CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 2 juni 2022 [1]

Zaak C-199/21

DN
tegen
Finanzamt Österreich

[verzoek van het Bundesfinanzgericht (federale belastingrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociale zekerheid – Verordening (EG) nr. 987/2009 – Artikel 60, lid 1, derde volzin – Regeling van een lidstaat op grond waarvan een gezinsuitkering wordt toegekend aan de ouder bij wie het kind woont – Niet-uitoefening van het recht om een gezinsuitkering aan te vragen door de ouder die hiertoe gerechtigd was – Verplichting om rekening te houden met de aanvraag die door de andere ouder is ingediend – Omvang van deze verplichting ten aanzien van de vordering tot terugbetaling van de aan de andere ouder toegekende gezinsuitkering”

I. Inleiding

1. In de onderhavige zaak moet het Hof zich buigen over een door het Bundesfinanzgericht (federale belastingrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing, dat met name betrekking heeft op de uitlegging van de in verordening (EG) nr. 987/2009 [2] vastgestelde uitvoeringsbepalingen van de artikelen 67 en 68 van verordening (EG) nr. 883/2004 [3].

2. Meer in het bijzonder wordt het Hof met de vierde en de vijfde vraag, waarop deze conclusie is toegespitst, verzocht om verduidelijking van de betekenis en de draagwijdte van artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009, waarin wordt bepaald dat indien de persoon die gerechtigd is om de gezinsuitkeringen aan te vragen dit recht niet uitoefent, het bevoegde orgaan rekening moet houden met de aanvraag die is ingediend door een van de in die zin genoemde personen.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2009, L 284, blz. 1).

[3] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 883/2004

3. Artikel 1 van verordening nr. 883/2004 luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

i) wordt onder ‚gezinslid' verstaan:

[...]

3. Indien een persoon volgens de onderdelen 1 en 2 toepasselijke wetgeving slechts als gezinslid of huisgenoot wordt beschouwd wanneer hij bij de verzekerde of de gepensioneerde inwoont, wordt aan deze voorwaarde geacht te zijn voldaan indien de betrokkene in hoofdzaak op kosten van de verzekerde of de gepensioneerde wordt onderhouden;

[...]

q) wordt onder ‚bevoegd orgaan' verstaan:

i) het orgaan waarbij de betrokkene is verzekerd op het tijdstip waarop hij om prestaties verzoekt,

of

[...]

[...]

s) wordt onder ‚bevoegde lidstaat' verstaan de lidstaat waar het bevoegde orgaan zich bevindt;

[...]

z) worden onder ‚gezinsbijslagen' verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie."

4. Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt als volgt:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden."

5. Artikel 3 van genoemde verordening bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

j) gezinsbijslagen.

[...]"

6. Artikel 7 van deze verordening luidt als volgt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is."

7. Artikel 67, opgenomen in hoofdstuk 8 van titel III van deze verordening en met als opschrift „Gezinsleden die in een andere lidstaat wonen", bepaalt:

„Een persoon heeft recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden. Een pensioengerechtigde heeft echter recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten die bevoegd zijn voor zijn pensioen."

8. Artikel 68 van genoemde verordening, opgenomen in hetzelfde hoofdstuk 8 en met als opschrift „Prioriteitsregels bij samenloop", luidt als volgt:

„1. Indien gedurende hetzelfde tijdvak en voor dezelfde gezinsleden in uitkeringen is voorzien op grond van de wetgeving van meer dan een lidstaat, zijn de volgende prioriteitsregels van toepassing:

a) indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op verschillende gronden, is de volgorde van prioriteit de volgende: eerst de rechten verkregen op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst, vervolgens de rechten verkregen op grond van een pensioen, en ten slotte de rechten op grond van de woonplaats;

b) indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op dezelfde grond, wordt de volgorde van prioriteit vastgesteld op basis van de volgende subsidiaire criteria:

   [...]

   ii) indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van een pensioen: de woonplaats van de kinderen, mits op grond van deze wetgeving een pensioen moet worden uitgekeerd, en subsidiair, in voorkomend geval, het langste onder de betrokken wetgevingen vervulde tijdvak van verzekering of verblijf;

[...]

