Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 2 juni 2022 [1]

Mål C-199/21

DN
mot
Finanzamt Österreich

(begäran om förhandsavgörande från Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 60.1 tredje meningen – Lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken familjeförmåner ska betalas ut till den förälder som bor med barnet – Den förälder som har rätt att uppbära förmånerna har inte utnyttjat denna rätt – Skyldighet att beakta den andra förälderns ansökan – Innebörden av denna skyldighet vid återkrav av familjeförmåner som beviljats den andra föräldern”

I. Inledning

1. I förevarande mål har Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) begärt förhandsavgörande av domstolen bland annat avseende tolkningen av de bestämmelser som föreskrivs i förordning (EG) nr 987/2009 [2] för tillämpningen av artiklarna 67 och 68 i förordning (EG) nr 883/2004 [3].

2. Genom den fjärde och femte frågan, som detta förslag till avgörande är inriktade på, uppmanas domstolen närmare bestämt att klargöra betydelsen och innebörden av artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009, enligt vilken den behöriga institutionen, om den person som har rätt att begära familjeförmåner inte utnyttjar denna rätt, ska beakta en ansökan som lämnats in av någon av de personer som avses i denna bestämmelse.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1).

[3] 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).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 883/2004

3. Artikel 1 i förordning (EG) nr 883/2004 har följande lydelse:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

i) *familjemedlem:*

…

3) Om enligt den lagstiftning som är tillämplig enligt punkterna 1 och 2 en person betraktas som familje- eller hushållsmedlem endast om han lever i samma hushåll som den försäkrade personen eller pensionstagaren, skall detta villkor anses uppfyllt när personen i fråga är beroende till sin försörjning av den försäkrade personen eller pensionstagaren.

…

q) *behörig institution:*

i) den institution hos vilken den berörda personen är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmåner görs;

…

s) *behörig medlemsstat*: den behöriga medlemsstat där den behöriga institutionen finns.

…

z) *familjeförmån*: alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I.

4. I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

5. Artikel 3 i förordningen har följande lydelse:

”Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

…

j) familjeförmåner.

…

6. I artikel 7 i denna förordning föreskrivs följande:

”Om annat inte föreskrivs i denna förordning, skall kontantförmåner enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning eller enligt denna förordning inte minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen.”

7. I artikel 67, som ingår i kapitel 8 i avdelning III i förordning nr 883/2004 och har rubriken ”Familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat”, föreskrivs följande:

”Personer skall ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten. Pensionstagare skall dock ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat som är behörig beträffande deras pensioner.”

8. Artikel 68 i förordningen, vilken återfinns i samma kapitel 8 och har rubriken ”Prioritetsregler vid sammanträffande”, har följande lydelse:

”1. Om rätt till förmåner under samma period och för samma familjemedlemmar föreligger enligt flera medlemsstaters lagstiftning skall följande prioritetsregler tillämpas:

a) I de fall då flera medlemsstater är skyldiga att utge förmåner på olika grunder skall prioritetsordningen vara följande: i första hand rättigheter som förvärvats på grund av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare, därefter rättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension och slutligen rättigheter som förvärvats på grund av bosättning.

b) I de fall då flera medlemsstater är skyldiga att utge förmåner på samma grunder skall prioritetsordningen fastställas enligt följande tilläggskriterier:

   …

   ii) Om det gäller rättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension: barnens bostadsort, förutsatt att en pension skall utges enligt dess lagstiftning, och i andra hand – i förekommande fall – den längsta försäkringsperioden eller bosättningsperioden som fullgjorts i enlighet med berörda lagstiftningar.

…

2. Vid sammanträffande av rätt till förmåner skall familjeförmåner beviljas i enlighet med den lagstiftning som anses ha företräde enligt punkt 1. Rätten till familjeförmåner med stöd av annan eller andra berörda lagstiftningar skall innehållas upp till det belopp som föreskrivs i den förra statens lagstiftning och i förekommande fall utges i form av ett tilläggsbelopp för den del som överstiger detta belopp. Ett sådant tilläggsbelopp behöver dock inte utges för barn som är bosatta i en annan medlemsstat, om rätten till förmånen i fråga endast grundar sig på bosättning.

…”

9. I artikel 68a[4] i förordningen, vilken ingår i samma kapitel 8 och har rubriken ”Utgivande av förmåner”, föreskrivs följande:

”Om den person till vilken familjeförmånerna ska utbetalas inte använder dessa förmåner till familjemedlemmarnas försörjning, ska den behöriga institutionen, på begäran av och genom institutionen på familjemedlemmarnas bostadsort eller den institution eller det organ som är utsett därtill av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där familjemedlemmarna är bosatta, utbetala de förmånerna med befriande verkan med avseende på institutionens rättsliga skyldigheter till den fysiska eller juridiska person som faktiskt försörjer familjemedlemmarna.”

