

Mål C-329/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 maj 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgerichtshof (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

9 maj 2023

Klagande:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen

Ytterligare deltagare i målet:

Dr. W M

Saken i det nationella målet

Lagstiftning för social trygghet – Verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat, i en EES-stat och i ett tredjeland – Samordningsregler – Behörighet

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska de unionsrättsliga bestämmelserna för fastställande av tillämplig lag på socialförsäkringsområdet enligt förordning (EG) nr 883/2004 jämförd med förordning (EG) nr 987/2009 tillämpas i en situation där en unionsmedborgare samtidigt bedriver näringsverksamhet i en EU-medlemsstat, i en EES-Efta-stat (Liechtenstein) och i Schweiz?

Om fråga 1 ska besvaras jakande:

2. Ska förordning (EG) nr 883/2004 jämförd med förordning (EG) nr 987/2009 i en situation som den ovannämnda tillämpas på så sätt att prövningen av vilket lands lagstiftning för social trygghet som är tillämplig ska ske separat – å ena sidan i förhållandet mellan EU-medlemsstaten och EES-Efta-staten, och å andra sidan i förhållandet mellan EU-medlemsstaten och Schweiz – och det följaktligen är nödvändigt att utfärda separata intyg om fastställande av tillämplig lagstiftning?

3. Är det fråga om en ändring av den rådande situationen i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning (EG) nr 883/2004, om en verksamhet påbörjas i en ytterligare stat i vilken nämnda förordning är tillämplig, även om den omständigheten varken enligt förordning (EG) nr 883/2004 eller förordning (EEG) nr 1408/71 innebär att tillämplig lagstiftning ändras, och verksamhetens omfattning är så ringa att endast cirka 3 procent av den totala inkomsten härrör från den?

Spelar det i sammanhanget någon roll om samordningen ska ske separat inom ramen för de bilaterala förhållandena mellan de hittills berörda staterna å ena sidan och en av de hittills berörda staterna och den ”ytterligare” staten å andra sidan i den mening som avses i den andra frågan?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad förordning 883/2004)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad förordning 987/2009)

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (nedan kallad förordning 1408/71)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den ytterligare deltagaren i målet, W M, innehar medborgarskap i både Österrike och Liechtenstein, är bosatt i Österrike och bedrev läkarverksamhet som egenföretagare i Österrike, Liechtenstein och Schweiz under den omtvistade tidsperioden (från den 1 januari 2017 till den 31 mars 2018). Han förvärvade cirka 19 procent av sina inkomster i Österrike, 78 procent i Liechtenstein och 3 procent i Schweiz. Han påbörjade verksamheten i Schweiz den 1 januari 2017. Det står klart att han dessförinnan omfattades av den österrikiska lagstiftningen om socialförsäkring enligt artikel 14a.2 i förordning 1408/71 till följd av att han är bosatt i Österrike.