2. Bij samenloop van rechten worden de gezinsuitkeringen toegekend overeenkomstig de wetgeving die volgens lid 1 als prioritair is aangemerkt. De rechten op gezinsuitkeringen die verschuldigd zijn op grond van de andere betrokken wetgeving of wetgevingen, worden geschorst ter hoogte van het bedrag dat bij de wetgeving van de eerste lidstaat is vastgesteld en, zo nodig, wordt het deel dat dit bedrag overschrijdt uitbetaald in de vorm van een aanvullende toeslag. Als het recht op de uitkering in kwestie alleen gebaseerd is op de woonplaats, hoeft deze aanvullende toeslag echter niet te worden uitgekeerd voor kinderen die in een andere lidstaat wonen.

[...]"

9. Artikel 68 bis [4] van deze verordening, opgenomen in hetzelfde hoofdstuk 8 en met als opschrift „Betaling van de uitkeringen", bepaalt:

„Indien degene aan wie gezinsuitkeringen moeten worden verleend, deze niet voor het onderhoud van de gezinsleden besteedt, betaalt het bevoegde orgaan, op verzoek en door tussenkomst van het orgaan van de lidstaat waar zij wonen dan wel van het orgaan dat of de instelling die daartoe door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar zij wonen, is aangewezen, die uitkeringen uit aan de natuurlijke persoon of de rechtspersoon te wiens laste de gezinsleden in feite komen, hetgeen volledige kwijting van het bevoegde orgaan inhoudt."

2. Verordening nr. 987/2009

10. Artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009 luidt als volgt:

„De aanvraag om gezinsuitkeringen wordt gericht aan het bevoegde orgaan. Voor de toepassing van de artikelen 67 en 68 van [verordening nr. 883/2004] wordt rekening gehouden met de situatie van het gehele gezin alsof alle betrokkenen onderworpen zijn aan de wetgeving van de betrokken lidstaat en er verblijven, vooral wat het recht van een persoon om deze uitkeringen aan te vragen betreft. Indien een persoon die gerechtigd is om de uitkeringen aan te vragen dit recht niet uitoefent, houdt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is rekening met een aanvraag om gezinsuitkeringen die is ingediend door de andere ouder, een als ouder beschouwde persoon of een persoon of instelling die de voogdij over het kind of de kinderen uitoefent."

B. Oostenrijks recht

11. § 2 van het Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen) van 24 oktober 1967 (BGBl. 376/1967) (hierna: „FLAG"), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„(1) Personen met woonplaats of gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben recht op gezinsbijslagen:

[...]

[4] Dit artikel is in verordening nr. 883/2004 ingevoegd bij artikel 1, punt 18, van verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van verordening nr. 883/2004 (PB 2009, L 284, blz. 43).

b) voor meerderjarige kinderen die de leeftijd van 25 jaar nog niet hebben bereikt en die een beroepsopleiding volgen [...],

[...]

(2) De persoon tot wiens huishouden een kind als bedoeld in lid 1 behoort, heeft recht op gezinsbijslagen voor dat kind. De persoon tot wiens huishouden het kind niet behoort, maar op wiens kosten het kind overwegend wordt onderhouden, heeft recht op gezinsbijslagen wanneer geen andere persoon daarop recht heeft op grond van de eerste volzin van dit lid.

(3) In de zin van deze afdeling wordt onder ‚kinderen van een persoon' verstaan:

a) zijn nakomelingen,

[...]

(5) Een kind behoort tot het huishouden van een persoon wanneer het bij een van de ouders inwoont. Een kind wordt ook als huisgenoot beschouwd:

a) wanneer het slechts tijdelijk buiten de gemeenschappelijke woning verblijft,

[...]"

12. § 26, lid 1, FLAG bepaalt:

„Eenieder die ten onrechte gezinsbijslagen heeft ontvangen, moet de betrokken bedragen terugbetalen."

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

13. DN, Pool van geboorte, is sinds 2001 Oostenrijks onderdaan en heeft sinds dat jaar zijn woonplaats in Oostenrijk. Tot in 2011 was hij gehuwd met een vrouw met de Poolse nationaliteit, en uit dit huwelijk is in 1991 een dochter geboren die eveneens de Poolse nationaliteit bezit.

14. Sinds 2011 ontvangt DN van de bevoegde Poolse en Oostenrijkse organen een vervroegd ouderdomspensioen dat is berekend op basis van opeenvolgende tijdvakken van verzekering in Polen en in Oostenrijk.

15. Tussen januari en augustus 2013 heeft DN voor zijn dochter gezinsbijslagen in de vorm van een aanvullende vergoeding en belastingaftrek aangevraagd en ontvangen, die zijn toegekend door de Oostenrijkse belastingdienst. DN heeft zijn uitkeringen overgemaakt aan zijn dochter die een opleiding volgde in Polen. De voormalige echtgenote van DN heeft geen aanvraag tot toekenning van genoemde uitkeringen ingediend.

