

Predmet C-329/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. svibnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. svibnja 2023.

Podnositelj revizije:

Zavod za socijalno osiguranje samozaposlenih osoba

Druga stranka u revizijskom postupku:

Dr. W. M.

Predmet glavnog postupka

Zakonodavstvo u području socijalnog osiguranja – Djelatnost samozaposlene osobe u državi članici, državi EGP-a i trećoj zemlji – Pravila koordinacije – Nadležnost

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li u okolnostima u kojima je građanin Unije istodobno zaposlen u državi članici EU-a, državi EFTA-e koja je članica EGP-a (Lihtenštajn) i Švicarskoj primijeniti pravila prava Unije o određivanju primjenjivog zakonodavstva u području socijalnog osiguranja iz Uredbe (EZ) br. 883/2004 u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Treba li u takvom slučaju Uredbu (EZ) br. 883/2004, u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009, primijeniti na način da se primjenjivost zakonodavstva o socijalnom osiguranju ocjenjuje odvojeno, s jedne strane, u odnosu na državu članicu EU-a i države EFTA-e koja je članica EGP-a te, s druge strane, u odnosu na državu članicu EU-a i Švicarsku, pa prema tome izdati zasebnu potvrdu o primjenjivom zakonodavstvu?

3. Mijenja li se „ta situacija” u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004 zapošljavanjem u drugoj državi na koju se primjenjuje navedena uredba iako se time ni na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 ni prema Uredbi (EEZ) br. 1408/71 ne mijenja mjerodavno zakonodavstvo, a ta je djelatnost tako neznatna da se njome ostvaruje samo otprilike 3 % ukupnog dohotka?

Je li u tom pogledu bitno treba li u smislu drugog pitanja provesti odvojenu koordinaciju dvostranih odnosa između, s jedne strane, predmetnih država i, s druge strane, jedne od prethodno spomenutih država i „druge” države?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Druga stranka u revizijskom postupku ima austrijsko i lihtenštajnsko državljanstvo, boravi u Austriji te je tijekom predmetnog razdoblja (od 1. siječnja 2017. do 31. ožujka 2018.) bio kao liječnik samozaposlen u Austriji, Lihtenštajnu i Švicarskoj. Otprilike 19 % svojeg dohotka ostvario je u Austriji, 78 % u Lihtenštajnu i 3 % u Švicarskoj. U Švicarskoj radi od 1. siječnja 2017. Prije toga se zbog njegova boravišta u Austriji na njega nedvojbeno primjenjivalo austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju na temelju članka 14.a stavka 2. Uredbe (EEZ) br. 1408/71.
- 2 Od Zavoda za socijalno osiguranje, podnositelja revizije, zatražio je 14. travnja 2020. izdavanje obrasca E 101 u skladu s Uredbom (EEZ) br. 1408/71 za razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. ožujka 2018., iz kojeg proizlazi da se na podnositelja zahtjeva primjenjuje austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju.

