

Zaak C-329/23

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:

25 mei 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 mei 2023

Verzoekende partij tot Revision:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen

Andere partij in de procedure:

Dr. W M

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Socialezekerheidswetgeving – Werkzaamheden niet in loondienst in een lidstaat, een EER-staat en een derde staat – Coördinatievoorschriften – Bevoegdheid

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moeten in een situatie waarin een burger van de Unie tegelijkertijd in een lidstaat van de EU, in een EER-EVA-staat (Liechtenstein) en in Zwitserland werkzaam is, de Unierechtelijke regels inzake de vaststelling van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving overeenkomstig verordening (EG) nr. 883/2004, gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 987/2009, worden toegepast?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2. Moet verordening (EG) nr. 883/2004, gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 987/2009, in een dergelijk geval aldus worden toegepast dat de toepasselijkheid van de socialezekerheidswetgeving afzonderlijk moet worden beoordeeld enerzijds in de verhouding tussen de EU-lidstaat en de EER-EVA-staat en anderzijds in de verhouding tussen de EU-lidstaat en Zwitserland, en er dienovereenkomstig in elk der gevallen een afzonderlijke verklaring betreffende de toepasselijke wetgeving moet worden afgegeven?

3. Is er sprake van een wijziging van de „desbetreffende situatie” in de zin van artikel 87, lid 8, van verordening (EG) nr. 883/2004, wanneer de beroepsactiviteit wordt uitgebreid naar een andere staat waarop genoemde verordening van toepassing is, ook indien dit noch overeenkomstig verordening (EG) nr. 883/2004 noch overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1408/71 leidt tot een wijziging van de toepasselijke wetgeving en de omvang van deze activiteit dermate ondergeschikt is dat daarmee slechts ongeveer 3 % van het totale inkomen wordt verkregen?

Is het daarbij van belang of, zoals bedoeld in de tweede vraag, de coördinatie in de bilaterale verhouding tussen de tot dusver betrokken staten enerzijds en tussen een van de tot dusver betrokken staten en de „andere” staat anderzijds afzonderlijk dient te gebeuren?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

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

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

Verordening (EEG) Nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De andere partij in de procedure (hierna: „medebetrokkene”) bezit de Oostenrijkse en de Libanese nationaliteit, woont in Oostenrijk en was in de litigieuze periode (1 januari 2017 t/m 31 maart 2018) als zelfstandig arts werkzaam in Oostenrijk, Liechtenstein en Zwitserland. Hij verwierf ongeveer 19 % van zijn inkomen in Oostenrijk, 78 % in Liechtenstein en 3 % in Zwitserland. Op 1 januari 2017 was hij in Zwitserland gaan werken. Voordien viel hij, vanwege zijn woonplaats in

Oostenrijk, overeenkomstig artikel 14 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 duidelijk onder de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving.

- 2 Op 14 april 2020 verzocht medebetrokkene verzoekster tot „Revision”, de Sozialversicherungsanstalt (socialezekerheidsorgaan) om afgifte van een formulier E 101 overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1408/71 voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 maart 2018, waaruit bleek dat de aanvrager onder het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel viel.
- 3 De Sozialversicherungsanstalt behandelde het verzoek als een aanvraag tot afgifte van een A1-verklaring overeenkomstig verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EG) nr. 987/2009 en wees het bij besluit van 21 oktober af met als reden dat weliswaar wat Liechtenstein betreft op grond van de EER-Overeenkomst verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EG) nr. 987/2009 [dan wel overeenkomstig de overgangsbepaling van artikel 87 van verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EEG) nr. 1408/71] en wat Zwitserland betreft op grond van de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen tussen de EU en Zwitserland eveneens verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EG) nr. 987/2009 gold, maar dat er voor een omvattende Europese coördinatie geen overkoepelende overeenkomst bestond die betrekking had op de EU-lidstaten, de EER-EVA-staten en Zwitserland tezamen. De werkzaamheden van medebetrokkene in de periode in kwestie moesten daarom afzonderlijk aan de wetgeving van respectievelijk Oostenrijk, Liechtenstein en Zwitserland worden onderworpen.
- 4 Medebetrokkene heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), dat bij vonnis van 28 januari 2022 is toegewezen. Deze bestuursrechter oordeelde dat aan medebetrokkene zowel voor zijn werkzaamheden in Liechtenstein als in Zwitserland in de periode in kwestie een formulier E 101 of A1 moest worden afgegeven, waarin werd verklaard dat deze onder de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving vielen.
- 5 Medebetrokkene viel in de aanvankelijke situatie onmiskenbaar onder de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving, maar vanwege zijn nieuwe werk in Zwitserland was het de vraag, of de tot dan toe relevante bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing bleven. Een specifieke overkoepelende overeenkomst was evenwel niet nodig. De werkzaamheden in de verhouding tussen Oostenrijk en Liechtenstein moesten worden beoordeeld op basis van de EER-overeenkomst en die in de verhouding tussen Oostenrijk en Zwitserland op basis van de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen.
- 6 In casu golden op voet van de EER-overeenkomst de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 en vielen de parallelle beroepswerkzaamheden van medebetrokkene in Oostenrijk en Liechtenstein krachtens de overgangsbepalingen van deze verordening tot dusver onder de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71. Zijn nieuwe werkzaamheden in Zwitserland vielen niet onder de

