



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 15 september 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Samordning av systemen för social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 13 – Fastställande av tillämplig lagstiftning – Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer – Bilaga II – Artikel 1.2 – Person som utövar advokatycket vars privata och yrkesmässiga verksamhets huvudsakliga intressen finns i Schweiz och som även utövar detta yrke i två andra medlemsstater – Ansökan om förtidspension – Nationell lagstiftning enligt vilken den berörda personen ska avstå från att utöva nämnda yrke i den berörda medlemsstaten och i utlandet”

I mål C-58/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) genom beslut av den 21 januari 2021, som inkom till domstolen den 1 februari 2021, i målet

FK

ytterligare deltagare i rättegången:

Rechtsanwaltskammer Wien,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. Passer samt domarna F. Biltgen (referent) och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– FK, genom W. Polster, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Österrikes regering, genom A. Posch och E. Samoilova, båda i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och D. Martin, båda i egenskap av ombud,
- med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan FK och Rechtsanwaltskammer Wien (advokatsamfundet i Wien, Österrike), angående avslag på FK:s ansökan om förtidspension.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

- 3 Artikel 1 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Definitioner” och lyder som följer:
”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:
...
x) förmån vid förtida pensionering: alla kontantförmåner som inte är förmåner vid arbetslöshet och förtida förmåner vid ålderdom som från och med en bestämd ålder utges till en arbetstagare som har minskat sin yrkesverksamhet, upphört att vara yrkesverksam eller för tillfället inte är yrkesverksam, fram till den ålder då denne kan få ålderspension eller förtida pension, och vilka inte innebär något krav på att ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den behöriga staten. En förtida förmån vid ålderdom är en förmån som utges före den ålder som normalt krävs för rätt till pension och som antingen utges även när denna ålder har uppnåtts, eller ersätts med en annan förmån vid ålderdom
...”
- 4 Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Sakområden” och lyder som följer:
”1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör
...

d) förmåner vid ålderdom,

...

i) förmåner vid förtida pensionering,

...”

5 I artikel 11.1 och 11.3 a i förordningen föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 1216, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten.”

6 I artikel 13.2 i förordningen anges följande:

”En person som normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i två eller flera medlemsstater skall omfattas av

a) lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt, om han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet i denna medlemsstat,

eller

b) lagstiftningen i den medlemsstat där hans verksamhets huvudsakliga intressen finns, om han inte är bosatt i en av de medlemsstater där han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet.”

7 I artikel 14.1–14.3 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”1. Artiklarna 11–13 skall inte tillämpas på frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring, utom i de fall då det i en medlemsstat, för någon av de grenar som avses i artikel 3.1, bara finns ett system för frivillig försäkring.

2. När en person enligt lagstiftningen i en medlemsstat omfattas av en obligatorisk försäkring i den medlemsstaten, får denna person inte i en annan medlemsstat omfattas av en frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring. I samtliga övriga fall där det för en viss gren går att välja mellan flera system för frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring skall den berörda personen endast anslutas till det system denne har valt.

3. När det gäller förmåner vid invaliditet och ålderdom samt förmåner för efterlevande, får dock den berörda personen anslutas till en frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring i en medlemsstat, även om han är obligatoriskt omfattad av en annan medlemsstats lagstiftning, om han vid något tillfälle under sitt tidigare yrkesliv har omfattats av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten på grund av eller till följd av arbete som anställd eller verksamheten

som egenföretagare och om sådan dubbel försäkring uttryckligen eller underförstått medges enligt lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten.”

8 Enligt artikel 90.1 i förordningen gäller följande:

”1. [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, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1)], ska upphöra att gälla från och med den dag då denna förordning börjar tillämpas.

Emellertid skall förordning (EEG) nr 1408/71 fortsätta att gälla och skall ha kvar sin rättsverkan med avseende på

...

c) avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [(EES) av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3; svensk specialutgåva, område 2, volym 11, s. 37)] och avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer och andra avtal som innehåller en hänvisning till förordning (EEG) nr 1408/71, så länge som dessa avtal inte har ändrats med hänsyn till denna förordning.”

Förordning (EG) nr 987/2009

9 Artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 ... (EUT L 284, 2009, s. 1), har rubriken ”Närmare bestämmelser för artiklarna 12 och 13 i [förordning nr 883/2004]”. I artikel 14.6, 14.8 och 14.9 föreskrivs följande:

”6. När artikel 13.2 i [förordning nr 883/2004] tillämpas, ska en person som ’normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i två eller flera medlemsstater’ särskilt avse en person som samtidigt eller omväxlande utövar en eller flera separata verksamheter som egenföretagare, oberoende av dessa verksamheters art, i två eller flera medlemsstater.

...