2. Förordning nr 987/2009

10. Artikel 60.1 i förordning (EG) nr 987/2009 har följande lydelse:

”Ansökan om familjeförmåner ska lämnas in till den behöriga institutionen. Vid tillämpning av artiklarna 67 och 68 i [förordning nr 883/2004] ska situationen för hela familjen beaktas som om alla de berörda personerna omfattades av lagstiftningen i den berörda medlemsstaten och var bosatta där, särskilt när det gäller en persons rätt att begära sådana förmåner. När en person som har rätt att begära förmåner inte utnyttjar denna rätt, ska en ansökan om familjeförmåner som inlämnats av den andra föräldern, av en person som betraktas som förälder eller av en person eller institution som är barnets eller barnens vårdnadshavare, beaktas av den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig.”

B. Österrikisk rätt

11. I 2 § Bundesgesetz betreffend de Familienlastenausgleich durch Beihilfen (lag om kompensation för familjeomkostnader genom bidrag) av den 24 oktober 1967 (BGBl. 376/1967), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad FLAG), föreskrivs följande:

”1. Personer som har sitt hemvist eller sin stadigvarande bostad i Österrike har rätt till familjeförmåner

…

b) för myndiga barn som ännu inte fyllt 24 år och som genomgår yrkesutbildning,

…

2. Det är den person vars hushåll det barn som avses i punkt 1 tillhör som har rätt till familjeförmåner. En person, till vars hushåll barnet inte hör, men som ändå står för de huvudsakliga kostnaderna för barnets underhåll, har rätt till familjeförmåner om det inte finns någon annan person som har rätt till det med stöd av första meningen.

3. I detta avsnitt avses med 'barn till en person'

[4] Denna artikel infördes i förordning nr 883/2004 genom artikel 1.18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 om ändring av förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 43).

a) släktingar i rakt nedstigande led,

…

5. Ett barn tillhör en persons hushåll om han eller hon, i de fall det endast finns en vuxen person i hushållet, delar en bostad med denna person. Ett barn förlorar inte sin tillhörighet till hushållet

a) om barnet endast tillfälligt bor utanför den gemensamma bostaden.

…”

12. I 26 § 1 FLAG föreskrivs följande:

”Den som felaktigt har uppburit familjeförmåner ska återbetala de aktuella beloppen.”

III. Bakgrunden, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

13. DN, som är född i Polen, är sedan år 2001 österrikisk medborgare och är sedan dess bosatt i Österrike. Han var till och med år 2011 gift med en polsk medborgare och tillsammans med henne fick han år 1991 en dotter, som även hon är polsk medborgare.

14. Sedan år 2011 uppbär DN från behöriga polska och österrikiska myndigheter en förtidspension som beräknas utifrån de perioder han har varit försäkrad i Polen och Österrike.

15. Mellan januari och augusti 2013 ansökte DN om och erhöll familjeförmåner i form av kompensationstillägg och skattelättnader som den österrikiska skattemyndigheten beviljade hans dotter. DN förde över sina förmåner till sin dotter som studerade i Polen. DN:s före detta maka ansökte inte om dessa förmåner.

16. Under samma period betalades inga familjeförmåner ut i Polen, eftersom DN:s tillgångar översteg det inkomsttak som föreskrivs i lagstiftningen i denna medlemsstat för att en person ska kunna komma i åtnjutande av sådana förmåner.

17. Den 12 november 2014 beslutade den österrikiska skattemyndigheten om återkrav av de kompensationstillägg och skattelättnader som DN hade beviljats, med motiveringen att Österrike, i enlighet med de prioritetsregler som föreskrivs i artikel 68.1 i förordning nr 883/2004, endast hade en subsidiär behörighet att tillhandahålla familjeförmåner, på grund av att DN uppbar förtidspension från Polen och på grund av att hans dotter var bosatt i samma land. Skattemyndigheten har dessutom, med åberopande av ett alternativt skäl för återkrav, gjort gällande att endast modern, som bor i Polen tillsammans med sin dotter, enligt 2 § 2 FLAG, hade rätt till österrikiska familjeförmåner. Skattemyndigheten har härav dragit slutsatsen att dessa förmåner, enligt 26 § 1 FLAG, ska återkrävas från fadern, trots att modern, som var den som skulle lämna in en ansökan, inte längre kunde erhålla dessa förmåner, med hänsyn till att perioden med retroaktiv verkan hade löpt ut.

