

Sag C-329/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

25. maj 2023

Forelæggende ret:

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

9. maj 2023

Revisionsappellant:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen

Procesdeltager:

Dr. W M

Hovedsagens genstand

Socialsikringslovgivning – selvstændig virksomhed i en medlemsstat, en EØS-stat og et tredjeland – koordineringsbestemmelser – kompetence

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal de EU-retlige bestemmelser om fastlæggelse af hvilken socialsikringslovgivning, der skal anvendes i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009, finde anvendelse på en situation, hvor en EU-borger sideløbende udøver virksomhed i en EU-medlemsstat, en EØS-EFTA-stat (konkret Liechtenstein) og Schweiz?

Såfremt det første spørgsmål skal besvares bekræftende:

2. Skal forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009, i en sådan situation anvendes således, at spørgsmålet om hvilken socialsikringslovgivning, der finder anvendelse, bedømmes særskilt for så vidt angår henholdsvis forholdet mellem EU-medlemsstaten og EØS-EFTA-staten og forholdet mellem EU-medlemsstaten og Schweiz, og der følgelig skal udstedes en særskilt attest om de gældende retsfor skrifter for hvert af disse forhold?

3. Er der tale om en ændring af den »gældende situation« som omhandlet i artikel 87, stk. 8, i forordning (EF) nr. 883/2004, når der indledes virksomhed i en yderligere stat, som er omfattet af nævnte forordning, selv hvis dette hverken i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004 eller forordning (EØF) nr. 1408/71 ville indebære en ændring af hvilke retsfor skrifter, der finder anvendelse, og den pågældende virksomhed udøves i et så begrænset omfang, at der kun oppebæres omkring 3% af den samlede indkomst herved?

Har det i denne forbindelse betydning, om den i andet spørgsmål omhandlede koordinering skal ske særskilt for så vidt angår henholdsvis det bilaterale forhold mellem de hidtil berørte stater og det bilaterale forhold mellem en af de hidtil berørte stater og den »yderligere« stat?

Anførte EU-retlige for skrifter

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger

Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsfor handlingerne i hovedsagen

- 1 Procesdeltageren, der er østrigsk og liechtensteinsk statsborger, er bosat i Østrig og arbejdede i den periode, som sagen vedrører (perioden fra den 1.1.2017 til den 31.3.2018) som selvstændig læge i Østrig, Liechtenstein og Schweiz. Han oppebar ca. 19% af sin indkomst i Østrig, 78% i Liechtenstein og 3% i Schweiz. Han havde indledt sin virksomhed i Schweiz den 1. januar 2017. Inden dette tidspunkt var han i henhold til artikel 14a, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 klart omfattet af østrigsk socialsikringslovgivning som følge af sin bopæl i Østrig.
- 2 Den 14. april 2020 anmodede procesdeltageren revisionsappellanten, Sozialversicherungsanstalt (socialsikringsinstitutionen), om udstedelse af en E

101-formular i henhold til forordning (EØF) nr. 1408/71 for perioden fra den 1. januar 2017 til den 31. marts 2018 af hvilken det fremgår, at østrigsk socialsikringslovgivning gælder for ham.