8. När artikel 13.1 och 13.2 i [förordning nr 883/2004] tillämpas, ska uttrycket ’väsentlig del av arbetet som anställd eller av verksamheten som egenföretagare i en medlemsstat’ anses innebära att en kvantitativt omfattande del av allt arbete som anställd eller av all verksamhet som egenföretagare i den medlemsstaten, utan att det nödvändigtvis behöver röra sig om den största delen av arbetet eller verksamheten.

För att kunna avgöra huruvida en väsentlig del av arbetet som anställd eller verksamheten utförs i en medlemsstat, ska följande vägledande kriterier beaktas:

a) När det gäller anställning, arbetstid och/eller lön.

b) När det gäller verksamhet som egenföretagare, omsättning, arbetstid, antal tillhandahållna tjänster och/eller inkomst.

Inom ramen för en samlad bedömning ska en andel som understiger 25 % av ovannämnda kriterier vara en indikator på att en väsentlig del av arbetet som anställd eller verksamheten inte utförs i den berörda medlemsstaten.

9. När artikel 13.2 b i [förordning nr 883/2004] tillämpas, ska en egenföretagares verksamhets "huvudsakliga intressen" fastställas med beaktande av alla aspekter av egenföretagarens förvärvsverksamhet, bland annat den ort som är det fasta och permanenta sätet för egenföretagarens verksamhet, verksamhetens stadigvarande karaktär eller dess varaktighet, antalet tillhandahållna tjänster samt egenföretagarens preferens såsom den framgår av samtliga omständigheter."

Avtalet EG-Schweiz

- 10 I artikel 8 i Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer (EGT L 114, 2002, s. 6), som undertecknades i Luxemburg den 21 juni 1999 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 2002/309/EG, Euratom i fråga om avtalet om vetenskapligt och tekniskt samarbete av den 4 april 2002 om ingående av sju avtal med Schweiziska edsförbundet (EGT L 114, 2002, s. 1) (nedan kallat avtalet EG-Schweiz), föreskrivs följande:

"De avtalsslutande parterna skall, i enlighet med bilaga II, fastställa bestämmelser för samordning av systemen för social trygghet, för att säkerställa särskilt

- a) likabehandling,
 - b) fastställande av tillämplig lagstiftning,
 - c) sammanläggning av samtliga perioder som i de olika nationella lagstiftningarna beaktas för förvärv och bibehållande av rätten till förmåner samt för beräkning av dessa förmånars storlek,
 - d) utbetalning av förmåner till personer som är bosatta på de avtalsslutande parternas territorium, och
 - e) ömsesidigt administrativt bistånd och samarbete mellan myndigheter och institutioner."
- 11 I artikel 1 i bilaga II till avtalet EG-Schweiz avseende samordningen av socialförsäkringssystemen, föreskrivs följande:

"1. De avtalsslutande parterna är överens om att på området samordning av socialförsäkringssystemen sinsemellan tillämpa de gemenskapsrättsakter som det hänvisas till, i den lydelse dessa har den dag då avtalet undertecknas och så som dessa har ändrats i avsnitt A i denna bilaga eller därmed likvärdiga regler.

2. När begreppet 'medlemsstat(er)' förekommer i de rättsakter som det hänvisas till i avsnitt A i denna bilaga avses utöver de stater som omfattas av gemenskapsrättsakterna i fråga även [Schweiziska edsförbundet]."

- 12 I avsnitt A i denna bilaga II hänvisades bland annat till förordning nr 1408/71, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt förordning nr 118/97 (nedan kallad förordning nr 1408/71), och till rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning nr 1408/71 (EGT L 74, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106).
- 13 Nämnda bilaga II uppdaterades genom beslut nr 1/2012 av Gemensamma kommittén som inrättats genom avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 31 mars 2012 om ersättande av bilaga II (Samordningen av socialförsäkringssystemen) till avtalet (EUT L, 103, 2012, s. 51) och som trädde i kraft den 1 april 2012. I samma bilaga hänvisas numera till förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009.
- 14 Det är för övrigt först från och med den 1 januari 2005, i enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005 om ändring av förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 (EUT L, 117, 2005, s. 1), som tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, som har ersatts av förordning nr 883/2004, även omfattar ”Pensionsförsäkringssystem vid pensionsinstitutionerna för sammanslutningar för de fria yrkena”, vilka omfattar ålderspension som utbetalas efter utövande av advokatycket, såsom den pension som är aktuell i det nationella målet.

