

Asia C-329/23

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

Jättämispäivä:

25.5.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

9.5.2023

Revision-menettelyn valittaja:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen

Muu osapuoli:

Dr. W M

Pääasian kohde

Sosiaaliturvalainsäädäntö – Itsenäinen ammatinharjoittaminen jäsenvaltiossa, ETA-valtiossa ja kolmannessa maassa – Yhteensovittamissäännökset – Toimivalta

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko tilanteeseen, jossa unionin kansalainen toimii ammatinharjoittajana samanaikaisesti EU:n jäsenvaltiossa, ETA- ja EFTA-valtiossa (Liechtenstein) ja Sveitsissä, sovellettava asetuksen (EY) N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen (EY) N:o 987/2009 kanssa, mukaisia sovellettavan sosiaaliturvalainsäädännön määrittämistä koskevia unionin oikeuden säännöksiä?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2. Onko asetusta (EY) N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen (EY) N:o 987/2009 kanssa, sovellettava tällaisessa tapauksessa siten, että sosiaaliturvaa koskevien säännösten sovellettavuutta on arvioitava erikseen yhtäältä unionin jäsenvaltion ja ETA- ja EFTA-valtion välisessä suhteessa ja toisaalta unionin jäsenvaltion ja Sveitsin välisessä suhteessa ja että sovellettavista säännöksistä on kummassakin tapauksessa siten annettava erillinen todistus?

3. Onko kyseessä asetuksen (EY) N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa tarkoitettu ”asianomaisen tilanteen” muuttuminen, jos ammattia aletaan harjoittaa uudessa valtiossa, johon mainittua asetusta voidaan soveltaa, vaikka tästä ei asetuksen (EY) N:o 883/2004 eikä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaan seuraisi sovellettavien säännösten muuttuminen ja toiminta on laajuudeltaan niin vähäistä, että sen osuus kokonaisansioista on ainoastaan noin 3 prosenttia?

Onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, onko toisessa kysymyksessä tarkoitettu yhteensovittaminen kahdenvälisessä suhteessa tehtävä erikseen yhtäältä siihen saakka asianomaisten valtioiden välillä ja toisaalta jonkin siihen saakka asianomaisen valtion ja ”uuden” valtion välillä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Muu osapuoli on Itävallan ja Liechtensteinin kansalainen, asuu Itävallassa ja toimii menettelyn kohteena olevalla ajanjaksolla (1.1.2017–31.3.2018) itsenäisenä ammatinharjoittajana (lääkäri) Itävallassa, Liechtensteinissa ja Sveitsissä. Hän sai noin 19 prosenttia tuloistaan Itävallassa, 78 prosenttia Liechtensteinissa ja 3 prosenttia Sveitsissä. Hän oli aloittanut toimintansa Sveitsissä 1.1.2017. Sitä ennen hän oli asetuksen N:o 1408/71 14 a artiklan 2 kohdan nojalla yksiselitteisesti Itävallan sosiaaliturvalainsäädännön alainen, koska hän asui Itävallassa.
- 2 Muu osapuoli pyysi 14.4.2020 Revision-menettelyn valittajana olevaa Sozialversicherungsanstaltia (sosiaaliturvalaitos, Itävalta) laatimaan ajanjaksolta

1.1.2017–31.3.2018 asetuksen N:o 1408/71 nojalla E 101 -lomakkeen, josta ilmenee, että hakijaan sovelletaan Itävallan sosiaaliturvalainsäädäntöä.