- 3 Sozialversicherungsanstalt (socialsikringsinstitutionen) fortolkede denne anmodning som en anmodning om udstedelse af en A1-formular i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009, og gav afslag herpå ved afgørelse af 21. oktober med den begrundelse, at det ganske vist følger af EØS-aftalen, at forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009 (eller forordning [EØF] nr. 1408/71, jf. overgangsbestemmelsen i artikel 87 i forordning [EF] nr. 883/2004) finder anvendelse i forholdet til Liechtenstein, og det følger af aftalen om fri bevægelighed mellem EU og Schweiz, at forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009, ligeledes gælder i forholdet til Schweiz, men det ikke er muligt at foretage en omfattende europæisk koordinering, fordi der ikke findes nogen overordnet aftale, som omfatter både EU-landene, EØS-EFTA-staterne og Schweiz. Procesdeltagerens erhvervsaktiviteter i den relevante periode skal derfor henføres særskilt under henholdsvis østrigsk, liechtensteinsk og schweizisk lovgivning.
- 4 Procesdeltageren påklagede denne afgørelse for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), der gav ham medhold ved dom af 28. januar 2022. Retten fastslog, at der skulle udstedes en E 101- eller A1-formular for den relevante periode, for så vidt angår både procesdeltagerens virksomhed i Liechtenstein og i Schweiz, hvoraf det fremgår, at østrigsk socialsikringslovgivning gælder for al denne virksomhed.
- 5 Ifølge Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) var procesdeltageren klart omfattet af østrigsk socialsikringslovgivning i første omgang; hans indledning af virksomhed i Schweiz giver imidlertid anledning til diskussion, om de hidtil relevante bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortsat skal anvendes. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at der findes en overordnet aftale. Situationen »virksomhed Østrig – Liechtenstein« skal bedømmes på grundlag af EØS-aftalen, og situationen »virksomhed Østrig – Schweiz« skal vurderes på grundlag af aftalen om fri bevægelighed.
- 6 Det følger af EØS-aftalen, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 883/2004 skal anvendes i det foreliggende tilfælde, og i henhold til nævnte forordnings overgangsbestemmelser har procesdeltageren hidtil været omfattet af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 for så vidt angår den virksomhed, som han udøver sideløbende i Østrig og Liechtenstein. Indledningen af virksomhed i Schweiz er ikke omfattet af EØS-aftalen og indebærer ikke en ændring af den hidtil gældende situation som omhandlet i artikel 87, stk. 8, i forordning (EF) nr. 883/2004. For så vidt angår den sideløbende virksomhed i Østrig og Liechtenstein skal der derfor som hidtil udstedes en E 101-attest til procesdeltageren, hvoraf det fremgår, at han er omfattet af socialforsikringspligten i Østrig.

- 7 I henhold til aftalen om fri bevægelighed skal den virksomhed, der udøves sideløbende i Østrig og Schweiz, bedømmes på grundlag af artikel 13 i forordning (EF) nr. 883/2004. Eftersom den væsentligste del af virksomheden blev udøvet i Østrig (der var procesdeltagerens bopælsstat), er den virksomhed, der udøves i Schweiz, ligeledes omfattet af østrigsk socialsikringslovgivning.
- 8 Sozialversicherungsanstalt (socialsikringsinstitutionen) iværksatte revisionsanke til prøvelse af denne dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol). Sozialversicherungsanstalt (socialsikringsinstitutionen) gjorde herved gældende, at det er relevant, hvorledes samspillet mellem forordning (EF) nr. 883/2004, forordning (EF) nr. 987/2009 og forordning (EØF) nr. 1408/71 er i det foreliggende tilfælde. Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) bedømmelse var forkert, eftersom de EU-retlige bestemmelser ikke kan anvendes i forholdet mellem de tre involverede stater. Procesdeltagerens virksomhed skal derimod henføres under henholdsvis østrigsk, liechtensteinsk og schweizisk lovgivning.
- 9 Procesdeltageren anførte, at Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) ganske vist nåede frem til den rigtige konklusion, men gjorde samtidig gældende, at det ikke var nødvendigt at opdele de faktiske omstændigheder i henholdsvis forholdet Østrig-Liechtenstein og Østrig-Schweiz. Spørgsmålet, om østrigsk eller liechtensteinsk socialsikringslovgivning finder anvendelse, er kun relevant i forholdet mellem den østrigske socialsikringsinstitution og de liechtensteinske myndigheder. Det er ikke nødvendigt, at der findes en overordnet aftale, og det kan heller ikke ses, hvorfor det ikke skulle være muligt at anvende forordning (EF) nr. 883/2004, fordi der ikke eksisterer en sådan aftale. Spørgsmålet henhører under EØS-aftalen og dens bilag og dermed forordning (EF) nr. 883/2004, hvilket medfører, at forordning (EØF) nr. 1408/71 kan anvendes.
- 10 Procesdeltageren gjorde desuden gældende, at der ikke er tale om et klassisk tredjelandforhold, eftersom de to ovennævnte forordninger også gælder i forholdet til Liechtenstein og Schweiz (i sidstnævnte konstellation på grundlag af aftalen om fri bevægelighed). Det ville være paradoksalt, hvis det bilaterale forhold Schweiz-Liechtenstein medfører en udhuling af ufravigelige EU-retlige bestemmelser i Østrig. Spørgsmålet, om forordning (EF) nr. 883/2004 finder anvendelse, afhænger heller ikke af, om der findes en overordnet aftale. Eftersom de væsentligste omstændigheder ikke har ændret sig som følge af procesdeltagerens virksomhed i Schweiz (der kun udgør 3% af dennes indkomst), var han fortsat socialforsikringspligtig i Østrig i den relevante periode.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 For EU-medlemsstaternes vedkommende er spørgsmålet om, hvilken socialsikringslovgivning, der finder anvendelse på en borger, der udøver virksomhed i flere stater, reguleret i forordning (EØF) nr. 883/2004, sammenholdt