Den österrikiska lagstiftningen

- 15 Bestämmelserna om upptagande i advokatsamfundet i Österrike och erhållande av motsvarande ålderspension återfinns i 49 och 50 §§ i Rechtsanwaltsordnung (föreskrifter om utövande av advokatycket) av den 15 juli 1868 (RGBL., 96/1868), i dess lydelse av den 23 december 2020 (BGBl. I, 156/2020 (nedan kallad RAO)).
- 16 I 49 § andra stycket RAO föreskrivs följande:
- ”Samtliga personer som är inskrivna i ett österrikiskt advokatsamfunds register eller i förteckningen över advokater som är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, som förs av ett österrikiskt advokatsamfund, är i princip skyldiga att erlägga avgifter [till pensionsförsäkringssystemet]. Detsamma gäller även biträdande jurister som är registrerade i ett österrikiskt advokatsamfund. Avgift ska inte erläggas om en sådan person på grund av att vederbörande utövar advokatycket redan omfattas av obligatorisk anslutning, enligt en annan lagstiftning, till systemet för ålderspension i en annan medlemsstat i unionen, i en annan stat som är part i [EES-avtalet] eller i Schweiziska edsförbundet. Två eller flera samfund kan även bilda ett gemensamt organ för pensionsförsäkring.”
- 17 I 50 § första stycket RAO föreskrivs i huvudsak att den som utövar advokatycket ska ha rätt till ålderspension, invaliditetspension eller efterlevandepension om villkoren härför är uppfyllda och den händelse som ger rätt till den aktuella förmånen inträffar.
- 18 Enligt 50 § andra stycket RAO ska denna rättighet definieras i försäkringsorganens stadgar enligt fasta regler. I 50 § andra stycket punkt 2 c aa RAO preciseras att den berörde, för att erhålla förtidspension, måste avstå från att utöva advokatycket i landet och utomlands.
- 19 I 26 § i Verordnung der Vertreterversammlung des österreichischen Rechtsanwaltskammeremts über die Versorgungseinrichtungen Teil A der österreichischen Rechtsanwaltskammern (Satzung Teil A 2018) (2018 års stadgar för Den representativa församlingen för österrikiska advokatsamfundets kongress angående pensionssystemet, del A i

österrikiska advokatsamfundet (nedan kallad 2018 års stadgar angående del A) uppställs även, i första stycket punkt 8, som villkor för att erhålla förtidspension att den berörde ska avstå från att utöva advokatyret ”oavsett på vilken plats”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 FK, född år 1954, är både polsk och tysk medborgare. Sedan den 8 mars 1984 är han medlem i advokatsamfundet i Köln (Tyskland). Där är han yrkesverksam inte bara som Rechtsanwalt, utan även som auktoriserad tolk och översättare till och från polska. Från det att han började utöva advokatyret har han betalat in avgifter till pensionssystemet i delstaten Nordrhein-Westfalen (Tyskland).
- 21 År 1996 upptogs FK i advokatsamfundet i Wien (Österrike) och utövade advokatyret där som komplement till sin verksamhet i Tyskland. FK har sedan han upptogs i detta samfund betalat in avgifter till det österrikiska pensionssystemet.
- 22 FK:s verksamhets huvudsakliga intressen förblev förlagda till Köln fram till år 2007, då han överförde sin hemvist och verksamhetens huvudsakliga intressen till Schweiz. FK utövar numera advokatyret där och är upptagen på förteckningen över advokater som är medborgare i en medlemsstat i unionen eller Efta, med stöd av sitt medlemskap i advokatsamfundet i Köln.
- 23 Sedan dess har den tid som FK ägnat åt att utöva advokatyret i Tyskland gradvis minskat till förmån för den tid han ägnar åt att utöva detta yrke i Schweiz. Den senaste tiden har FK således ägnat 70 procent av sin arbetstid åt att utöva nämnda yrke vid sin schweiziska advokatbyrå, jämfört med 25 procent vid sin tyska och 5 procent vid sin österrikiska advokatbyrå. För övrigt har den arbetstid som FK tillbringat på sin österrikiska advokatbyrå aldrig överskridit 10 procent av hans totala arbetstid inom samma yrke.
- 24 FK uppbär sedan år 2018 en förtidspension i Tyskland, samtidigt som han fortsätter att vara advokat där.
- 25 FK betalar även avgifter till det allmänna pensionssystemet i Schweiz.
- 26 Den 16 oktober 2017 ansökte FK hos advokatsamfundet i Wien om att beviljas förtidspension från och med den 1 november 2017. FK uppgav i sin ansökan att han avstod från att utöva advokatyret i Österrike, samtidigt som han fortsatte att vara medlem i advokatsamfundet i Köln och fanns upptagen på förteckningen i Schweiz över advokater som är medborgare i en medlemsstat i unionen eller Efta.
- 27 Genom beslut av utskottet för advokatsamfundet i Wien av den 29 maj 2018 avslogs denna ansökan med stöd av 26 och 29 §§ i 2018 års stadgar angående del A, enligt vilka ålderspension endast kan beviljas om sökanden har av sagt sig rätten att utöva advokatyret ”oavsett på vilken plats”.
- 28 Den 3 augusti 2018 väckte FK talan mot detta beslut vid Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien), som är den hänskjutande domstolen och som fastställde beslutet.