EER-overeenkomst en veranderde niets aan de situatie in de zin van artikel 87, lid 8, van verordening (EG) nr. 883/2004. Voor zijn parallelle beroepsactiviteiten in Oostenrijk en Liechtenstein had hij onveranderd recht op de afgifte van een E 101 verklaring, inhoudende dat hij in Oostenrijk onder de socialeverzekeringsplicht viel.

- 7 Zijn parallelle beroepsactiviteiten in Oostenrijk en Zwitserland moesten krachtens de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen worden beoordeeld in het licht van artikel 13 van verordening (EG) nr. 883/2004. Aangezien de werkzaamheden in wezenlijke mate in Oostenrijk (de woonstaat van medebetrokkene) waren verricht, vielen ook de werkzaamheden in Zwitserland onder de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving.
- 8 Tegen dit vonnis heeft de Sozialversicherungsanstalt Revision ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Volgens haar is gaat het in het onderhavige geval om de vraag hoe verordening (EG) nr. 883/2004, verordening (EG) nr. 987/2009 en verordening (EEG) nr. 1408/71 zich tot elkaar verhouden. De beoordeling van het Bundesverwaltungsgericht is onjuist, aangezien de bepalingen van het Unierecht in de verhouding tussen de drie betrokken staten niet van toepassing zijn. De werkzaamheden van medebetrokkene moeten daarom afzonderlijk aan de wettelijke regelingen van Oostenrijk, Liechtenstein en Zwitserland worden onderworpen.
- 9 Volgens medebetrokkene is in dit verband de beslissing van het Bundesverwaltungsgericht uiteindelijk juist, maar dat is geen reden om onderscheid te maken tussen de werkzaamheden in de verhouding Oostenrijk-Liechtenstein en die in de verhouding Oostenrijk-Zwitserland. De vraag of de Oostenrijkse of de Liechtensteinse socialezekerheidswetgeving van toepassing is, is enkel relevant in de verhouding tussen de Oostenrijkse Sozialversicherungsanstalt en de autoriteiten van Liechtenstein. Een overkoepelend overeenkomst is niet nodig en ook valt niet in te zien waarom zonder een dergelijke overeenkomst verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing zou zijn. Aan de orde is een kwestie in het kader van de EER-overeenkomst plus bijlagen hierbij, en dus in het kader van verordening (EG) nr. 883/2004, met de toepasselijkheid van verordening (EEG) nr. 1408/71 als gevolg.
- 10 Voorts is er volgens hem geen sprake van een klassieke verhouding tussen drie staten, aangezien beide genoemde verordeningen ook van toepassing zijn in de verhouding met Liechtenstein en Zwitserland (in het laatste geval op grond van de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen). Het zou paradoxaal zijn wanneer door de bilaterale relatie tussen Zwitserland en Liechtenstein dwingend toepasselijk Unierecht in Oostenrijk niet meer zou gelden. De toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 is ook niet afhankelijk van het bestaan van een overkoepelende overeenkomst. Aangezien ook de „desbetreffende situatie” door de werkzaamheden in Zwitserland (met een omvang van 3 % van het totale