med forordning (EF) nr. 987/2009. Gennem overenskomster, f.eks. EØS-aftalen og aftalen om fri bevægelighed mellem EU og Schweiz, er disse EU-retlige koordineringsbestemmelser blevet erklæret gældende også i forholdet til andre stater. Ingen af disse to aftaler indeholder hjemmel til at inddrage tredjelandstatsborgere under koordineringen, og der findes hverken nogen koordineringsordning i forholdet til den respektive anden aftale eller en overordnet aftale, der omfatter både EØF-staterne og Schweiz.

Første og andet præjudicielle spørgsmål

- 12 Efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse medfører det forhold, at der ikke findes en sådan overordnet aftale, pligt til at behandle EØS-aftalen og aftalen om fri bevægelighed særskilt og udstede to separate attester om den gældende socialsikringslovgivning, nemlig på den ene side vedrørende forholdet Østrig-Liechtenstein og på den anden side vedrørende forholdet Østrig-Schweiz.
- 13 Efter procesdeltagerens opfattelse skal forholdet Østrig-Liechtenstein ligeledes bedømmes særskilt, hvorimod forholdet Østrig-Schweiz slet ikke skal bedømmes i det foreliggende tilfælde.
- 14 Ifølge Sozialversicherungsanstalt (socialsikringsinstitutionen) skal der i det foreliggende tilfælde helt undlades en koordinering i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004, sammenholdt med forordning (EF) nr. 987/2009.
- 15 Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) fremgangsmåde synes ikke at være i overensstemmelse med koordineringsbestemmelsernes formål om at fastlægge én lovgivning, der finder anvendelse på én bestemt person i én bestemt periode. Dette princip om anvendelse af én lovgivning betyder også, at den koordineringsretlige fastlæggelse af hvilke retsregler, der finder anvendelse, ikke sker aktivitets- men personbaseret. Det er derfor på forhånd udelukket at udstede to forskellige E 101- eller A1-attester for én og samme person i én og samme periode.
- 16 I den foreliggende sag var det kun et tilfælde, at de to særskilte betragtninger, som Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) foretog, begge ledte til det resultat, at østrigsk lovgivning skulle finde anvendelse. I en lidt anderledes konstellation ville en særskilt betragtning af de rent bilaterale forhold kunne medføre, at forskellige staters lovgivning finder anvendelse samtidigt. Procesdeltagerens tilgang ville i sidste ende ligeledes føre til dette resultat. I det øjeblik, hvor der måtte opstå uenighed om, hvilke bestemmelser der skal finde anvendelse i forholdet til Schweiz, ville det nemlig være nødvendigt at træffe en afgørelse, der eventuelt er i konflikt med fastsættelsen af den lovgivning, der finder anvendelse i forholdet til Liechtenstein.
- 17 Et sådant resultat kan kun undgås ved at bedømme det forhold, at de EU-retlige koordineringsbestemmelser finder anvendelse som følge af EØS-aftalen og aftalen

med Schweiz om fri bevægelighed, således, at der i et trilateralt tilfælde som det foreliggende skal foretages en fælles koordinering mellem alle staterne og ikke en særskilt koordinering for hvert af de bilaterale forhold. Eftersom der ikke findes nogen overordnet aftale, er der imidlertid tilsyneladende ikke retsgrundlag herfor.

- 18 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de EU-retlige koordineringsbestemmelser derfor hverken skal anvendes direkte eller indirekte i den foreliggende sag. Dette betyder imidlertid ikke, at aftalen med Schweiz udelukker en anvendelse af de koordineringsretlige bestemmelser i forholdet Österreich-Liechtenstein, eftersom aftalen med Schweiz ikke indeholder nogen bestemmelser, der er til hinder for at anvende forordning (EF) nr. 883/2004. At sidstnævnte forordning ikke kan anvendes følger derimod af, at hverken nævnte forordning eller aftalen med Schweiz regulerer trilaterale forhold, og det strider imod princippet om anvendelse af én lovgivning at foretage en særskilt betragtning, hvorved forordningen anvendes på de respektive bilaterale forhold.
- 19 Eftersom den forelæggende rets fortolkning ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl, skal de to første spørgsmål forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse.