- 29 FK överklagade avgörandet från Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) genom extraordinär *Revisionstalan* till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Sistnämnda domstol upphävde detta beslut med motiveringen att Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) hade underlåtit att fastställa de faktiska omständigheter som omfattas av unionsrätten, trots att FK hade gjort gällande att unionsrätten utgjorde hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken det för rätt till ålderspension krävs, att den berörde avstår från att utöva advokatycket såväl inom landet som i utlandet.
- 30 Vid sin prövning av det nationella målet har den hänskjutande domstolen noterat att fram till den 1 januari 2005 var de särskilda pensionssystemen för egenföretagare, inbegripet arbetstagare som utövar advokatycket, i såväl Tyskland som Österrike undantagna från tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 enligt bilaga II till förordningen. Det var först från och med detta datum som förordningen blev tillämplig på dessa arbetstagare sedan förordningen ändrats. Enligt denna ändring gav perioder som inföll före nämnda datum inte upphov till några rättigheter även om tidigare fullgjorda verksamhetsperioder beaktades.
- 31 Den hänskjutande domstolen anser att artikel 13.2 i förordning nr 883/2004 ska tillämpas för att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig på en person som, i likhet med FK, bedriver verksamhet som egenföretagare i två eller tre medlemsstater.
- 32 Samma domstol vill få klarhet i hur denna bestämmelse ska tolkas i ett fall där den berörda personens verksamhet inte har sina huvudsakliga intressen och personen inte har hemvist i en medlemsstat, eftersom en bokstavstolkning av nämnda bestämmelse ger vid handen att ingen nationell lagstiftning är tillämplig i ett sådant fall.
- 33 För det fall den österrikiska lagstiftningen är tillämplig önskar samma domstol dessutom få klarhet i huruvida RAO är förenlig med unionsrätten, särskilt med principerna om likabehandling och icke-diskriminering, rätten till egendom och principen om den fria rörligheten för personer, eller till och med etableringsfriheten. Om så inte är fallet önskas svar på huruvida det finns anledning att underlåta att tillämpa 50 § andra stycket, punkt 2 c aa RAO i enlighet med principen om unionsrättens företräde.
- 34 Den hänskjutande domstolen har understrukit att det i det nationella målet obestriddligen föreligger en gränsöverskridande situation som omfattas av unionsrätten, eftersom FK är etablerad i två medlemsstater och en österrikisk bestämmelse påverkar den berördes rättsliga ställning i Tyskland. Samma domstol har vidare erinrat om att det följer av artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att rätten till egendom, och därmed även ekonomiska intressen knutna till lagstadgade sociala förmåner, såsom ålderspensioner, är okränkbar och att inskränkningar av en sådan grundläggande rättighet ska vara motiverade av allmänintresset, ägnade att säkerställa uppnåendet av det eftersträlvade syftet och vara proportionerliga. Den hänskjutande domstolen är härvid osäker på huruvida föreliggande intressen motiverar att rätten till ålderspension villkoras av att den berörde avstår från att utöva advokatycket såväl i Österrike som i utlandet. Den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet skulle nämligen kunna utgöra ett hinder för etableringsfriheten, vilken garanteras genom artikel 15.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna jämförd med artikel 49 FEUF.

35 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att unionsrätten till sin natur gör det möjligt att fortsätta att utöva en verksamhet i vissa medlemsstater samtidigt som ålderspension erhålls i en annan medlemsstat, bland annat eftersom frågan om skillnaden i pensionsålder mellan medlemsstaterna uttryckligen behandlas inom ramen för samordningen av de sociala trygghetssystemen.

36 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Hur ska artikel 13.2 b i [förordning nr 883/2004] tolkas när en person ur kvantitativ synvinkel utför en väsentlig del av sitt arbete i ett tredje land där personen även är bosatt samt därutöver utövar sin verksamhet i ytterligare två medlemsstater (Tyskland och Österrike), varav utövandet till största del sker i den ena av medlemsstaterna (i det aktuella fallet i Tyskland)?

Om tolkningen av denna bestämmelse leder till att domstolarna i Österrike är behöriga [ställs följande fråga]:

2) [Är] 50 § stycke 2 punkt 2c aa [RAA] och § 26 stycke 1 punkt 8 i [2018 års stadgar angående del A]) tillåtna eller strider de mot unionsrätten och de rättigheter som garanteras genom unionsrätten, eftersom bestämmelserna stadgar att en förutsättning för att beviljas ålderspension är ett avstående från rätten att utöva advokatyret inrikes och utrikes (50 § stycke 2 punkt 2c aa) respektive ett avstående från rätten att utöva advokatyret någonstans (26 § stycke 1 punkt 8 i [2018 års stadgar angående del A])?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

37 Vad gäller formuleringen av den första frågan ska det, såsom framgår av punkterna 11–13 ovan, påpekas att enligt artikel 1.2 i bilaga II till avtalet EG-Schweiz avses med begreppet ”medlemsstat(er)” i de rättsakter som det hänvisas till i avsnitt A i denna bilaga, utöver de medlemsstater i unionen som omfattas av dessa rättsakter, även Schweiziska edsförbundet.