- 3 Sozialversicherungsanstalt tulkitsi hakemuksen asetuksen N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen N:o 987/2009 kanssa, mukaisen A1-lomakkeen laatimista koskevaksi hakemukseksi ja hylkäsi sen 21.10.2020 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että suhteessa Liechtensteiniin sovelletaan tosin ETA-sopimuksen perusteella asetusta N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen N:o 987/2009 kanssa, (tai asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan siirtymäsäännöksen mukaisesti asetusta N:o 1408/71) ja suhteessa Sveitsiin sovelletaan tosin EU:n ja Sveitsin välisen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen perusteella samoin asetusta N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen N:o 987/2009 kanssa, mutta että puuttuu kattavan eurooppalaisen yhteensovittamisen mahdollistava kattosopimus, jonka alaan EU-valtiot, ETA- ja EFTA-valtiot ja Sveitsi yhdessä kuuluvat. Sozialversicherungsanstaltin mukaan muun osapuolen toiminta asian kannalta merkityksellisellä ajanjaksolla kuuluu tästä syystä erikseen Itävallan, Liechtensteinin ja Sveitsin lainsäädännön alaan.
- 4 Muu osapuoli teki kyseisestä päätöksestä valituksen, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) hyväksyi 28.1.2022 antamallaan tuomiolla. Mainittu tuomioistuin katsoi, että muulle osapuolelle on laadittava hänen riidanalaisena ajanjaksona sekä Liechtensteinissa että Sveitsissä harjoittamastaan toiminnasta E 101- tai A1-lomake, jonka mukaan tähän toimintaan sovelletaan Itävallan sosiaaliturvalainsäädäntöä.
- 5 Bundesverwaltungsgerichtin mukaan muun osapuolen toiminta oli aluksi yksiselitteisesti Itävallan sosiaaliturvalainsäädännön alaista; hänen aloitettuaan toiminnan Sveitsissä on kuitenkin kiistanalaista, voidaanko siihen saakka asian kannalta merkityksellisiä asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä soveltaa edelleen. Erillistä kattosopimusta ei sen mukaan kuitenkaan tarvita. Ammatin harjoittamiseen Itävallassa ja Liechtensteinissa liittyviä tosiseikkoja on arvioitava ETA-sopimuksen perusteella ja ammatin harjoittamiseen Itävallassa ja Sveitsissä liittyviin tosiseikkoihin sovelletaan vapaata liikkuvuutta koskevaa sopimusta.
- 6 Bundesverwaltungsgerichtin mukaan nyt tarkasteltavassa tapauksessa sovelletaan ETA-sopimuksen nojalla asetuksen N:o 883/2004 säännöksiä, ja muu osapuoli on kyseisen asetuksen siirtymäsäännösten mukaan ollut tähän saakka samanaikaisesti Itävallassa ja Liechtensteinissa harjoittamansa ammattitoiminnan osalta asetuksen N:o 1408/71 säännösten alainen. Ammatinharjoittamisen aloittaminen Sveitsissä ei kuulu ETA-sopimuksen alaan eikä muuta tilannetta asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Samanaikaisesti Itävallassa ja Liechtensteinissa harjoitetun ammattitoiminnan osalta muulle osapuolelle on siten annettava, kuten tähänkin saakka, E 101 -todistus, jonka mukaan hän kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen piiriin Itävallassa.
- 7 Bundesverwaltungsgerichtin mukaan samanaikaista ammatinharjoittamista Itävallan ja Sveitsin välisessä suhteessa on arvioitava vapaata liikkuvuutta

koskevan sopimuksen mukaisesti asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan perusteella. Koska huomattava osa toiminnasta on tapahtunut Itävallassa (asuinjäsenvaltio), myös Sveitsissä harjoitettu toiminta on Itävallan sosiaaliturvalainsäädännön alaista.

- 8 Sozialversicherungsanstalt teki kyseisestä tuomiosta Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta). Sen mukaan herää kysymys, millainen on asetuksen N:o 883/2004, asetuksen N:o 987/2009 ja asetuksen N:o 1408/71 keskinäinen vuorovaikutus nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Se väittää, että Bundesverwaltungsgerichtin arviointi on virheellinen, sillä unionin säännöksiä ei voida soveltaa suhteessa asiaan liittyviin kolmeen maahan. Muun osapuolen toiminta on pikemminkin erikseen Itävallan, Liechtensteinin ja Sveitsin lainsäädännön alaista.
- 9 Muu osapuoli totesi tästä, että Bundesverwaltungsgerichtin ratkaisu on viime kädessä oikea mutta että tosiseikkoja ei tarvitse jaotella Itävallan ja Liechtensteinin väliseen suhteeseen ja Itävallan ja Sveitsin väliseen suhteeseen kuuluviksi. Sillä, voidaanko soveltaa Itävallan vai Liechtensteinin sosiaaliturvalainsäädäntöä, on merkitystä ainoastaan Itävallan Sozialversicherungsanstaltin ja Liechtensteinin viranomaisten välisessä suhteessa. Kattosopimusta ei tarvita, eikä ole myöskään nähtävissä, miksi asetusta N:o 883/2004 ei voitaisi soveltaa ilman tällaista sopimusta. Kyse on ETA-sopimuksen liitteinen ja siten asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvasta kysymyksestä, mikä johtaa siihen, että asetusta N:o 1408/71 voidaan soveltaa.
- 10 Muu osapuoli väitti lisäksi, ettei kyse ole klassisesta kolmatta maata koskevasta tilanteesta, koska molempia mainittuja asetuksia sovelletaan myös suhteessa Liechtensteiniin ja Sveitsiin (jälkimmäisessä vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen perusteella). Olisi ristiriitaista, jos Sveitsin ja Liechtensteinin kahdenvälinen suhde tekisi tyhjäksi unionin lainsäädännön, jota Itävallassa on sovellettava. Asetuksen N:o 883/2004 soveltaminen ei riipu myöskään kattosopimuksen olemassaolosta. Koska myöskään asianomainen tilanne ei ole muuttunut Sveitsissä harjoitettavan toiminnan (jonka osuus tuloista on 3 prosenttia) myötä, muu osapuoli kuului riidanalaisena ajanjaksona edelleen pakollisen sosiaalivakuutuksen piiriin Itävallassa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 11 Unionin jäsenvaltioiden osalta siitä, mitä sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan useammassa valtiossa ammattitoimintaa harjoittavaan unionin kansalaiseen, säädetään asetuksessa N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen N:o 987/2009 kanssa. Sopimuksissa, esimerkiksi ETA-sopimuksessa tai EU:n ja Sveitsin välisessä vapaata liikkuvuutta koskevassa sopimuksessa, määrättiin, että tätä unionin oikeuteen sisältyvää yhteensovittamislainsäädäntöä sovelletaan myös suhteessa muihin valtioihin. Kumpaankaan sopimukseen ei sisälly perustetta