16. Tijdens diezelfde periode zijn in Polen geen gezinsbijslagen toegekend, aangezien de bestaansmiddelen van DN de inkomensgrens overschreden die krachtens de wetgeving van deze lidstaat gelden om voor dergelijke uitkeringen in aanmerking te komen.

17. Bij besluit van 12 november 2014 heeft de Oostenrijkse belastingdienst restitutie gevorderd van de aan DN toegekende aanvullende vergoeding en belastingaftrek, op grond dat Oostenrijk om reden van de ontvangst van een vervroegd ouderdomspensioen uit Polen en de woonplaats van zijn dochter in dezelfde lidstaat overeenkomstig de in artikel 68, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vastgestelde prioriteitsregels slechts subsidiair bevoegd was voor de uitkering van de gezinsbijslagen. Als alternatieve grond voor terugvordering voert deze belastingdienst bovendien aan dat alleen de moeder, die met haar dochter in Polen verblijft, krachtens § 2, lid 2, FLAG recht had op Oostenrijkse gezinsbijslagen. Hieruit leidt deze dienst af dat deze uitkeringen op grond van§ 26, lid 1, FLAG bij de vader moeten worden teruggevorderd, ofschoon de moeder, die een aanvraag had moeten indienen, gelet op het feit dat de termijn voor terugwerkende kracht is verstreken, de uitbetaling ervan niet meer kan ontvangen.

18. DN heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Bundesfinanzgericht, daarbij aanvoerend dat Oostenrijk hem de gezinsuitkeringen moet betalen op grond van artikel 68, lid 2, van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met de relevante bepalingen van het FLAG.

19. Hierop heeft het Bundesfinanzgericht op 19 maart 2021 beslist om de procedure te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moeten de bewoordingen ‚lidstaten die bevoegd zijn voor [het] pensioen' in artikel 67, tweede volzin, van verordening [nr. 883/2004] aldus worden uitgelegd dat daarmee de lidstaat wordt bedoeld die eerder als werkstaat bevoegd was voor de gezinsbijslagen en thans gehouden is tot betaling van het ouderdomspensioen, waarop aanspraak bestaat ingevolge de eerdere uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers op zijn grondgebied?

2) Moeten de bewoordingen ‚rechten die verkregen zijn op grond van een pensioen' in artikel 68, lid 1, onder b), ii), van verordening nr. 883/2004 aldus worden uitgelegd dat een recht op gezinsbijslag moet worden geacht te zijn verkregen op grond van een pensioen wanneer, ten eerste, de Unierechtelijke of nationale bepalingen de ontvangst van een pensioen als een feitelijke voorwaarde voor het recht op gezinsbijslagen stellen en, ten tweede, daarenboven daadwerkelijk feitelijk aan deze voorwaarde is voldaan, zodat ‚de enkele ontvangst van een pensioen' niet valt onder artikel 68, lid 1, onder b), ii), van verordening nr. 883/2004 en de betrokken lidstaat vanuit Unierechtelijk oogpunt niet als ‚pensioenstaat' kan worden aangemerkt?

3) Wanneer de enkele ontvangst van een pensioen volstaat voor de uitlegging van het begrip ‚pensioenstaat':

Moeten in het geval van de ontvangst van een ouderdomspensioen, waarvan het recht op uitkering binnen de werkingssfeer van de verordeningen inzake migrerende werknemers valt en voortvloeit uit de eerdere verrichting van een werkzaamheid in een lidstaat gedurende een tijdvak waarin noch de woonstaat, noch beide staten reeds lidstaten van de Unie of de Europese Economische Ruimte waren, de bewoordingen ‚zo nodig wordt het deel dat dit bedrag overschrijdt uitbetaald in de vorm van een aanvullende toeslag' in artikel 68, lid 2, tweede volzin, tweede zinsdeel, van verordening nr. 883/2004, in het licht van het arrest van 12 juni 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156), aldus worden opgevat dat het Unierecht zelfs bij de ontvangst van een pensioen de gezinsbijslagen voor het hoogst mogelijke bedrag waarborgt?