38 Genom att i avsnitt A i bilaga II, i dess olika versioner, till avtalet uttryckligen nämna förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 utsträcker avtalet EG-Schweiz tillämpningsområdet för dessa förordningar till att även omfatta Schweiziska edsförbundet, vilket innebär att Schweiziska edsförbundet, i motsats till vad som antyds av den hänskjutande domstolen i den första frågan, inte ska betraktas som ett tredjeland, utan som en medlemsstat vid prövningen av förevarande mål.

Den första tolkningsfrågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i vilken lagstiftning som är tillämplig enligt artikel 13.2 b i förordning nr 883/2004 när den berörda personens bosättningsort och dennes verksamhets huvudsakliga intressen är belägna i Schweiz och denna person även utövar en verksamhet – dock ej i samma utsträckning – i två andra medlemsstater, i den mening som avses i artikel 1.2 i bilaga II till avtalet EG-Schweiz, nämligen Tyskland och Österrike.

- 40 Det ska erinras om att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits och, i detta sammanhang, tolka samtliga bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (se, bland annat, dom av den 19 oktober 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, punkt 39 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 september 2018, González Castro, C-41/17, EU:C:2018:736, punkt 54).
- 41 Även om den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat den första frågan till att endast avse tolkningen av artikel 13.2 b i förordning nr 883/2004 – trots att tolkningsfrågan, på grund av preciseringen i punkt 38 ovan, enligt vilken Schweiz ska betraktas som en medlemsstat, borde ha avsett tolkningen av artikel 13.2 a i förordningen – ankommer det således på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, bland annat, dom av den 19 oktober 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, punkt 40 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 september 2018, González Castro, C-41/17, EU:C:2018:736, punkt 55).
- 42 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som lämnats i begäran om förhandsavgörande att EU-domstolen, för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, ska tolka andra bestämmelser i unionsrätten.
- 43 Det följer av rättspraxis att det genom bestämmelserna i förordning nr 883/2004 och i förordning nr 1408/71 har införts ett samordningssystem för bland annat fastställande av vilken eller vilka lagar som ska tillämpas på anställda och egenföretagare som under olika omständigheter utnyttjar sin rätt till fri rörlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 april 2008, Derouin, C-103/06, EU:C:2008:185, punkt 20, dom av den 26 oktober 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punkt 33, och dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 40).
- 44 Med tillämpning av bestämmelserna i detta system omfattas de berörda personerna av lagstiftningen i endast en medlemsstat, för att undvika de komplikationer som kan uppstå om flera nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt och undanröja den särbehandling som, för personer som förflyttar sig inom unionen, skulle bli följderna av att flera lagstiftningar helt eller delvis ska tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2015, de Ruyter, C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 36 och 37; dom av den 26 oktober 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punkterna 35 et 36, och dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl., C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 40).
- 45 Denna princip om en enda tillämplig lagstiftning kommer särskilt till uttryck i artikel 13 i förordning nr 883/2004, i vilken det fastställs vilken lagstiftning som ska tillämpas på en person som bedriver verksamhet i två eller flera medlemsstater och som i stycke 2 föreskriver att en person som normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i två eller flera medlemsstater ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt, om han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet i denna medlemsstat (artikel 13.2 a i denna förordning), eller av lagstiftningen i

den medlemsstat där hans verksamhets huvudsakliga intressen finns, om denna person inte är bosatt i en av de medlemsstater där han bedriver en väsentlig del av sin verksamhet (artikel 13.2 b i nämnda förordning).