- 3 Taj je zahtjev Zavod za socijalno osiguranje smatrao zahtjevom za izdavanje obrasca A1 na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009 te ga je odbio odlukom od 21. listopada uz obrazloženje da, iako se Uredba (EZ) br. 883/2004 u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009 (odnosno Uredba (EEZ) br. 1408/71 prema prijelaznoj odredbom iz članka 87. Uredbe (EZ) br. 883/2004) primjenjuje u odnosu na Lihtenštajn u skladu sa Sporazumom o EGP-u kao i u odnosu na Švicarsku na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba između EU-a i Švicarske, za potpunu europsku koordinaciju nedostaje krovni sporazum kojim bi se zajednički obuhvatile države članice EU-a, države EFTA-e koje su članice EGP-a i Švicarska. Stoga se prema njegovu mišljenju na djelatnosti druge stranke u revizijskom postupku u relevantnom razdoblju odvojeno primjenjuju zakonodavstva Austrije, Lihtenštajna i Švicarske.
- 4 Druga stranka u revizijskom postupku podnijela je žalbu protiv te odluke, koju je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) prihvatio presudom od 28. siječnja 2022. Naveo je da se drugoj stranci u revizijskom postupku treba i za njegovu djelatnost u Lihtenštajnu i za onu u Švicarskoj tijekom predmetnog razdoblja izdati obrazac E 101 odnosno A1, prema kojem se na te djelatnosti primjenjuje austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) smatrao je da se na drugu stranku u revizijskom postupku najprije nedvojbeno primjenjivalo austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju, ali da je sporno jesu li zbog njegova rada u Švicarskoj i dalje primjenjive dotad mjerodavne odredbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71. Međutim, ocijenio je da nije potreban poseban krovni sporazum. Istaknuo je da se okolnosti zaposlenja u Austriji i Lihtenštajnu trebaju ocijeniti na temelju Sporazuma o EGP-u, a da se na okolnosti zaposlenja u Austriji i Švicarskoj primjenjuje Sporazum o slobodnom kretanju.
- 6 Utvrdio je da se u predmetnom slučaju u skladu sa Sporazumom o EGP-u primjenjuju odredbe Uredbe (EZ) br. 883/2004, a da se na temelju prijelaznih odredbi te uredbe na drugu stranku u revizijskom postupku u pogledu njezine istodobne zaposlenosti u Austriji i Lihtenštajnu dotad primjenjuju odredbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71. Zapošljavanje u Švicarskoj nije prema njegovu mišljenju obuhvaćeno Sporazumom o EGP-u i njime se ne mijenja postojeća situacija u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004. Naveo je da se drugoj stranci u revizijskom postupku stoga, kao i dosad, treba u pogledu istodobne zaposlenosti u Austriji i Lihtenštajnu izdati potvrda E 101, prema kojoj ona u Austriji ima obvezno socijalno osiguranje.
- 7 Istaknuo je da istodobnu zaposlenost u Austriji i Švicarskoj treba u skladu sa Sporazumom o slobodnom kretanju osoba ocijeniti na temelju članka 13. Uredbe (EZ) br. 883/2004. Smatrao je da se, s obzirom na to da se znatan dio djelatnosti obavlja u Austriji (država članica boravišta), austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju primjenjuje i na djelatnost u Švicarskoj.

- 8 Zavod za socijalno osiguranje podnio je Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija) reviziju protiv te presude. Istaknuo je da se u predmetnom slučaju postavlja pitanje međusobnog odnosa Uredbe (EZ) br. 883/2004, Uredbe (EZ) br. 987/2009 i Uredbe (EEZ) br. 1408/71. Tvrdio je da je Bundesverwaltungsgerichtova (Savezni upravni sud) ocjena nepravilna jer odredbe prava Unije nisu primjenjive na tri predmetne države. Naprotiv, na djelatnosti druge stranke u revizijskom postupku trebaju se prema njegovu mišljenju odvojeno primijeniti zakonodavstva Austrije, Lihtenštajna i Švicarske.
- 9 Druga stranka u revizijskom postupku istaknula je u tom pogledu da je odluka Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) u konačnici pravilna, ali da nije potrebno podijeliti činjenice u odnosu na Austriju i Lihtenštajn te Austriju i Švicarsku. Navela je da je pitanje primjenjivosti austrijskog ili lihtenštajnskog zakonodavstva o socijalnom osiguranju relevantno isključivo s obzirom na odnos između austrijskog Zavoda za socijalno osiguranje i lihtenštajnska tijela. Prema njezinu mišljenju nije potreban krovni niti je jasno zašto se bez takvog sporazuma ne bi primjenjivala Uredba (EZ) br. 883/2004. Smatrala je da je riječ o pitanju uređenom Sporazumom o EGP-u i njegovim priložima, a time i Uredbom (EZ) br. 883/2004, zbog čega se primjenjuje Uredba (EEZ) br. 1408/71.
- 10 Također je tvrdila da nije riječ o klasičnoj situaciji koja se odnosi na treće zemlje jer se obje prethodno navedene uredbe primjenjuju i na Lihtenštajn i Švicarsku (u toj državi na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba). Prema njezinu bi mišljenju bilo paradoksalno da se pravom Unije, koje se u Austriji obvezno primjenjuje, isključuje dvostrani odnos Švicarske i Lihtenštajna. Istaknula je da primjena Uredbe (EZ) br. 883/2004 ne ovisi ni o postojanju krovnog sporazuma. Smatrala je da, s obzirom na to da se postojeća situacija nije promijenila ni zbog rada u Švicarskoj (u razmjeru od 3 % dohotka), za predmetno razdoblje i dalje ima obvezno socijalno osiguranje u Austriji.