4) Moet artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan § 2, lid 5, FLAG 1967, waarin is bepaald dat in geval van scheiding, de ouder die het huishouden voert het recht op gezinsbijslagen en kinderaftrek behoudt zolang het meerderjarige en studerende kind tot diens huishouden behoort, zelfs indien deze ouder noch in de woonstaat noch in de pensioenstaat een aanvraag heeft ingediend, zodat de andere ouder, die als gepensioneerde in Oostenrijk woont en in feite alle financiële kosten voor het onderhoud van het kind draagt, zijn aanspraak op kinderbijslag en kinderaftrek rechtstreeks op basis van artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 kan doen gelden bij het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving bij voorrang moet worden toegepast?

5) Moet artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 voorts aldus worden uitgelegd dat een Uniewerknemer voor de hoedanigheid van partij in het kader van de procedure van de lidstaat met betrekking tot gezinsbijslagen, ook moet aantonen dat de kosten van het onderhoud in de zin van artikel 1, onder i), punt 3, van verordening nr. 883/2004 voornamelijk door deze werknemer worden gedragen?

6) Moeten de bepalingen inzake de dialoogprocedure overeenkomstig artikel 60 van verordening nr. 987/2009 aldus worden uitgelegd dat een dergelijke procedure door de bevoegde organen van de betrokken lidstaten niet alleen moet worden toegepast bij de toekenning van gezinsbijslagen, maar ook voor terugvorderingen van gezinsbijslagen?”

IV. Procedure bij het Hof

20. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Tsjechische regering en de Europese Commissie.

V. Juridische beoordeling

21. Op verzoek van het Hof zal deze conclusie zich toespitsen op de vierde en de vijfde prejudiciële vraag.

A. Herformulering van de vragen

22. Met zijn vierde en vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het bepaalde in artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, volgens welke het recht op gezinsbijslagen toekomt aan de ouder die met het kind samenwoont, zodat ook wanneer deze ouder geen aanvraag om toekenning ervan heeft ingediend, de andere ouder, die in feite alle financiële kosten voor het onderhoud van het kind draagt, de genoemde bijslagen niet kan ontvangen.

23. Volgens de verwijzende rechter moet bijgevolg worden uitgemaakt of de andere ouder, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, aan genoemd artikel een recht op gezinsbijslagen ontleend.

24. In dit verband kan het arrest Trapkowski [5] mijns inziens de verwijzende rechter een aantal elementen ter beantwoording aanreiken. In de motivering van dit arrest heeft het Hof om te beginnen in herinnering gebracht dat de verordeningen nr. 987/2009 en nr. 883/2004 niet bepalen wie recht heeft op gezinsbijslagen [6], ook al stellen zij wel regels vast aan de hand waarvan kan worden bepaald wie aanspraak kan maken op die bijslagen [7]. Vervolgens heeft het Hof erop gewezen dat zowel uit de bewoordingen als de opzet van artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 blijkt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de indiening van een aanvraag voor gezinsbijslagen en het recht om die bijslagen te ontvangen. [8] Nog steeds verwijzend naar de bewoordingen van genoemd artikel heeft het Hof benadrukt dat, hoewel het volstaat dat een van de personen die recht kunnen hebben op gezinsbijslagen een aanvraag daartoe indient opdat het bevoegde orgaan van de lidstaat gehouden is om rekening te houden met die aanvraag, het Unierecht er niet aan in de weg staat dat een dergelijk orgaan, onder toepassing van het nationale recht, tot de slotsom komt dat de persoon die recht heeft op gezinsbijslagen voor een kind, een andere persoon is dan degene die de aanvraag voor deze bijslagen heeft ingediend. [9]

25. Uit deze rechtspraak volgt dat artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 een lidstaat er geenszins toe verplicht een uitkering toe te kennen aan de „andere ouder”, wanneer de ouder die aanspraak kan maken op de gezinsbijslagen zijn recht niet heeft uitgeoefend. Bijgevolg staat genoemde bepaling er geenszins aan in de weg dat het bevoegde Oostenrijkse orgaan in omstandigheden als die van het hoofdgeding de door DN ingediende aanvraag om toekenning van genoemde bijslagen afwijst op grond van de toekenningsvoorwaarden.