18. DN överklagade detta beslut till Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) och gjorde gällande att Österrike, enligt artikel 68.2 i förordning nr 883/2004, jämförd med relevanta bestämmelser i FLAG, var skyldig att betala ut familjeförmåner till honom.

19. Mot denna bakgrund beslutade Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) den 19 mars 2021 att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska uttrycket 'den medlemsstat som är behörig beträffande deras pensioner' i artikel 67 andra meningen i förordning nr 883/2004 tolkas så, att den medlemsstat som avses är den som tidigare var behörig vad gäller familjeförmåner i egenskap av anställningsstat och som numera har en skyldighet att betala den pension som grundas på det tidigare utövandet av rätten till fri rörlighet för arbetstagare inom dess territorium?

2) Ska uttrycket '[r]ättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension' i artikel 68.1 b ii i förordning nr 883/2004 tolkas så, att en rätt till familjeförmåner kan anses uppkomma genom uttag av pension om det, för det första, i unionsrättsliga eller nationella bestämmelser föreskrivs att uttag av pension är ett materiellt villkor för en rätt till familjeförmåner och, för det andra, att detta villkor avseende uppbörd av pension dessutom är uppfyllt i sak, vilket innebär att 'enbart ett uttag av pension i sig' inte omfattas av artikel 68.1 b ii i förordning nr 883/2004 och den berörda medlemsstaten i unionsrättsligt hänseende inte kan anses utgöra 'pensionsstaten'?

3) Om endast ett uttag av pension i sig är tillräckligt för tolkningen av begreppet pensionsstat:

Vid uttag av sådan ålderspension på vilken förordningarna om migrerande arbetstagare är tillämpliga, till följd av anställning i en medlemsstat under en period när antingen endast bosättningsstaten eller ingen av de båda staterna ännu var medlemsstater i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska uttrycket 'i förekommande fall utges i form av ett tilläggsbelopp för den del som överstiger detta belopp' i artikel 68.2 andra meningen i förordning nr 883/2004 tolkas mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 12 juni 1980 i mål 733/79, Laterza, på så sätt att familjeförmåner även vid uttag av pension garanteras till ett maximalt belopp enligt unionsrätten?

4) Ska artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 tolkas så, att den utgör hinder mot en sådan bestämmelse som 2 § 5 [FLAG], enligt vilken rätten till familjeförmåner och skattelättnader vid skilsmässa tillkommer den förälder vars hushåll det myndiga och studerande barnet tillhör, när denna förälder varken har ingett någon ansökan i bosättningsstaten eller i pensionsstaten, vilket innebär att den andra föräldern - som är pensionär, bosatt i Österrike och i praktiken uteslutande ansvarig för barnets försörjning - kan grunda sitt anspråk på familjeförmåner och skattelättnader direkt på artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 gentemot den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning främst ska tillämpas?

5) Ska artikel 60.1 tredje meningen i [förordning nr 987/2009] dessutom tolkas så, att det även krävs att en arbetstagare i unionen, för att styrka ett intresse av att delta i det nationella förfarandet om familjeförmåner, har det huvudsakliga ansvaret för [den berörda familjemedlemmens eller hushållets] försörjning i den mening som avses i artikel 1 i led 3 i förordning nr 883/2004?

6) Ska bestämmelserna om dialogförfarandet enligt artikel 60 i förordning nr 987/2009 tolkas så, att de behöriga institutionerna i de deltagande medlemsstaterna inte enbart ska genomföra ett sådant förfarande vid beviljande av familjeförmåner, utan även vid återkrav av sådana förmåner?”

IV. Förfarandet vid domstolen

20. Skriftliga yttranden har inkommit från Tjeckiens regering och Europeiska kommissionen.

V. Rättslig bedömning

21. I enlighet med domstolens begäran kommer detta förslag till avgörande att inriktas på den fjärde och den femte frågan.

A. Omformulering av frågorna

22. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde och den femte frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 utgör hinder för nationell lagstiftning, såsom den ifrågavarande i det nationella målet, enligt vilken endast den förälder som bor tillsammans med barnet har rätt till familjeförmåner, vilket innebär att den andra föräldern, som i praktiken själv försörjer barnet, inte kan erhålla dessa förmåner, ens när den förälder som bor tillsammans med barnet inte har ansökt om dem.