yhteensovittamisen ulottamiselle koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, eikä ole annettu sääntelyä, joka koskisi näiden sopimusten keskinäistä yhteensovittamista, eikä tehty kattavaa sopimusta, joka käsittäisi sekä ETA-valtiot että Sveitsin.

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

- 12 Koska tällaista kattavaa sopimusta ei ole, ETA-sopimusta ja vapaata liikkuvuutta koskevaa sopimusta on Bundesverwaltungsgerichtin näkemyksen mukaan tarkasteltava erikseen, ja on annettava kaksi erillistä todistusta sovellettavasta sosiaaliturvalainsäädännöstä, nimittäin yhtäältä Itävallan ja Liechtensteinin välisessä suhteessa ja toisaalta Itävallan ja Sveitsin välisessä suhteessa.
- 13 Muun osapuolen näkemyksen mukaan Itävallan ja Liechtensteinin välistä suhdetta on arvioitava samoin erikseen, kun taas Itävallan ja Sveitsin välistä suhdetta ei pidä tarkastella tässä tapauksessa.
- 14 Sozialversicherungsanstaltin näkemyksen mukaan asetuksen N:o 883/2004, luettuna yhdessä asetuksen N:o 987/2009 kanssa, mukaista yhteensovittamista ei pidä tehdä lainkaan nyt tarkasteltavassa tapauksessa.
- 15 Bundesverwaltungsgerichtin menettelytapa ei vaikuta olevan yhteensopiva yhteensovittamislainsäädännön tavoitteen kanssa eli sen kanssa, että määritetään jokaiselle henkilölle tietyinä ajanjaksona yksi ainoa sovellettava lainsäädäntö. Tämä yhden ainoan sovellettavan lainsäädännön periaate tarkoittaa myös, että sovellettavan lainsäädännön määrittäminen yhteensovittamislainsäädännön mukaisesti tapahtuu henkilö- eikä toimintakohtaisesti. Se, että samalle henkilölle annetaan samalta ajanjaksolta kaksi erilaista E 101- tai A1-todistusta, ei siten tule alun alkaenkaan kyseeseen.
- 16 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa Bundesverwaltungsgerichtin molemmat, erilliset arvioinnit johtivat ainoastaan sattumalta kumpikin siihen lopputulokseen, että Itävallan lainsäädäntöä voidaan soveltaa. Jos tilanne olisi muuttunut hieman, ainoastaan kahdenvälisen suhteiden erillisessä tarkastelussa voitaisiin tulla siihen lopputulokseen, että eri valtioiden lainsäädäntöä sovelletaan samanaikaisesti. Myös muun osapuolen tarkastelutapa johtaisi viime kädessä tähän lopputulokseen. Heti kun suhteessa Sveitsiin syntyy kiista sovellettavasta lainsäädännöstä, olisi nimittäin tehtävä päätös, joka olisi mahdollisesti ristiriidassa suhteessa Liechtensteiniin sovellettavan lainsäädännön määrittämisen kanssa.
- 17 Tällainen lopputulos voidaan välttää vain, jos siitä, että unionin oikeuteen sisältyviä yhteensovittamissääntöksiä voidaan soveltaa ETA-sopimuksen ja Sveitsin kanssa tehdyn vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen perusteella, pääteltäisiin, että nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa, johon liittyy kolme valtiota, yhteensovittaminen on tehtävä kaikkien valtioiden kesken yhdessä eikä erikseen kulloistenkin kahdenvälisen tilanteiden osalta. Koska asiaa koskevaa

kattavaa sopimusta ei ole, tälle menettelylle ei kuitenkaan ole ilmeisesti oikeusperustaa.