26. Niettemin merk ik op dat de probleemstelling in onderhavige zaak niet echt vergelijkbaar is met die welke in het arrest Trapkowski aan de orde was, aangezien het bevoegde Oostenrijkse orgaan de door DN ingediende aanvraag ten behoeve van zijn dochter in eerste instantie heeft ingewilligd. Pas in tweede instantie heeft genoemd orgaan terugbetaling gevorderd van bedragen ter hoogte van de aan DN toegekende gezinsbijslagen, zich daarbij beroepend op een alternatieve terugvorderingsgrond die is ontleend aan nationale rechtsregels die ten eerste bepalen dat de gezinsbijslagen worden toegekend aan de persoon tot wiens huishouden het kind behoort, en ten tweede dat eenieder die genoemde gezinsbijslagen ten onrechte heeft ontvangen, de betrokken bedragen moet terugbetalen. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om zich uit te spreken over de relevantie van deze middelen teneinde te beslissen op de door de belastingdienst geëiste terugvordering van de gezinsbijslagen.

27. De uitlegging van het bepaalde in artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 kan evenwel van doorslaggevend belang zijn voor de beslechting van het geding, aangezien de Oostenrijkse belastingdienst in het onderhavige geval, bij gebreke van een door de moeder ingediende aanvraag, de door de vader ingediende aanvraag in aanmerking heeft genomen en aan laatstgenoemde gezinsbijslagen ten behoeve van het kind heeft toegekend. Dit betekent dat de verwijzende rechter zal moeten uitmaken of genoemde bepalingen in dergelijke omstandigheden in de weg staan aan een regeling op grond waarvan de aan DN ten behoeve van zijn kind toegekende gezinsbijslagen kunnen worden teruggevorderd.

5 Arrest van 22 oktober 2015 (C-378/14, EU:C:2015:720; hierna: „arrest Trapkowski”).

6 Het Hof heeft gepreciseerd dat uit de bewoordingen van artikel 67 van verordening nr. 883/2004 duidelijk blijkt dat de rechthebbenden op gezinsbijslagen overeenkomstig het nationale recht worden bepaald (zie arrest Trapkowski, punt 44).

7 Arrest Trapkowski, punt 43.

8 Arrest Trapkowski, punt 46.

9 Arrest Trapkowski, punten 47 en 48.

28. In die omstandigheden acht ik het noodzakelijk om de aan het Hof voorgelegde vragen te herformuleren teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. [10]

29. Bijgevolg stel ik het Hof voor om de vierde en de vijfde prejudiciële vraag te herformuleren als volgt:

Moet artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke gezinsbijslagen kunnen worden teruggevorderd die, omdat de persoon die op deze uitkeringen aanspraak kon maken zijn recht niet heeft uitgeoefend, zijn toegekend aan een van de in deze bepaling genoemde personen, wiens aanvraag door het bevoegde orgaan in aanmerking is genomen?

B. Geherformuleerde vragen

30. De aldus geherformuleerde vragen houden bijgevolg in dat uitlegging moet worden gegeven aan het bepaalde in artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009. Aangezien deze verordening is vastgesteld tot uitvoering van verordening nr. 883/2004, lijkt het mij noodzakelijk inzicht te verwerven in het voorwerp en de doelstelling van de in laatstgenoemde verordening vastgestelde bepalingen inzake gezinsbijslagen. In het onderhavige geval lijkt deze benadering mij des te noodzakelijker, aangezien uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de betekenis en strekking van artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009, nu daarin wordt verwezen naar de artikelen 67 en 68 van verordening nr. 883/2004, in het licht van de bepalingen van laatstgenoemde artikelen moeten worden onderzocht. [11]

31. Teneinde te zorgen voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 45 VWEU, voorziet artikel 48 van genoemd Verdrag in wezen in de invoering van een systeem voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze coördinatie van de socialezekerheidsstelsels werd aanvankelijk geregeld in verordening (EEG) nr. 1408/71 [12]. Aangezien de mechanismen daarvan te ingewikkeld [13] waren geworden, wordt de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels thans geregeld door verordening nr. 883/2004. Volgens overweging 4 ervan [14] beoogt deze verordening – net als verordening nr. 1408/71 [15] – geen harmonisatie van de socialezekerheidsstelsels, maar louter de coördinatie ervan.

32. Om die doelstelling te bereiken, voorziet verordening nr. 883/2004 met name in collisieregels die het mogelijk maken om in geval van conflicterende wetten of het ontbreken van een wet, te bepalen op grond van welke socialezekerheidswetgeving de uitkeringen kunnen worden toegekend. Deze regels zijn vastgesteld in de artikelen 11 tot en met 16 van deze verordening en berusten in de eerste plaats op het algemene beginsel dat slechts één wet van toepassing is. [16]

[10] Zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[11] Arrest van 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punt 34).