- 2 Den 14 april 2020 begärde W M att klaganden, Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (Socialförsäkringsmyndigheten för egenföretagare, nedan kallad Sozialversicherungsanstalt), skulle utfärda ett formulär E 101 i enlighet med förordning 1408/71 för tidsperioden från den 1 januari 2017 till den 31 mars 2018, av vilket det framgår att sökanden omfattas av den österrikiska socialförsäkringslagstiftningen.
- 3 Sozialversicherungsanstalt tolkade begäran som en ansökan om utfärdande av formulär A1 enligt förordning 883/2004 jämförd med förordning 987/2009 och avslag denna ansökan genom beslut av den 21 oktober. Som skäl för avslagsbeslutet angav myndigheten att förordning 883/2004 jämförd med förordning 987/2009 (eller enligt övergångsbestämmelsen i artikel 87 i förordning 883/2004, förordning 1408/71) visserligen gäller i förhållande till Liechtenstein till följd av EES-avtalet, och att förordning 883/2004 jämförd med förordning 987/2009 också gäller i förhållande till Schweiz till följd av avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz, men att det saknas ett paraplyavtal för övergripande europeisk samordning som omfattar EU-medlemsstaterna, EES-Efta-staterna och Schweiz gemensamt. Härav följer att W M:s verksamhet under den aktuella tidsperioden omfattas av lagstiftningen i Österrike, Liechtenstein och Schweiz separat.
- 4 W M överklagade detta beslut till Bundesverwaltungsgericht, som biföll överklagandet genom dom av den 28 januari 2022. Bundesverwaltungsgericht fastslog att formulär E 101 eller A1 ska utfärdas för W M och att formuläret ska omfatta både hans verksamhet i Liechtenstein och hans verksamhet i Schweiz under den omtvistade tidsperioden och intyga att båda dessa verksamheter omfattas av den österrikiska socialförsäkringslagstiftningen.
- 5 Enligt Bundesverwaltungsgericht stod det klart att W M inledningsvis omfattades av den österrikiska socialförsäkringsrätten. Till följd av att han inledde verksamheten i Schweiz är det emellertid omtvistat huruvida de hittills relevanta bestämmelserna i förordning 1408/71 fortfarande är tillämpliga. Det krävs inte ett separat paraplyavtal. Omständigheten att W M bedriver verksamhet Österrike-Liechtenstein ska bedömas på grundval av EES-avtalet, medan den omständigheten att han bedriver verksamhet Österrike-Schweiz omfattas av avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz.
- 6 I den aktuella situationen var bestämmelserna i förordning 883/2004 tillämpliga till följd av EES-avtalet. Enligt övergångsbestämmelserna i nämnda förordning omfattades W M fram till den tidpunkten av bestämmelserna i förordning 1408/71 med avseende på verksamheterna som han utövade samtidigt i Österrike och Liechtenstein. Verksamheten som inleddes i Schweiz omfattades inte av EES-avtalet och innebar inte heller en förändring av den rådande situationen i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning 883/2004. När det gäller verksamheten som bedrevs samtidigt i Österrike och Liechtenstein ska W M följaktligen erhålla ett E 101-formulär som intygar att han fortfarande omfattas av socialförsäkringssystemet i Österrike.

- 7 Det följer av avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz att verksamheterna som bedrevs samtidigt i Österrike och Schweiz ska bedömas enligt artikel 13 i förordning 883/2004. Eftersom den väsentliga delen av verksamheten bedrivits i Österrike (bosättningsmedlemsstaten) omfattas även verksamheten som bedrivits i Schweiz av den österrikiska socialförsäkringslagstiftningen.
- 8 Sozialversicherungsanstalt överklagade denna dom till Verwaltungsgerichtshof. Myndigheten har gjort gällande att det är relevant hur förordning 883/2004, förordning 987/2009 och förordning 1408/71 samverkar i det aktuella målet. Myndigheten har gjort gällande att Bundesverwaltungsgerichts bedömning är felaktig, eftersom unionslagstiftningen inte är tillämplig i förhållandet mellan de tre berörda staterna. W M:s verksamheter omfattas i stället av Österrikes, Liechtensteins och Schweiz lagstiftningar separat.
- 9 I detta avseende har W M gjort gällande att domslutet i Bundesverwaltungsgerichts dom visserligen är riktigt, men att det inte är nödvändigt att dela in de faktiska omständigheterna i målet i förhållandet Österrike- Liechtenstein å ena sidan och förhållandet Österrike-Schweiz å andra sidan. Huruvida socialförsäkringslagstiftningen i Österrike eller i Liechtenstein är tillämplig är endast relevant i förhållandet mellan österrikiska Sozialversicherungsanstalt och myndigheterna i Liechtenstein. W M har vidare gjort gällande att det inte krävs något paraplyavtal och att det inte heller framgår varför förordning 883/2004 inte skulle vara tillämplig i avsaknad av ett sådant. Omständigheterna omfattas av EES-avtalet med bilagor och därmed även av förordning 883/2004, vilket innebär att förordning 1408/71 är tillämplig.
- 10 W M har dessutom gjort gällande att det inte föreligger ett typiskt förhållande till ett tredjeland, eftersom de två nämnda förordningarna även gäller i förhållande till Liechtenstein och Schweiz (i det sistnämnda fallet till följd av avtalet om fri rörlighet). Det vore motsägelsefullt om det bilaterala förhållandet mellan Schweiz och Liechtenstein skulle kunna urholka tillämpningen av tvingande unionsrätt i Österrike. Tillämpningen av förordning 883/2004 är inte heller beroende av att det finns ett paraplyavtal. Eftersom den rådande situationen inte ändrats till följd av verksamheten i Schweiz (som utgör 3 procent av inkomsten) ska den österrikiska lagstiftningen för social trygghet fortsätta tillämpas för den omtvistade tidsperioden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 För EU-medlemsstaterna regleras vilken lagstiftning för social trygghet som är tillämplig för en medborgare som förvärvsarbetar i flera länder genom förordning 883/2004 jämförd med förordning 987/2009. Dessa samordnande bestämmelser är även tillämpliga i förhållande till andra stater, bland annat till följd av EES-avtalet och avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz. Inget av dessa två avtal innehåller en rättslig grund för att tredjelandsmedborgare ska omfattas av samordningen, och det finns varken en reglering som rör samordningen i