Kratak pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Pitanje zakonodavstva o socijalnom osiguranju koje se primjenjuje na građane zaposlene u više država uređeno je u odnosu na države članice EU-a Uredbom (EZ) br. 883/2004 u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009. Sporazumima, kao što su Sporazum o EGP-u ili Sporazum o slobodnom kretanju osoba između EU-a i Švicarske, utvrđena je primjena tog zakonodavstva Unije o koordinaciji i u odnosu na druge države. Ni jednim od tih dvaju sporazuma ne predviđa se uključivanje državljana trećih zemalja u koordinaciju niti postoje sustav koordinacije u odnosu na drugi sporazum i sveobuhvatni sporazum kojim su obuhvaćene i države EGP-a i Švicarska.

Prvo i drugo pitanje

- 12 Budući da ne postoji takav sveobuhvatni sporazum, treba prema mišljenju Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) odvojeno razmatrati Sporazum

o EGP-u i Sporazum o slobodnom kretanju osoba te izdati dvije različite potvrde o primjenjivim odredbama o socijalnom osiguranju, odnosno, s jedne strane, u odnosu na Austriju i Lihtenštajn te, s druge strane, u odnosu na Austriju i Švicarsku.

- 13 Druga stranka u revizijskom postupku također smatra da je potrebna zasebna ocjena u odnosu na Austriju i Lihtenštajn potrebna je i prema mišljenju, ali ne u odnosu na Austriju i Švicarsku u ovom slučaju.
- 14 Prema mišljenju Zavoda za socijalno osiguranje u tom je slučaju u potpunosti isključena koordinacija na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 u vezi s Uredbom (EZ) br. 987/2009.
- 15 Čini se da Bundesverwaltungsgerichtov (Savezni upravni sud) pristup nije u skladu s ciljem pravila o koordinaciji, to jest određivanjem jednog pravnog poretka koji se primjenjuje na sve osobe u određenom razdoblju. To načelo jedinstva također znači da u skladu s pravilima o koordinaciji određivanje primjenjivog zakonodavstva nije povezano s djelatnošću, nego s osobom. Izdavanje dviju različitih potvrda E 101 ili A 1 za istu osobu i isto razdoblje stoga je *a priori* isključeno.
- 16 Iz zasebnih razmatranja Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) samo slučajno je proizašla primjena austrijskog zakonodavstva u ovom slučaju. Zasebno razmatranje neznatno promijenjene situacije s obzirom na dvostrane odnose moglo bi dovesti do istodobne primjenjivosti zakonodavstava različitih država. Stajalište druge stranke u revizijskom postupku u konačnici bi također dovelo do takvog ishoda. Naime, u slučaju spora o odredbama koje se primjenjuju u odnosu na Švicarsku trebalo bi donijeti odluku koja možda ne bi bila u skladu s utvrđenim zakonodavstvom koje se primjenjuje u odnosu na Lihtenštajn.
- 17 Takav ishod mogao bi se izbjeći isključivo ako bi se na temelju primjenjivosti zakonodavstva Unije o koordinaciji, koje proizlazi iz Sporazuma o EGP-u i Sporazuma o slobodnom kretanju osoba sa Švicarskom, zaključilo da bi se u slučaju trostranog odnosa, kao što je onaj o kojem je riječ u ovom predmetu, koordinacija trebala provesti s obzirom na sve države zajedno, a ne odvojeno s obzirom na svaku dvostranu situaciju. Međutim, čini se da u nedostatku sveobuhvatnog sporazuma za to ne postoji pravna osnova.
- 18 Zbog tih razloga sud koji je uputio zahtjev smatra da u predmetnom slučaju ne treba ni izravno ni neizravno primijeniti pravila Unije o koordinaciji. Međutim, to ne znači da je sporazumom sa Švicarskom, s obzirom na to da ne sadržava odredbe koje bi bile u suprotnosti s primjenom Uredbe (EZ) br. 883/2004, isključena primjena zakonodavstva o koordinaciji u odnosu na Austriju i Lihtenštajn. Naprotiv, njezina neprimjenjivost proizlazi iz toga što trostrana situacija nije uređena ni Uredbom ni sporazumom, pa je na temelju te uredbe odvojeno razmatranje dvostranih situacija u suprotnosti s načelom jedinstvenosti.