inkomen) ongewijzigd is, is in de periode in kwestie onveranderd de Oostenrijkse socialeverzekeringplicht van toepassing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 Voor de lidstaten van de Unie wordt de vraag welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is op een burger die in meer dan één lidstaat werkzaam is, geregeld in verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EG) nr. 987/2009. Deze Unierechtelijke coördinatie­regeling is via verdragen als de EER-Overeenkomst en de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen tussen de EU en Zwitserland, ook van toepassing verklaard in de verhouding met andere staten. Geen van beide verdragen bevat een grondslag voor de toepasselijkheid van de coördinatie­regeling voor onderdanen van derde landen, en evenmin bestaan er afzonderlijke coördinatie­regelingen ten aanzien van beide verdragen of bestaat er een overkoepelende overeenkomst die zowel de EER-staten als Zwitserland bindt.

Eerste en tweede vraag

- 12 Bij gebreke van een dergelijke overkoepelende overeenkomst moeten de EER-Overeenkomst en de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen naar het oordeel van het Bundesverwaltungsgericht afzonderlijk in ogenschouw worden genomen en moeten twee afzonderlijke verklaringen betreffende de toepasselijke socialezekerheidsregels worden afgegeven, namelijk een in de verhouding Oostenrijk-Liechtenstein en een in de verhouding Oostenrijk-Zwitserland.
- 13 Ook volgens medebetrokkene moet de verhouding Oostenrijk-Liechtenstein afzonderlijk worden beoordeeld, terwijl over de verhouding Oostenrijk-Zwitserland in dit geval geen oordeel hoeft te worden uitgesproken.
- 14 Volgens de Sozialversicherungsanstalt kan een coördinatie overeenkomstig verordening (EG) nr. 883/2004 junctis verordening (EG) nr. 987/2009, in dit geval geheel achterwege blijven.
- 15 De benadering van het Bundesverwaltungsgericht lijkt niet verenigbaar met het doel van de coördinatie­regeling, namelijk de aanwijzing van één enkele rechtsorde die in een bepaalde periode voor iedereen dient te gelden. Dit beginsel van uniformiteit betekent ook dat volgens de coördinatie­regeling de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving niet wordt bepaald door de beroepsactiviteit, maar door de persoon. De afgifte van twee verschillende E 101- of A1-verklaringen voor een en dezelfde persoon en een en dezelfde periode is dus a priori niet denkbaar.
- 16 In dit geval hebben de twee afzonderlijke beschouwingen van het Bundesverwaltungsgericht alleen toevallig geleid tot de toepassing van de Oostenrijkse wetgeving. In een enigszins afwijkende situatie zou een afzonderlijke beschouwing van alleen de bilaterale verhoudingen kunnen leiden tot de gelijktijdige toepasselijkheid van de wetgevingen van verschillende staten. Ook de

zienswijze van medebetrokkene zou uiteindelijk tot deze uitkomst leiden. Immers, zodra in de verhouding met Zwitserland een geschil over de toepasselijke regels zou ontstaan, zou een beslissing moeten worden genomen die eventueel in strijd zou kunnen zijn met de aanwijzing van de in de verhouding met Liechtenstein toepasselijke wetgeving.

- 17 Een dergelijke uitkomst zou slechts kunnen worden vermeden, indien uit de toepasselijkheid van de Unierechtelijke coördinatieregeling op grond van de EER-Overeenkomst en de met Zwitserland gesloten Overeenkomst over het vrije verkeer van personen zou worden afgeleid dat in een trilateraal geval als het onderhavige de coördinatie dient te geschieden tussen alle staten gezamenlijk en niet afzonderlijk ten aanzien van de onderscheidenlijke bilaterale situaties. Omdat een overkoepelende overeenkomst ontbreekt, is daarvoor echter kennelijk geen rechtsgrondslag aanwezig.
- 18 De verwijzende rechter is van mening dat in casu om die redenen direct noch indirect de Unierechtelijke coördinatieregels moeten worden toegepast. Dit betekent echter niet dat het verdrag met Zwitserland de toepasselijkheid van de coördinatieregeling in de verhouding Oostenrijk-Liechtenstein teniet zou doen, aangezien het verdrag geen bepalingen bevat die in de weg staan aan de toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004. Dat dit niet van toepassing is, vloeit integendeel voort uit het feit dat noch de verordening noch het verdrag een tripartiete situatie regelt en dat een afzonderlijke benadering met onderscheidenlijke toepassing van deze verordening op bilaterale situaties in strijd is met het beginsel van eenvormigheid.
- 19 Aangezien de uitlegging van de verwijzende rechter niet zo evident is dat redelijkerwijs niet aan de juistheid ervan kan worden getwijfeld, moeten de eerste twee prejudiciële vragen worden gesteld.