förhållande till andra avtal eller ett övergripande avtal som omfattar både EES-staterna och Schweiz.

Frågorna 1 och 2

- 12 Då det inte finns något sådant övergripande avtal anser Bundesverwaltungsgericht att EES-avtalet och avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz ska betraktas separat. Följaktligen ska två separata intyg om fastställande av tillämplig lag på socialförsäkringsområdet utfärdas, nämligen ett som avser förhållandet Österrike-Liechtenstein och ett ytterligare som avser förhållandet Österrike-Schweiz.
- 13 W M delar uppfattningen att förhållandet Österrike-Liechtenstein ska bedömas separat, men anser däremot att det inte ska fattas något beslut med avseende på förhållandet Österrike-Schweiz i förevarande mål.
- 14 Sozialversicherungsanstalt anser att det över huvud taget inte ska ske någon samordning i enlighet med förordning 883/2004 jämförd med förordning 987/2009 i förevarande mål.
- 15 Bundesverwaltungsgerichts tillvägagångssätt förefaller inte vara förenligt med samordningsreglernas målsättning som är att för varje person fastställa en enda tillämplig rättsordning under en viss tidsperiod. Denna enhetlighetsprincip innebär också att fastställandet av tillämplig lagstiftning i enlighet med samordningsreglerna inte baseras på verksamheten, utan på personen. Enligt detta synsätt kan det från första början inte komma i fråga att utfärda två olika E 101- eller A1-intyg som avser en och samma person och en och samma tidsperiod.
- 16 I detta fall gjorde Bundesverwaltungsgericht två separata prövningar och drog slutsatsen att österrikisk lagstiftning är tillämplig, men denna slutsats var endast en ren slump. Om de faktiska omständigheterna hade varit något annorlunda skulle en separat bedömning av enbart de bilaterala förhållandena kunnat leda till slutsatsen att lagstiftningen i flera stater är tillämplig samtidigt. Även W M:s synsätt skulle i slutändan leda till detta resultat. Så snart det uppstår en tvist om vilken lagstiftning som är tillämplig i förhållande till Schweiz blir det nödvändigt att fatta ett beslut, vilket emellertid eventuellt kan stå i strid med fastställandet av vilken lagstiftning som är tillämplig i förhållande till Liechtenstein.
- 17 Ett sådant resultat kan endast undvikas om man av den omständigheten att de unionsrättsliga samordningsreglerna är tillämpliga, vilket är en följd av EES-avtalet och avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz, drar slutsatsen att samordningen i en trilateral situation såsom den förevarande ska ske med avseende på alla tre staterna gemensamt och inte separat med avseende på vart och ett av de bilaterala förhållandena. I avsaknad av ett övergripande avtal förefaller det dock inte finnas en rättslig grund för en sådan lösning.
- 18 Den hänskjutande domstolen anser mot denna bakgrund att de unionsrättsliga samordningsreglerna inte ska tillämpas, varken direkt eller indirekt, i förevarande

mål. Det innebär emellertid inte att avtalet med Schweiz får till följd att tillämpligheten av samordningsreglerna undergrävs i förhållandet Österrike-Liechtenstein, eftersom avtalet inte innehåller några bestämmelser som utgör hinder för att tillämpa förordning 883/2004. Att förordningen inte är tillämplig följer i stället av att trilaterala situationer varken regleras i förordningen eller i nämnda avtal och att en separat bedömning av bilaterala situationer, där nämnda förordning tillämpas på var och en av dessa situationer separat, strider mot principen om enhetlighet.