- 46 I artikel 14.8 i förordning nr 987/2009 preciseras att när artikel 13.1 och 13.2 i förordning nr 883/2004 tillämpas, ska uttrycket ”väsentlig del” av arbetet som anställd eller av verksamheten som egenföretagare i en medlemsstat anses innebära att en kvantitativt omfattande del av allt arbete som anställd eller av all verksamhet som egenföretagare utförs i den medlemsstaten, utan att det nödvändigtvis behöver röra sig om den största delen av arbetet eller verksamheten. Vid bedömningen av om en väsentlig del av arbetet utförs i en medlemsstat ska, när det gäller arbete som anställd, arbetstiden och/eller lönen beaktas. En andel som understiger 25 procent av dessa kriterier tyder på att en betydande del av verksamheten inte utövas i den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 2022, Ryanair, C-33/21, EU:C:2022:402, punkt 63).
- 47 Eftersom FK var bosatt i Tyskland, där även hans verksamhets huvudsakliga intressen fanns innan han flyttade sin bostadsort till Schweiz, där hans verksamhet numera har sina huvudsakliga intressen, ska det anses att FK, i enlighet med artikel 13.2 i förordning nr 883/2004, omfattas av tillämpningen av antingen tysk eller schweizisk lagstiftning.
- 48 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen påpekat att den arbetstid som FK lagt ned på sin österrikiska advokatbyrå aldrig har överskridit 10 procent av den totala arbetstid han lagt ned på utövande av advokatyrket. Domstolen finner därför att enligt lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 är den österrikiska lagstiftningen inte tillämplig.
- 49 Det fullständiga och enhetliga system av lagvalsregler som införts genom förordning nr 883/2004 får visserligen, i princip, som verkan att lagstiftaren i varje medlemsstat undandras behörigheten att efter eget skön fastställa omfattningen av, och villkoren för, tillämpningen av den nationella lagstiftningen, både i fråga om den personkrets på vilken den är tillämplig och i fråga om dess territoriella tillämpningsområde (se, bland annat, dom av den 26 februari 2015, de Ruyter, C-623/13, EU:C:2015:123, punkterna 34 och 35, och dom av den 19 september 2019, van den Berg m.fl., C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767, punkt 50). Principen om en enda tillämplig lagstiftning innebär emellertid inte att en medlemsstat som inte är behörig enligt bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 883/2004 inte har rätt att, under vissa villkor, bevilja en migrerande arbetstagare familjeförmåner eller ålderspension med tillämpning av nationell rätt. Detta gäller även om nämnda person enligt artikel 13 i denna förordning omfattas av en annan medlemsstats lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2015, Franzen m.fl., C-382/13, EU:C:2015:261, punkterna 58–61, och dom av den 19 september 2019, van den Berg m.fl., C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767, punkt 53).
- 50 Det enda syftet med lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 är nämligen att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig på personer som befinner sig i någon av de situationer som avses i de bestämmelser i vilka dessa regler fastställs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punkt 37, och dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 60). De syftar inte som sådana till att bestämma villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett visst system för social trygghet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 1998, Kuusijärvi, C-275/96, EU:C:1998:279, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 februari 2013, Dumont de Chassart, C-619/11, EU:C:2013:92, punkt 39).

- 51 Förordning nr 883/2004 låter följaktligen de skilda systemen bestå, vilket ger upphov till olika krav gentemot olika institutioner i förhållande till vilka den berörda förmånstagaren har direkta rättigheter med stöd av antingen enbart nationell rätt eller nationell rätt som vid behov kompletteras av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2013, Dumont de Chassart, C-619/11, EU:C:2013:92, punkt 40 och där angiven rättspraxis, och dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 57).
- 52 Lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 är således inte avsedda att reglera frågan huruvida en arbetstagare har rätt till en förmån som vederbörande har kunnat förvärva på grund av att han eller hon under en viss period har betalat in avgifter till ett system för social trygghet i en viss medlemsstat.
- 53 Det ska i förevarande fall påpekas att den hänskjutande domstolen har preciserat att de avgifter som klaganden i det nationella målet betalat till de särskilda system som är tillämpliga på personer som utövar advokatycket i Österrike inte omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, som ersatts av förordning nr 883/2004, och att de omfattas av tillämpningsområdet för dessa förordningar först sedan den 1 januari 2005. Vidare framgår det inte av handlingarna i målet att klaganden i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att bestämmelserna om sammanläggning eller tillgodoräknande av perioder som fullgjorts i andra medlemsstater ska tillämpas vid beviljandet av den begärda förtidspensionen, vilken enbart grundar sig på en tillämpning av österrikisk rätt.
- 54 Av detta följer att tvisten vid den nationella domstolen inte rör fastställande av vilken lagstiftning som är tillämplig i enlighet med lagvalsreglerna i artiklarna 11–13 i förordning nr 883/2004, utan endast frågan huruvida det system som föreskrivs i lagstiftningen i den berörda medlemsstaten och som den berörda personen betalat in avgifter till ska tillämpas på densamme.
- 55 Denna slutsats stöds för övrigt av FK:s argument att det särskilda system som är tillämpligt på personer som utövar advokatycket ska kvalificeras som ”frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring”.
- 56 Med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra när det gäller kvalificeringen av detta särskilda system som ”frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring”, åtminstone vad beträffar de avgifter som betalats in sedan den 1 januari 2005, är ett sådant försäkringssystem nämligen, enligt artikel 14.1 jämförd med artikel 14.3 i förordning nr 883/2004, uttryckligen undantaget från tillämpningsområdet för den mekanism för fastställande av tillämplig lagstiftning som införts genom denna förordning. FK kan således omfattas av denna frivilliga fortsättningsförsäkring i Österrike, trots att han obligatoriskt omfattas av en annan medlemsstats lagstiftning, i förevarande fall den schweiziska lagstiftningen, eftersom han började betala avgifter till det särskilda försäkringssystemet för personer som utövar advokatycket i Österrike när detta system inte omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, som ersatts av förordning nr 883/2004, och som han sedan fortsatt att betala avgifter till.
- 57 I ett sådant fall ska den berörda personen ha möjlighet att besluta huruvida han eller hon ska fortsätta eller avsluta anslutningen till ett obligatoriskt system under vissa perioder, i den mån detta val påverkar omfattningen av den framtida sociala trygghetsförmånen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 58).