23. Enligt den hänskjutande domstolen ska det således fastställas huruvida den andra föräldern, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, har rätt till familjeförmåner enligt nämnda artikel.

24. I detta avseende anser jag att domen Trapkowski [5] kan erbjuda den hänskjutande domstolen vissa svar. I skälen till den domen erinrade domstolen inledningsvis om att det inte fastställs i förordning nr 987/2009 och förordning nr 883/2004 vilka personer som har rätt till familjeförmåner, [6] trots att det i förordningarna fastställs regler som gör det möjligt att utpeka personer som kan ha rätt till sådana förmåner. [7] Domstolen påpekade sedan att det följer såväl av ordalydelsen som av systematiken i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 att det ska göras en åtskillnad mellan att lämna in en ansökan om familjeförmåner och rätten att motta sådana förmåner. [8] Domstolen hänvisade även till ordalydelsen i denna artikel när den påpekade att det visserligen räcker att en av de personer som eventuellt kan ha rätt till familjeförmåner lämnar in en ansökan om sådana förmåner för att behöriga institutioner i medlemsstaten ska vara förpliktade att beakta ansökan, men att unionsrätten emellertid inte utgör något hinder för att en sådan institution med tillämpning av nationell rätt drar slutsatsen att den person som har rätt att motta familjeförmåner för barn är en annan person än den som har lämnat in ansökan om dessa förmåner. [9]

25. Av denna rättspraxis följer att artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 inte innebär någon skyldighet för en medlemsstat att bevilja en förmån till ”den andra föräldern” när den förälder som har rätt till familjeförmåner inte har utnyttjat sin rätt. Nämnda bestämmelse hindrar följaktligen inte på något sätt att den behöriga österrikiska institutionen, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, mot bakgrund av villkoren för beviljande, avslår DN:s ansökan om nämnda förmåner.

[5] Dom av den 22 oktober 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720) (nedan kallad domen Trapkowski).

[6] Domstolen preciserade att det klart framgår av lydelsen av artikel 67 i förordning nr 883/2004 att det bestäms enligt nationell rätt vilka personer som har rätt till familjeförmåner (se domen Trapkowski, punkt 44).

[7] Domen Trapkowski, punkt 43.

[8] Domen Trapkowski, punkt 46.

[9] Domen Trapkowski, punkterna 47 och 48.

26. Jag noterar emellertid att problematiken i förevarande mål egentligen inte är analog med den som behandlades i domen Trapkowski, eftersom den behöriga österrikiska institutionen först biföll DN:s ansökan avseende hans dotter. Det var först senare som nämnda myndighet beslutade om återkrav av beloppen för de familjeförmåner som DN hade beviljats genom att, som en alternativ grund för återkrav hänvisa till de nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs dels att familjeförmåner ska betalas ut till den person i vars hushåll barnet bor, dels att den som felaktigt uppbär nämnda förmåner ska betala tillbaka aktuella belopp. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att uttala sig om huruvida dessa grunder är relevanta för prövningen av skattemyndighetens begäran om återbetalning av familjeförmånerna.

27. Tolkningen av bestämmelserna i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 kan ha en avgörande betydelse för utgången i målet, eftersom den österrikiska skattemyndigheten i förevarande fall, i avsaknad av ansökan från modern, har beaktat den ansökan fadern lämnat in och beviljat honom familjeförmåner för barnet. Den hänskjutande domstolen ska med andra ord fastställa huruvida nämnda bestämmelser, under sådana omständigheter, utgör hinder för en lagstiftning som gör det möjligt att besluta om återkrav av de familjeförmåner som betalats ut till DN för hans barn.

28. Under dessa förutsättningar anser jag att det är nödvändigt att formulera om de frågor som har hänskjutits till EU-domstolen för att den hänskjutande domstolen ska kunna få ett användbart svar för att avgöra målet. [10]

29. Jag föreslår därför att domstolen formulerar om den fjärde och den femte frågan enligt följande:

Ska artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som möjliggör återkrav av familjeförmåner som, när den person som har rätt att ansöka om förmånerna inte har utnyttjat denna rätt, har betalats ut till den person, bland de personer som avses i denna bestämmelse, vars ansökan har beaktats av den behöriga myndigheten?