- 19 Då den hänskjutande domstolens tolkning inte är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel är det nödvändigt att hänskjuta frågorna 1 och 2 för förhandsavgörande.

Fråga 3

- 20 Om förordning 883/2004 är tillämplig på förevarande fall uppkommer frågan hur övergångsbestämmelsen i artikel 87.8 ska tolkas.
- 21 Fram till dess att verksamheten i Schweiz inleddes omfattades W M av den österrikiska lagstiftningen om socialförsäkring enligt artikel 14a.2 i förordning 1408/71 till följd av att han är bosatt i Österrike. Förordning 883/2004 innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Tvärtom föreskriver dess artikel 13.2 att en person som bedriver verksamhet som egenföretagare i flera medlemsstater endast ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt, om han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet i denna medlemsstat, och annars att lagstiftningen i den medlemsstat där hans verksamhets huvudsakliga intressen finns. I förevarande mål skulle denna bestämmelse egentligen medföra att socialförsäkringslagstiftningen i Liechtenstein blir tillämplig, men till följd av övergångsbestämmelsen i artikel 87.8 i förordning 883/2004 fortsatte den österrikiska lagstiftningen vara tillämplig. Inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71 hade den omständigheten att en ytterligare verksamhet som egenföretagare inleddes i en annan stat som omfattas av samordningsreglerna, och där endast 3 procent av de sammanlagda inkomsterna härrör från denna verksamhet, inte kunnat medföra att en annan stat blir behörig, eftersom det följer av artikel 14a.2 i samma förordning att det endast är bosättningsstaten som kan komma i fråga så länge den berörda personen utför någon del av sitt arbete inom den statens territorium. Inom tillämpningsområdet för förordning 883/2004 kan en verksamhet med så ringa omfattning inte heller påverka tillämpningen av lagstiftningen i den medlemsstat där den berörda personen är bosatt och i vilken han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet.
- 22 Mot denna bakgrund bör det inte anses ha skett en förändring av den ”rådande situationen” i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning 883/2004 om det till en verksamhet som egenföretagare som redan utövas endast tillkommer en ytterligare verksamhet som egenföretagare som utövas i ringa omfattning i en annan stat som omfattas av samordningsreglerna (som inte är bosättningsstaten),

eftersom det saknar betydelse för fastställandet av vilken stats lagstiftning som är tillämplig både enligt förordning 883/2004 och enligt förordning 1408/71.

- 23 Mot detta kan emellertid invändas att en ytterligare verksamhet i en annan stat som omfattas av samordningsreglerna åtminstone kan utgöra en förändring av den rådande situationen, eftersom det nu är en ytterligare stat som ska inkluderas i samordningen, även om förändringen inte skulle påverka vilken stat som är behörig. Detta synsätt leder dock till frågan huruvida även en verksamhet av så ringa omfattning som den i förevarande mål kan utgöra en förändring av den rådande situationen.
- 24 Om tillämpligheten av lagstiftningen för social trygghet i förhållandet mellan två EES-stater däremot ska bedömas separat från de faktiska omständigheter som föreligger i förhållandet till Schweiz, så torde den omständigheten att en verksamhet inletts i Schweiz från första början sakna betydelse för bedömningen av förhållandet mellan EES-staterna. Den hänskjutande domstolen delar därför Bundesverwaltungsgerichts uppfattning i detta hänseende och anser att den omständigheten att denna verksamhet inleddes inte kan utgöra en förändring av den rådande situationen i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning 883/2004.
- 25 Svaret på denna fråga och på följdfrågan förefaller inte heller vara tillräckligt klara och de ska således hänskjutas till EU-domstolen för förhandsavgörande.

ARBETSDOKUMENT