- 58 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Lagvalsreglerna i artikel 13.2 i förordning nr 883/2004 är inte tillämpliga när en person som är bosatt i den medlemsstat där även dennes verksamhets huvudsakliga intressen finns, samtidigt som personen utövar en verksamhet – dock ej i samma utsträckning – i två andra medlemsstater, vid fastställandet av huruvida personen i fråga har direkta rättigheter som kan göras gällande gentemot institutionerna i någon av dessa två andra medlemsstater med stöd av avgifter som betalats in under en viss period.

Den andra tolkningsfrågan

- 59 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det för att beviljas förtidspension krävs att den berörda personen avstår från att utöva advokatycket såväl i den berörda medlemsstaten som i utlandet.
- 60 Domstolen konstaterar i detta avseende att situationen för en person som utövar advokatycket, som är medborgare i en medlemsstat och som flyttar till en annan medlemsstat för att där utöva en verksamhet inom ramen för det reglerade yrket i fråga, kan omfattas av antingen artikel 49 FEUF om etableringsfriheten, om han eller hon normalt erhåller ersättning av klienten, eller av artikel 45 FEUF om fri rörlighet för arbetstagare, för det fall ersättningen utgår i form av lön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkterna 22–25, och dom av den 17 december 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, punkt 23).
- 61 När det gäller frågan huruvida den österrikiska lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen utgör en inskränkning av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för arbetstagare, erinrar domstolen om att förordning nr 883/2004 inte inrättar ett gemensamt system för social trygghet, utan låter olika nationella system bestå. Medlemsstaterna behåller sin befogenhet att utforma sina system för social trygghet och i avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer det på varje medlemsstat att i sin lagstiftning bland annat fastställa villkoren för rätt till sociala förmåner. Vid utövandet av denna behörighet måste medlemsstaterna likväl beakta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna i EUF-fördraget om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (se, bland annat, dom av den 21 februari 2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, punkterna 35–37, dom av den 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punkterna 33–35, och dom av den 21 oktober 2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie, C-866/19, EU:C:2021:865, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 62 Alla EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer och om etableringsfrihet har dessutom till syfte att underlätta för unionsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 94, och dom av den 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punkt 36).
- 63 Följaktligen utgör dessa bestämmelser hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 45, och dom av den 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punkt 38).

- 64 Domstolen konstaterar i förevarande fall att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan tillämpas utan åtskillnad på alla personer som utövar advokatycket och således inte utgör någon diskriminering på grund av nationalitet.
- 65 Det ska emellertid påpekas att ett sådant villkor som det som föreskrivs i den österrikiska lagstiftningen, enligt vilket den berörde måste avstå från att utöva advokatycket såväl inom landet som utomlands för att kunna beviljas förtidspension, kan avskräcka personer som har rätt till en sådan pension från att utnyttja sin etableringsfrihet eller sin rätt till fri rörlighet.
- 66 Även om ett sådant avstående kan tänkas godtas av en person som har utövat hela sin yrkesverksamhet i Österrike, kan det visa sig vara svårare att godta för en person som har utnyttjat etableringsfriheten, eller den fria rörligheten, och som bland annat är tvungen att fortsätta att vara yrkesverksam i en annan medlemsstat, på grund av att vederbörande inte har uppnått den lagstadgade pensionsåldern där.
- 67 Av detta följer att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet utgör ett hinder för de friheter som garanteras i artiklarna 45 FEUF och 49 FEUF, vilket endast kan tillåtas om det eftersträvar ett legitimt mål som är förenligt med EUF-fördraget och är motiverat av tvingande skäl av allmänintresse. Vidare krävs det i sådant fall att tillämpningen av en sådan åtgärd är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att det ska uppnås (se, bland annat, dom av den 16 maj 2013, Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, punkt 70 och där angiven rättspraxis, dom av den 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punkt 46, och dom av den 17 december 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, punkt 32).
- 68 Den österrikiska regeringen har i detta avseende hävdats att det tvingande skäl av allmänintresse som motiverar den aktuella åtgärden följer av ändamålet med det system som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, nämligen att den berörda pensionen ska träda i stället för en tidigare inkomst. Denna pension ska inte kunna kombineras med inkomst från en heltidsanställning. Syftet är inte bara att skydda de personer som fortfarande utövar advokatycket från konkurrens från dem som redan är pensionerade, utan även att säkerställa att det berörda pensionssystemet är ekonomiskt livskraftigt. Nämda system omfattas nämligen inte av det allmänna pensionssystemet och finansieras genom ett fördelningssystem, till skillnad från kapitaliseringssystem.
- 69 Domstolen har i detta avseende slagit fast att sysselsättningspolitiska målsättningar kan ha en legitim karaktär, till exempel mål som bland annat syftar till att införa en ålder för obligatorisk pensionering i syfte att främja en mer balanserad åldersstruktur (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, Fuchs och Köhler, C-159/10 och C-160/10, EU:C:2011:508, punkt 50).
- 70 Legitimiteten av ett sådant mål av allmänt samhällsintresse som rör sysselsättningspolitik kan inte rimligen ifrågasättas, eftersom främjandet av en hög sysselsättning är ett av de mål som unionen eftersträvar enligt artikel 3.3 första stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 71 Det kan visserligen inte bestridas att en nationell lagstiftning som reglerar arbetsmarknaden i syfte att frigöra anställningar som innehas av personer nära pensionsåldern och säkerställa en sund konkurrens mellan yrkesutövarna är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