Derde vraag

- 20 Voor het geval verordening (EG) nr. 883/2004 in casu van toepassing zou zijn, rijst de vraag hoe de overgangsbepaling van artikel 87, lid 8, moet worden uitgelegd.
- 21 Voordat medebetrokkene in Zwitserland ging werken, viel hij, vanwege zijn woonplaats in Oostenrijk, overeenkomstig artikel 14 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 onmiskenbaar onder de Oostenrijkse socialezekerheidswetgeving. Verordening (EG) nr. 883/2004 bevat geen vergelijkbare regeling. Integendeel, volgens artikel 13, lid 2, is op degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden anders dan in loondienst pleegt te verrichten, de wetgeving van de lidstaat waar hij woont van toepassing, enkel wanneer hij aldaar een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht; indien dit niet het geval is, is van toepassing de wetgeving van de lidstaat waar zich het centrum van belangen van zijn werkzaamheden bevindt. Deze bepaling zou er in casu in feite toe leiden dat de Liechtensteinse

socialezekerheidswetgeving van toepassing is, ware het niet dat de overgangsbepaling van artikel 87, lid 8, van verordening (EG) nr. 883/2004 erin voorziet dat allereerst het Oostenrijkse recht van toepassing is. De uitbreiding van de beroepswerkzaamheden buiten loondienst naar nog een andere staat waarop de coördinatieregeling van toepassing is, waarmee 3 % van het totale inkomen wordt verdiend, had binnen het toepassingsgebied van verordening (EEG) nr. 1408/71 niet tot een andere bevoegdheid kunnen leiden, aangezien volgens artikel 14 bis, lid 2, van die verordening alleen de woonstaat bepalend is zolang een deel van de werkzaamheden aldaar wordt verricht. Binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 883/2004 zou een zo geringe activiteit evenmin iets kunnen veranderen aan de toepasselijkheid van de wetgeving van de woonstaat waar een substantieel deel van de werkzaamheden wordt verricht.

- 22 In dit verband lijkt er geen sprake te zijn van een wijziging van de „desbetreffende situatie” in de zin van artikel 87, lid 8, van verordening (EG) nr. 883/2004, indien naast reeds uitgeoefende werkzaamheden anders dan in loondienst slechts geringe werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere staat waarop het coördinatierecht van toepassing is (niet zijnde de woonstaat) worden uitgeoefend, aangezien dit niet relevant is voor de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving zowel op grond van verordening (EG) nr. 883/2004 als van verordening (EEG) nr. 1408/71.
- 23 Denkbaar is echter ook dat een andere beroepsactiviteit in een andere staat waarop de coördinatieregeling van toepassing is, in elk geval een verandering van de „desbetreffende situatie” inhoudt, aangezien nu ook die andere staat bij de coördinatie moet worden betrokken, ook al zou dit niet tot een wijziging van de bevoegdheid leiden. Indien deze opvatting wordt gevolgd, rijst evenwel de vraag of zelfs een zo geringe activiteit als in casu tot verandering van de „desbetreffende situatie” leidt.
- 24 Indien echter de toepasselijkheid van de socialezekerheidswetgeving in de verhouding tussen twee EER-staten moet worden beoordeeld los van de situatie die in de verhouding met Zwitserland aan de orde is, lijken bij de beoordeling van de verhouding tussen de EER-staten de werkzaamheden in Zwitserland bij voorbaat geen rol te spelen. Naar gevoelen van de verwijzende rechter – dat op dit punt overeenkomt met het standpunt van het Bundesverwaltungsgericht – kunnen zij dus evenmin leiden tot een verandering van de desbetreffende situatie in de zin van artikel 87, lid 8, van verordening (EG) nr. 883/2004.
- 25 Ook het antwoord op de derde vraag plus aanvullende vraag lijkt onvoldoende duidelijk, zodat deze bij verzoek om prejudiciële beslissing wordt voorgelegd aan het Hof.