksessa riittävällä tavalla sen, että lähtökohtaisesti ainoastaan maassa asuvat henkilöt ovat vakuutettuja. Kyse ei siis ole kielletystä erottelusta.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista**

- 13 Riita koskee sitä, jatkuivatko alankomaalaiset sosiaalivakuutukset välikausina, jolloin X ja Y eivät työskennelleet. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on määritettävä jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä asianomaisiin sovellettiin kyseisinä ajanjaksoina asetuksen N:o 883/2004 perusteella.

- 14 Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Asetuksen 11 artiklan 3 kohdan mukaan henkilö, joka on palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jossakin jäsenvaltiossa, on tämän jäsenvaltion lainsäädännön alainen [a alakohta]. Muut kuin a–d alakohdassa tarkoitettut henkilöt ovat asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alaisia [e alakohta].
- 15 Kyse on siitä, onko X:n ja Y:n tilanteessa välikausien aikana kyse asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettusta olemisesta ”palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana”. Näin on mainittu asetuksen 1 artiklan a alakohdan perusteella silloin, kun kyseessä on toiminta tai vastaava tilanne, jota pidetään palkkatyönä sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä, jossa tätä toimintaa harjoitetaan tai vastaava tilanne vallitsee. On siis arvioitava, onko asianomaisten henkilöiden tilannetta välikausien aikana pidettävä Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön kannalta palkkatyönä tai itsenäisenä ammatinharjoittamisena tai onko se rinnastettava tällaiseen toimintaan.
- 16 X:n tapauksessa on todettava, että hänen työskentelyään välikausina ei voida pitää tulojen saamiseen tähtävinä taloudellisena toimintana, kuten kansallisessa lainsäädännössä edellytetään. Tällainen työskentely ei kansallisen oikeuden mukaan johda vakuutukseen eikä sitä näin ollen ole pidettävä asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettuna palkkatyönä tai itsenäisenä ammatinharjoittamisena.
- 17 Y:n tapauksessa ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuimien lähtee siitä, että Y:n ja työvoiman vuokrausyrityksen välinen vuokratyösopimus oli päättynyt 1.1.2016. Ajanjaksolla 1.1.2016–7.2.2016 ei siis ollut kyse kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettusta palkkatyöstä.
- 18 Näin ollen X:n ja Y:n osalta on selvitettävä, onko välikaudet katsottava Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa työskentelyyn rinnastettaviksi tilanteiksi. Palkaton loma on loma, josta työnantaja ja työntekijä ovat keskenään sopineet osalle työajasta tai koko työajalle. Siitä on kyse vain, jos työsuhte pysyy voimassa ja velvollisuus tehdä työtä ja velvollisuus maksaa palkkaa palautuvat sovitun ajanjakson päättyttyä.
- 19 X:llä ja Y:llä ei ollut välikausien aikana työsuhdetta. Näinä ajanjaksoina heitä ei niin ollen pidetty työntekijöinä eikä kyse ollut myöskään työn tilapäisestä keskeytymisestä. Näin ollen asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan a alakohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen 11 artiklan 3 kohdan a alakohdan kanssa, nojalla heidän tilanteeseensa ei sovelleta Alankomaiden lainsäädäntöä.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tämä ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että välikausina sovellettava lainsäädäntö olisi silloin määritettävä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan perusteella (asuinvaltion lainsäädäntö). Svbn mukaan asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohtaa on kuitenkin sovellettava, koska X ja Y lopettivat

työskentelynsä tilapäisesti välikausien ajaksi. Näiden ajanjaksojen pituudella ei ole merkitystä.