[12] Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

[13] In die zin wordt in overweging 3 van verordening nr. 883/2004 benadrukt dat „de coördinatievoorschriften van de Gemeenschap complex en lang" zijn en dat het essentieel is deze voorschriften te vervangen „en tegelijk te moderniseren en te vereenvoudigen".

[14] Overweging 4 van verordening nr. 883/2004 bepaalt als volgt: „Het is noodzakelijk dat de eigen kenmerken van de nationale socialezekerheidswetgevingen worden gerespecteerd en er enkel een coördinatiemethode wordt uitgewerkt."

[15] Zie in die zin arrest van 26 september 2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Artikel 11, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 883/2004 bepaalt als volgt: „Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen."

33. Niettemin bevat verordening nr. 883/2004 afwijkingsregels die op verschillende categorieën uitkeringen van toepassing zijn. In dit verband bepaalt artikel 67 van verordening nr. 883/2004 met betrekking tot gezinsbijslagen welke lidstaat of lidstaten bevoegd is dan wel zijn om dergelijke bijdragen te verlenen.[17] Daartoe stelt dit artikel als beginsel dat een persoon voor zijn gezinsleden die wonen in een andere lidstaat dan die welke bevoegd is voor de uitkering van de gezinsbijslagen, recht heeft op die bijslagen alsof deze gezinsleden in laatstbedoelde lidstaat woonden.[18] Zoals het Hof heeft geoordeeld, strekt artikel 67 van verordening nr. 883/2004 er in wezen toe te verhinderen dat een lidstaat de toekenning of het bedrag van de gezinsuitkeringen kan laten afhangen van de voorwaarde dat de gezinsleden van de werknemer in de uitkerende lidstaat wonen.[19]

34. Artikel 67 van deze verordening voert bijgevolg een fictie in volgens welke rekening wordt gehouden met het gehele gezin alsof alle betrokkenen onderworpen zijn aan de wetgeving van de bevoegde lidstaat en er verblijven. Genoemd artikel impliceert met andere woorden een globale benadering[20], aangezien het bevoegde orgaan op grond van deze bepaling rekening dient te houden met de situatie van het gehele gezin om de rechten op gezinsbijslagen vast te stellen. Een dergelijke benadering is overigens gevolgd door het Hof, dat ter uitlegging van de verordeningen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels heeft geoordeeld dat gezinsbijslagen naar hun aard niet aan een persoon verschuldigd kunnen worden geacht onafhankelijk van diens gezinssituatie.[21] Zoals de Commissie terecht benadrukt, volgt hieruit dat het recht op gezinsbijslagen niet toekomt aan één ouder, maar aan het gehele gezin.

35. Deze globale benadering sluit mijns inziens naadloos aan bij het beoogde doel van gezinsbijslagen overeenkomstig verordening nr. 883/2004. Om in dit opzicht te bepalen of een uitkering onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van genoemde verordening bedoelde gezinsbijslagen valt, wordt verwezen naar de bewoordingen van artikel 1, onder z), van dezelfde verordening, volgens welke „gezinsbijslagen" worden verstaan als alle verstrekkingen en uitkeringen *ter tegemoetkoming van de gezinslasten*, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen en de in bijlage I bij deze verordening vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie. Op basis van deze definitie oordeelt het Hof steeds dat gezinsbijslagen tot doel hebben om werknemers met gezinslasten een sociale handreiking te bieden door de samenleving in die lasten te doen delen. Het Hof heeft bovendien gepreciseerd dat de uitdrukking „ter tegemoetkoming van de gezinslasten" aldus moet worden uitgelegd dat zij onder meer ziet op een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen.[22]

[17] Artikel 68 van verordening nr. 883/2004 stelt de prioriteitsregels vast bij samenloop van wetgeving en van rechten op uitkeringen. Ik merk evenwel op dat deze bepalingen in het onderhavige geval niet van toepassing lijken te zijn. Uit de bewoordingen zelf van de verwijzingsbeslissing komt namelijk naar voren dat er in het tijdvak dat in het hoofdgeding aan de orde is, geen gezinsbijslagen in Polen zijn uitgekeerd. Volgens de rechtspraak van het Hof veronderstelt een dergelijke samenloop in de zin van genoemd artikel evenwel dat uitkeringen daadwerkelijk verschuldigd zijn in meerdere lidstaten. Zie in die zin arrest Trapkowski, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[18] Arrest van 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[19] Zie arresten van 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Gezinsuitkeringen voor ontwikkelingswerkers) (C-372/20, EU:C:2021:962, punt 76).