- 19 Budući da tumačenje suda koji je uputio zahtjev nije toliko očito da ne postoji razumna sumnja, valja uputiti zahtjev za prethodnu odluku o prvim dvama prethodnim pitanjima.

Treće pitanje

- 20 U slučaju primjenjivosti Uredbe (EZ) br. 883/2004 na predmetni slučaj postavlja se pitanje kako treba tumačiti prijelaznu odredbu iz članka 87. stavka 8.
- 21 Zbog njezina boravišta u Austriji na drugu stranku u revizijskom postupku se do njezina zaposlenja u Švicarskoj nedvojbeno primjenjivalo austrijsko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju na temelju članka 14.a stavka 2. Uredbe (EEZ) br. 1408/71. Slična odredba ne postoji u Uredbi (EZ) br. 883/2004. Naprotiv, na samozaposlenost u više država članica primjenjuje se u skladu s njezinim člankom 13. stavkom 2. zakonodavstvo države članice boravišta isključivo ako se u potonjoj obavlja znatan dio djelatnosti; u suprotnom se primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj je središte interesa djelatnosti. Iz te odredbe zapravo bi proizlazila primjena lihtenštajnskog zakonodavstva o socijalnom osiguranju u predmetnom slučaju, ali bi se na temelju prijelazne odredbe iz članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004 i dalje ponajprije primjenjivalo austrijsko pravo. Obavljanje dodatne djelatnosti kojom se ostvaruje 3 % ukupnog dohotka u svojstvu samozaposlene osobe u drugoj državi na koju se primjenjuje zakonodavstvo o koordinaciji ne bi moglo dovesti do drukčije nadležnosti u području primjene Uredbe (EEZ) br. 1408/71 jer je na temelju njezina članka 14.a stavka 2. relevantna isključivo država boravišta sve dok se u njoj obavlja dio djelatnosti. U okviru primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 tako neznatna djelatnost također ne bi mogla utjecati na primjenjivost zakonodavstva države članice boravišta u kojoj se obavlja znatan dio djelatnosti.
- 22 Zbog toga bi se „situacija” u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004 mogla smatrati nepromijenjenom u slučaju obavljanja neznatne djelatnosti u svojstvu samozaposlene osobe pored djelatnosti koje se u tom svojstvu već obavljaju drugoj državi na koju se primjenjuje zakonodavstvo (države koja nije država boravišta) o koordinaciji jer to nije relevantno za određivanje primjenjivog zakonodavstva ni na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 ni prema Uredbi (EEZ) br. 1408/71.
- 23 Međutim, također bi se moglo smatrati da druga zaposlenost u drugoj državi na koju se primjenjuje zakonodavstvo o koordinaciji u svakom slučaju podrazumijeva promjenu postojeće situacije jer u tom slučaju treba uključiti drugu državu u koordinaciju, čak i ako se zbog toga ne bi promijenila nadležnost. Međutim, ako se zastupa to stajalište, postavlja se pitanje mijenja li se postojeća situacija i tako neznatnom djelatnošću poput one u predmetnom slučaju.
- 24 S druge strane, ako bi se primjenjivost zakonodavstva o socijalnom osiguranju u odnosu na dvije država EGP-a trebala ocijeniti neovisno o predmetnoj situaciji u odnosu na Švicarsku, zapošljavanje u Švicarskoj *a priori* ne može biti relevantno

za ocjenu u pogledu država EGP-a. Stoga se njime prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, a koji se u tom pogledu poziva na stajalište Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud), također ne bi mogla promijeniti postojeća situacija u smislu članka 87. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 883/2004.

- 25 Čini se da nije dovoljno jasan ni odgovor na to pitanje kao ni na dodatno pitanje, zbog čega je Sudu trebalo uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

RADNI DOKUMENT