- 18 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei pidä soveltaa välillisesti eikä suoraan unionin oikeuteen sisältyviä yhteensovittamissääntöjä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Sveitsin kanssa tehty sopimus tekee tyhjäksi yhteensovittamislainsäädännön sovellettavuuden Itävallan ja Liechtensteinin välisessä suhteessa, koska kyseiseen sopimukseen ei sisälly määräyksiä, jotka olisivat esteenä asetuksen N:o 883/2004 soveltamiselle. Se, ettei asetusta N:o 883/2004 voida soveltaa, seuraa pikemminkin siitä, ettei asetuksessa säädetä eikä sopimuksessa määrätä kolmenvälisestä tilanteesta ja että erillinen tarkastelu, jossa tätä asetusta sovelletaan kahdenvälisiin tilanteisiin, on ristiriidassa yhden ainoan sovellettavan lainsäädännön periaatteen kanssa.
- 19 Koska ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tulkinta ei ole niin ilmeinen, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle, oli esitettävä kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

- 20 Jos asetusta N:o 883/2004 voidaan soveltaa nyt tarkasteltavaan tapaukseen, herää kysymys, miten sen 87 artiklan 8 kohtaan sisältyvää siirtymäsäännöstä on tulkittava.
- 21 Siihen saakka, kunnes muu osapuoli aloitti ammatinharjoittamisen Sveitsissä, hän oli asetuksen N:o 1408/71 14 a artiklan 2 kohdan nojalla yksiselitteisesti Itävallan sosiaaliturvalainsäädännön alainen, koska hän asui Itävallassa. Asetukseen N:o 883/2004 ei sisälly vastaavaa sääntelyä. Sen 13 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun ammattia harjoitetaan itsenäisesti useammassa jäsenvaltiossa, asuinjäsenvaltion lainsäädäntöä sovelletaan pikemminkin vain, jos asianomainen henkilö harjoittaa huomattavaa osaa toiminnastaan tässä jäsenvaltiossa; muuten sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sijaitsee hänen toimintansa keskuspaikka. Tämä sääntely johtaisi nyt tarkasteltavassa tapauksessa oikeastaan Liechtensteinin sosiaaliturvalainsäädännön sovellettavuuteen, mutta asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdan siirtymäsäännöksen perusteella siihen sovellettaisiin Itävallan lainsäädäntöä. Se, että asianomainen henkilö alkaa harjoittaa itsenäistä ammattia lisäksi uudessa yhteensovittamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa valtiossa ja saa tästä toiminnasta 3 prosenttia kokonaisansioistaan, ei olisi voinut johtaa asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalalla siihen, että jokin toinen valtio on toimivaltainen, koska sen 14 a artiklan 2 kohdan mukaan merkityksellinen on ainoastaan asuinjäsenvaltio, jos henkilö harjoittaa osaa toiminnastaan tämän jäsenvaltion alueella. Asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalalla laajuudeltaan näin vähäinen ammatinharjoittaminen ei myöskään voisi vaikuttaa asuinjäsenvaltion, jossa harjoitetaan huomattavaa osaa toiminnasta, lainsäädännön sovellettavuuteen.

- 22 Tätä taustaa vasten lienee katsottava, ettei kyseessä ole asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa tarkoitettu asianomaisen tilanteen muuttuminen, jos itsenäisesti jo harjoitetun ammattitoiminnan lisäksi ryhdytään harjoittamaan ainoastaan vähäistä itsenäistä ammattitoimintaa toisessa yhteensovittamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa valtiossa (joka ei ole asuinvaltio), koska tällä ei ole merkitystä sovellettavan lainsäädännön määrittämisen kannalta sekä asetuksen N:o 883/2004 että asetuksen N:o 1408/71 nojalla.
- 23 Voitaisiin kuitenkin myös katsoa, että ammatin harjoittaminen myös toisessa yhteensovittamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa valtiossa merkitsee joka tapauksessa asianomaisen tilanteen muuttumista, koska nyt yhteensovittamisessa on otettava huomioon uusi valtio, vaikka tämä ei johtaisikaan toimivaltaa koskeviin muutoksiin. Jos hyväksytään tämä näkemys, herää kuitenkin kysymys, saako myös käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen vähäinen toiminta aikaan asianomaisen tilanteen muuttumisen.
- 24 Jos sosiaaliturvalainsäädännön sovellettavuutta kahden ETA-valtion välisessä suhteessa on kuitenkin arvioitava erillään nyt tarkasteltavasta tilanteesta suhteessa Sveitsiin, ammatinharjoittamisen aloittamisella Sveitsissä ei liene alun alkaenkaan mitään merkitystä ETA-valtioiden välisen suhteen arvioinnissa. Se ei tästä syystä voisi ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen – joka vastaa tältä osin Bundesverwaltungsgerichtin näkemystä – mukaan myöskään johtaa asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuun asianomaisen tilanteen muuttumiseen.
- 25 Myöskään vastaus tähän kysymykseen lisäkysymyksineen ei vaikuta riittävän selvältä, minkä vuoksi se oli esitettävä unionin tuomioistuimelle.