Tredje spørgsmål

- 20 Såfremt forordning (EF) nr. 883/2004 finder anvendelse i den foreliggende sag, opstår spørgsmålet, hvorledes overgangsbestemmelsen i artikel 87, stk. 8, skal fortolkes.
- 21 Inden procesdeltageren indledte sin virksomhed i Schweiz var han i henhold til artikel 14a, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 klart omfattet af østrigsk socialsikringslovgivning som følge af sin bopæl i Østrig. Forordning (EF) nr. 883/2004 indeholder ikke nogen tilsvarende bestemmelse. I henhold til forordningens artikel 13, stk. 2, er personer, der normalt udøver selvstændig virksomhed i flere medlemsstater, derimod kun omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, såfremt en væsentlig del af virksomheden udøves i denne medlemsstat; i modsat fald gælder lovgivningen i den medlemsstat, hvor interessecentret for virksomheden befinder sig. I det foreliggende tilfælde ville denne regel egentlig medføre, at liechtensteinsk socialsikringslovgivning finder anvendelse; som følge af overgangsbestemmelsen i artikel 87, stk. 8, i forordning (EF) nr. 883/2004 ville østrigsk lovgivning imidlertid fortsat skulle anvendes i første omgang. Inden for anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1408/71 ville det forhold, at der indledes yderligere selvstændig virksomhed i en anden stat, der ligeledes er omfattet af koordineringsbestemmelserne, og oppebæres 3% af den samlede indkomst gennem denne virksomhed, ikke medføre nogen kompetenceændring, idet det fremgår af artikel 14a, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71, at den eneste afgørende faktor for, hvilken lovgivning, der finder anvendelse, er bopælsstaten, så længe en del af virksomheden udøves dér. Inden for anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 883/2004 ville en udøvelse af

virksomhed af et så begrænset omfang ligeledes ikke ændre ved, at det er lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, hvor en væsentlig del af virksomheden udøves, der finder anvendelse.

- 22 På baggrund heraf synes spørgsmålet, om der er indtrådt en ændring af den »gældende situation« som omhandlet i artikel 87, stk. 8, i forordning (EF) nr. 883/2004, at skulle besvares benægtende, hvis en selvstændig virksomhed, som allerede udøves, blot suppleres af en meget begrænset selvstændig virksomhed i en yderligere stat, der ligeledes er omfattet af koordineringsbestemmelserne (men ikke er bopælsstat), eftersom dette hverken i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004 eller forordning (EØF) nr. 1408/71 har betydning for fastsættelsen af hvilken lovgivning, der skal anvendes.
- 23 Det kunne dog også gøres gældende, at yderligere virksomhed i en yderligere stat, der ligeledes er omfattet af koordineringsbestemmelserne, i hvert fald medfører en ændring af den gældende situation, eftersom der i så fald skal inddrages en yderligere stat i koordineringen, selv hvis forholdet ikke medfører nogen kompetenceændring. Spørgsmålet er dog i givet fald, om en så ubetydelig virksomhed som den foreliggende medfører en ændring af den gældende situation.
- 24 Såfremt spørgsmålet om hvilken socialsikringslovgivning, der finder anvendelse i forholdet mellem to EØS-stater, skal bedømmes uafhængigt af den situation, der gælder i forholdet til Schweiz, må det allerede på forhånd være klart, at den omstændighed, at der indledes virksomhed i Schweiz, er uden betydning ved bedømmelsen af forholdet mellem EØS-staterne. Efter den forelæggende rets opfattelse – der for så vidt svarer til Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) – kan indledningen af virksomhed i Schweiz heller ikke medføre, at der sker en ændring af den gældende situation som omhandlet i artikel 87, stk. 8, i forordning (EF) nr. 883/2004.
- 25 Besvarelsen af dette spørgsmål og det supplerende spørgsmål hertil fremgår ligeledes ikke med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl, og spørgsmålet skal derfor forelægges Domstolen.