[20] Voor een uiteenzetting over het doel en de onderliggende beginselen van artikel 67 van verordening nr. 883/2004, zie Fuchs, M., en Cornelissen, R., *EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. Beck – Hart Publishing – Nomos, 2015, blz. 405 e.v.

[21] Zie in die zin arresten van 26 november 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, punt 31), en 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider) (C-802/18, EU:C:2020:269, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hoewel dit arrest is gewezen in verband met de uitlegging van artikel 73 van verordening nr. 1408/71, sluiten de bewoordingen van deze bepaling nauw aan bij die van artikel 67 van verordening nr. 883/2004.

[22] Arrest van 28 oktober 2021, ASGI e.a. (C-462/20, EU:C:2021:894, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36. Dit doel vindt tevens bevestiging in artikel 68 bis van verordening nr. 883/2004, hetwelk beoogt te verzekeren dat de gezinsbijslagen door de begunstigden ervan worden besteed voor de doeleinden waarvoor deze zijn bestemd. Met het oog daarop bepaalt dit artikel dat indien de uitkeringsgerechtigde de gezinsbijslagen niet voor het onderhoud van de gezinsleden besteedt, het bedrag van deze gezinsbijslagen moet worden uitbetaald aan de persoon te wiens laste de gezinsleden in feite komen.

37. Het voorwerp en het doel van de gezinsbijslagen vormen dus doorslaggevende criteria voor de toepassing en uitvoering van de regels die dienaangaande in verordening nr. 883/2004 zijn vastgesteld. Hieruit volgt dat artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009 in het licht van deze beslissende kenmerken moet worden gelezen en uitgelegd. In dit verband bepaalt dit artikel [23] in wezen dat indien een persoon die gerechtigd is om de gezinsbijslagen aan te vragen dit recht niet uitoefent, het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is „rekening" moet houden met de aanvraag die door een van de andere in deze bepaling genoemde personen is ingediend, onder wie „de andere ouder".

38. Mijns inziens geeft artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 uiting aan de in verordening nr. 883/2004 verankerde focus op het gezin op het gebied van gezinsbijslagen. Ik ben namelijk van mening dat de Uniewetgever, door te bepalen dat de door „de andere ouder" ingediende aanvraag in aanmerking moet worden genomen alsof hij was ingediend door de ouder die aanspraak op de gezinsbijslagen kan maken, ervoor heeft willen zorgen dat genoemde gezinsbijslagen in alle omstandigheden en overeenkomstig het doel ervan bijdragen aan het gezinsbudget en de lasten verlichten van de persoon die het kind daadwerkelijk onderhoudt.

39. Daarmee samenhangend en in het verlengde van hetgeen ik zojuist heb uiteengezet, ben ik van mening dat hetgeen aan gezinsbijslagen is uitgekeerd alleen kan worden teruggevorderd voor zover dit niet botst met de systematiek van de door de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 ingestelde mechanismen op het gebied van gezinsbijslagen. In dit opzicht moet – ter beoordeling van de gegrondheid van de vordering tot terugbetaling – worden nagegaan of uit het onderzoek van de gehele gezinssituatie dat het bevoegde orgaan heeft verricht nadat een van de in artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 genoemde personen een aanvraag heeft ingediend, is gebleken dat de gezinsbijslagen daadwerkelijk bijdragen aan een lastenverlichting van het gezin. Zo ja, dan staan de bepalingen van dat artikel mijns inziens in de weg aan terugvordering van de gezinsbijslagen, zelfs al heeft het bevoegde orgaan deze bijslagen toegekend aan een andere persoon dan die welke overeenkomstig het nationale recht aanspraak op deze bijslagen kan maken.

40. Een dergelijke analyse is overigens in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof. Zoals het Hof in het arrest Trapkowski [24] in herinnering heeft gebracht, staat de in artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 voorgeschreven inaanmerkingneming er inderdaad niet aan in de weg dat het bevoegde orgaan de gezinsbijslagen toekent aan een andere persoon dan degene die de aanvraag voor deze bijslagen heeft ingediend, aangezien de voorwaarden voor de toekenning van genoemde bijslagen, waaronder de identificatie van de rechthebbende persoon, onder het nationale recht vallen. Uit de bewoordingen van genoemd arrest volgt echter geenszins dat het bevoegde orgaan tot een dergelijke conclusie moet komen. Zo blijft het voor het bevoegde

[23] De bepalingen van artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009 waren niet opgenomen in het oorspronkelijke voorstel dat de Commissie bij de Raad en het Europees Parlement had ingediend. Zij werden tijdens de behandeling in eerste lezing door het Parlement bij amendement ingevoerd. De motivering van dit amendement werd echter niet nader toegelicht in de parlementaire voorbereiding (PB 2004, C 76E, blz. 178).