Domstolen konstaterar däremot att när en sådan lagstiftning ställer krav på att den aktuella personen ska avstå från att utöva advokatycket såväl i den berörda medlemsstaten som i utlandet, kan det inte uteslutas att lagstiftningen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

- 72 En nationell lagstiftning, enligt vilken det krävs att den aktuella personen avstår från att utöva advokatycket såväl i den berörda medlemsstaten som i utlandet för att skydda dem som fortfarande utövar detta yrke från konkurrens från dem som redan har gjort gällande sin rätt till pension, förefaller nämligen gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, eftersom detta kan uppnås genom att begränsa avståendet till att enbart avse utövande av all yrkesverksamhet inom det nationella territoriet, eller till och med inom ett begränsat geografiskt område i en annan medlemsstat. En sådan lagstiftning bortser för övrigt från den omständigheten att villkoren för erhållande och bibehållande av rätten till pension inte är harmoniserade mellan medlemsstaterna, utan endast samordnas av unionsrätten, och att de berörda personerna kan vara skyldiga att fortsätta sin yrkesutövning i andra medlemsstater för att förvärva rätt till pension enligt berörda nationella bestämmelser.
- 73 Dessutom förefaller villkoret att den berörda personen ska avstå från att utöva advokatycket, såväl inom landet som i utlandet, gå utöver vad som är nödvändigt för att undvika att den förtidspension som utbetalas på detta sätt kombineras med inkomst av heltidsarbete.
- 74 Vad gäller syftet att säkerställa berörda särskilda pensionssystemets ekonomiska livskraft är det visserligen riktigt att risken för att den ekonomiska balansen i ett system för social trygghet allvarligt rubbas kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse (se, bland annat, dom av den 28 april 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punkt 41, och dom av den 11 januari 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punkt 43). Det framgår emellertid inte tydligt av den österrikiska regeringens förklaringar på vilket sätt finansieringssystemet för detta särskilda system, som är beroende av avgifter från förmånstagarna till systemet, skulle utsättas för en allvarlig risk, om personer som uppstår förtidspension från det särskilda systemet fortsätter att arbeta i andra medlemsstater.
- 75 Även om det i sista hand ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om, och i vilken utsträckning, den berörda nationella lagstiftningen uppfyller proportionalitetskravet vad gäller genomförandet av målsättningen att det berörda systemet ska vara ekonomiskt livskraftigt, framgår det av handlingarna i målet att detta syfte kan uppnås genom mindre restriktiva åtgärder.
- 76 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 45 och 49 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det för att beviljas förtidspension krävs att den berörda personen avstår från att utöva advokatycket, utan att det beaktas bland annat i vilken medlemsstat den aktuella verksamheten utövas.

Rättegångskostnader

- 77 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

- 1) **Lagvalsreglerna i artikel 13.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen är inte tillämpliga när en person som är bosatt i den medlemsstat där även dennes verksamhets huvudsakliga intressen finns, samtidigt som personen utövar en verksamhet – dock ej i samma utsträckning – i två andra medlemsstater, vid fastställandet av huruvida personen i fråga har direkta rättigheter som kan göras gällande gentemot institutionerna i någon av dessa två andra medlemsstater med stöd av avgifter som betalats in under en viss period.**
- 2) **Artiklarna 45 och 49 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det för att beviljas förtidspension krävs att den berörda personen avstår från att utöva advokatycket utan att det beaktas bland annat i vilken medlemsstat den aktuella verksamheten utövas.**

Underskrifter