- 21 X:n asiassa asianosaiset ja rechtbank viittasivat tuomioon Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). Rechtbank päätelee tämän tuomion 50 kohdan viimeisestä virkkeestä, että henkilöön, joka työskentelee vain yhdessä jäsenvaltiossa, sovelletaan kuitenkin edelleen kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä silloinkin, kun työnantajan ja työntekijän välillä ei ole jatkuvaa työsopimussuhdetta.
- 22 Svb viittaa sitä vastoin asuinvaltion lainsäädännön soveltamista koskevaan perusteluun, jonka unionin tuomioistuin esitti tuomion Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) 51 ja 52 kohdassa.
- 23 Lisäksi asetuksen N:o 883/2004 II osaston säännökset muodostavat täydellisen ja yhtenäisen lainvalintasääntöjen kokonaisuuden ja näillä säännöksillä pyritään estämään paitsi useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen myös se, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvan tarjoamaa suojaa siitä syystä, ettei heihin voitaisi soveltaa mitään lainsäädäntöä (tuomio 8.5.2019, SF (C-631/17, EU:C:2019:381), 33 kohta). Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohtaa sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joita ei ole mainittu kyseisen säännöksen a–d alakohdassa, eikä ainoastaan henkilöihin, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo voivansa päätellä tästä oikeuskäytännöstä, että henkilöt, jotka työskentelevät tavallisesti jossakin jäsenvaltiossa, kuuluvat asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan niin kauan kuin he eivät ole lopettaneet työskentelyään lopullisesti tai tilapäisesti. Ratkaisevaa ei näytä olevan edes se, onko työsuhdetta enää olemassa. Se, että asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa säädetään erillisestä lainvalintasäännöstä tilanteissa, joita ei tarkoiteta tämän säännöksen a–d alakohdassa, ei muuta tätä päätelmää. Jos työskentely kuitenkin lopetetaan, vaikka vain tilapäisestäkin, sovelletaan asuinvaltion lainsäädäntöä.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päätelee lisäksi unionin tuomioistuimen 19.9.2019 antamasta tuomiosta Van den Berg ym. (C-95/18 ja C-96/18, EU:C:2019:76), ettei Alankomailla työskentelyvaltiona ole velvollisuutta ottaa vakuutuksensa piiriin toisessa jäsenvaltiossa asuvaa työntekijää sellaisten ajanjaksojen osalta, joiden aikana kyseiseen työntekijään sovelletaan asetuksen N:o 883/2004 II osaston nojalla asuinvaltion lainsäädäntöä.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle ei ole suoralta kädeltä selvää, miten kyseisiä lähtökohtia on tulkittava ja sovellettava tapauksissa, joissa kyse on keskeytyksiä sisältävästä vuokratyöstä. Kysymys on erityisesti siitä, mitkä tekijät ovat merkityksellisiä sen arvioimiseksi, onko keskeytyksiä sisältävässä vuokratyössä kyse työskentelyn tilapäisestä lopettamisesta. Ehkä on mahdollista antaa yleinen ohje siitä, minkä ajan kuluttua työntekijän, joka ei enää ole

työsopimussuhteessa, on päinvastaisten viitteiden puuttuessa katsottava lopettaneen tilapäisesti työskentelynsä työskentelyvaltiossa.

- 27 X:n tapauksessa merkitystä on sillä, että hän on aina suuntautunut Alankomaiden työmarkkinoille. Kun otetaan huomioon myös tuomion Franzen (C-382/13) 50 kohta, tämä voisi johtaa oletukseen, että X:ään sovelletaan jatkuvasti Alankomaiden lainsäädäntöä, koska hän ei ole tosiasiallisesti lopettanut työskentelyään Alankomaissa. Merkitystä voisi olla myös sillä, että X ei selvästikään keskeyttänyt vuokratyöskentelyä vapaaehtoisesti.
- 28 Kysymys on kuitenkin siitä, syntyykö myös X:n tapauksen kaltaisissa olosuhteissa jossain vaiheessa tilanne, jossa on kyse työskentelyn tilapäisestä lopettamisesta, minkä johdosta asianomaiseen henkilöön sovellettaisiin asuinvaltion lainsäädäntöä.
- 29 Toisen mahdollisen lähestymistavan, jota Svb noudattaa, mukaan henkilöön sovelletaan tuomion Franzen (C-382/13) 51 kohdan valossa sinä ajanjaksona, jona hän ei tee ansiotyötä eikä hänellä ole työsuhdetta, alusta lähtien asuinvaltion lainsäädäntöä, myös jos työskentely Alankomaissa ei ole lakannut lopullisesti. Ainoa poikkeus on silloin, kun asianomainen saa asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua etuutta.
- 30 Tästä on se etu, että sovellettava lainsäädäntö voidaan määrittää heti kyseisenä ajankohtana eikä vasta jälkikäteen tehtävän arvioinnin perusteella. Tällainen arviointi aiheuttaa lähtökohtaisesti epävarmuutta, erityisesti silloin, kun työsuhdetta ei enää ole.
- 31 Haittana on, että sovellettava lainsäädäntö saattaa vaihtua usein, mikä voi estää työntekijöitä lähtemästä rajanylittävään vuokratyöhön.
- 32 Y:n tilanne on tyypillinen monille Alankomaihin saapuville siirtotyöläisille. On kyse siitä, mikä vaikutus tällä tilanteella on määritettäessä heihin sovellettavaa lainsäädäntöä.