[24] Punt 48.

orgaan mogelijk om de gezinsbijslagen aansluitend op het in voornoemd artikel bedoelde onderzoek van de gehele gezinssituatie toe te kennen aan een andere persoon dan degene die in het nationale recht is aangewezen.

41. In een dergelijk geval mag het feit dat deze toekenning op grond van nationaalrechtelijke criteria ter discussie wordt gesteld evenwel niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de systematiek van de door verordening nr. 883/2004 ingestelde mechanismen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. In dit verband zij eraan herinnerd dat, hoewel de voorwaarden voor de toekenning van gezinsbijslagen worden bepaald overeenkomstig het nationale recht, dit niet wegneemt dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht moeten eerbiedigen.[25] Mijns inziens volgt hieruit dat de bepaling van de rechthebbende op gezinsbijslagen overeenkomstig het nationale recht niet tot gevolg mag hebben dat terugbetaling wordt gevorderd van deze bijslagen, die als gevolg van de uitvoering van de in artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bedoelde procedure hun doel hebben bereikt.

42. Hoe dan ook valt de beoordeling van de gegrondheid van de door de Oostenrijkse belastingdienst ingediende vordering tot terugbetaling van de gezinsbijslagen onder de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter, wiens taak het is om alle bijzondere omstandigheden van het concrete geval te onderzoeken. Dit gezegd zijnde, dient artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 987/2009 in het licht van de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens mijns inziens aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de terugbetaling van de gezinsbijslagen.

43. Het Oostenrijkse recht heeft immers de voormalige echtgenote van DN aangewezen als de persoon die aanspraak kon maken op gezinsbijslagen ten behoeve van haar meerderjarige dochter met wie zij in Polen woonde. Aangezien de moeder haar recht niet had uitgeoefend, heeft DN een aanvraag om toekenning van deze bijslagen ingediend bij het bevoegde Oostenrijkse orgaan. Na deze aanvraag in aanmerking te hebben genomen, heeft dit orgaan de gezinsbijslagen toegekend aan DN, die het volledige bedrag ervan aan zijn dochter heeft overgemaakt. Bovendien merkt de verwijzende rechte op dat indien DN zou worden verplicht tot terugbetaling van de gezinsbijslagen, zijn voormalige echtgenote de uitbetaling ervan niet zou kunnen ontvangen, aangezien de in het Oostenrijkse recht vastgestelde termijn voor het verkrijgen van deze bijslagen is verstreken.

44. In het licht van deze elementen stel ik allereerst vast dat de door DN ingediende aanvraag in aanmerking is genomen en dat de gezinsbijslagen hem vervolgens zijn toegekend in het kader van de uitvoering door het bevoegde orgaan van de in artikel 60, lid 1, van verordening nr. 987/2009 bedoelde procedure voor de toepassing van de artikelen 67 en 68 van verordening nr. 883/2004. Voorts merk ik op dat deze gezinsbijslagen, ook al zijn zij niet uitbetaald aan de moeder, daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het onderhoud van het kind ten behoeve waarvan zij zijn toegekend.

45. Mijns inziens kan de op grond van het nationale recht geëiste terugbetaling van genoemde gezinsbijslagen in dergelijke omstandigheden afbreuk doen aan de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels die de Uniewetgever op het gebied van gezinsbijslagen heeft vastgesteld.

[25] Zie in die zin arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider) (C-802/18, EU:C:2020:269, punten 68 en 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

VI. Conclusie

46. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vierde en de vijfde prejudiciële vraag, zoals geherformuleerd, van het Bundesfinanzgericht te beantwoorden als volgt:

„Artikel 60, lid 1, derde volzin, van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels staat in de weg aan een nationale regeling volgens welke gezinsbijslagen kunnen worden teruggevorderd die, omdat de persoon die op deze uitkeringen aanspraak kon maken zijn recht niet heeft uitgeoefend, zijn toegekend aan een van de in deze bepaling genoemde personen, wiens aanvraag door het bevoegde orgaan in aanmerking is genomen, wanneer genoemde bijslagen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het onderhoud van de gezinsleden ten behoeve van wie zij zijn toegekend."