B. De omformulerade frågorna

30. De därmed omformulerade frågorna innebär således att bestämmelserna i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 ska tolkas. Eftersom nämnda förordning antogs för att genomföra förordning nr 883/2004, är det enligt min mening nödvändigt att beakta syftet och ändamålet med bestämmelserna om familjeförmåner i förordning nr 883/2004. I förevarande fall anser jag att detta synsätt är än mer nödvändigt på grund av att innebörden och räckvidden av denna artikel 60.1 i förordning nr 987/2009, med anledning av den hänvisning till artiklarna 67 och 68 i förordning nr 883/2004 som återfinns däri, enligt domstolens praxis måste prövas mot bakgrund av sistnämnda artiklar. [11]

31. För att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare, såsom den definieras i artikel 45 FEUF, föreskrivs i artikel 48 i nämnda fördrag i huvudsak att det ska införas ett system för samordning av de sociala trygghetssystemen. Samordningen av de sociala trygghetssystemen reglerades först i

[10] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

[11] Dom av den 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punkt 34).

förordning nr 1408/1971,[12] vars mekanismer hade blivit alltför komplicerade,[13] och regleras numera i förordning nr 883/2004. Såsom framgår av skäl 4[14] i förordningen har den förordningen, i likhet med förordning nr 1408/71,[15] inte till ändamål att harmonisera de sociala trygghetssystemen, utan endast till att säkerställa samordning av systemen.

32. För att uppnå detta syfte föreskrivs i förordning nr 883/2004 bland annat lagvalsregler som gör det möjligt att, när det finns flera lagar eller när det inte finns någon lag, fastställa enligt vilken lagstiftning om social trygghet förmånerna kan beviljas. Dessa regler, som fastställs i artiklarna 11–16 i förordningen, bygger för det första på den allmänna principen om att endast en lag kan vara tillämplig.[16]

33. I förordning nr 883/2004 föreskrivs emellertid undantagsregler för olika slag av förmåner. I artikel 67 i förordning nr 883/2004 fastställs, vad gäller familjeförmåner, vilken eller vilka medlemsstater som är behöriga att bevilja sådana förmåner.[17] I denna artikel stadfästs därför principen att en person har rätt till familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat än den medlemsstat som ska betala ut förmånerna, som om dessa familjemedlemmar var bosatta i den sistnämnda medlemsstaten.[18] Såsom domstolen angett syftar artikel 67 i förordning nr 883/2004 i huvudsak till att förhindra att en medlemsstat ges möjlighet att göra beviljandet av familjeförmåner eller dess belopp beroende av att familjemedlemmarna till en anställd är bosatta i den medlemsstat som gör utbetalningen.[19]

34. Genom artikel 67 i nämnda förordning införs således en tankemodell där hela familjen beaktas som om alla de berörda personerna omfattades av medlemsstatens lagstiftning och var bosatta i medlemsstaten. Med andra ord förutsätter nämnda artikel ett helhetsgrepp,[20] eftersom den behöriga institutionen enligt denna bestämmelse är skyldig att undersöka familjens situation i dess helhet för att fastställa rätten till familjeförmåner. Vidare har domstolen haft ett sådant synsätt. Vid tolkningen av förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen har domstolen slagit fast att familjeförmåner, på grund av sin konstruktion, inte kan anses komma

[12] Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2).

[13] I detta avseende betonas i skäl 3 i förordning nr 883/2004 att ”gemenskapens samordningsregler” är ”komplexa och omständliga” och att det är väsentligt att ersätta dem och att de ”moderniseras och förenklas”.

[14] I skäl 4 i förordning nr 883/2004 anges att det ”är nödvändigt att respektera särdragen i nationell lagstiftning om social trygghet och begränsa sig till att utarbeta ett system för samordning”.

[15] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 september 2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis).

[16] Artikel 11.1 första meningen i förordning nr 883/2004 har följande lydelse: ”De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning.”

[17] I artikel 68 i förordning nr 883/2004 fastställs prioritetsregler överlappning av lagstiftning och rätt till förmåner. Jag noterar emellertid att dessa bestämmelser inte förefaller vara tillämpliga i förevarande fall. Det framgår nämligen av själva ordalydelsen i den hänskjutande domstolens beslut att någon familjeförmån inte betalades ut i Polen under den period som är aktuell i det nationella målet. Enligt domstolens rättspraxis förutsätter en situation med överlappning, i den mening som avses i nämnda artikel, att förmånerna faktiskt ska betalas ut i flera medlemsstater. Se, för ett liknande resonemang, domen Trapkowski, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

[18] Dom av den 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

[19] Se dom av den 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punkt 36 och där angiven rättspraxis och dom av den 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Barnbidrag för biståndsarbetare) (C-372/20, EU:C:2021:962, punkt 76).

[20] För en redogörelse för syftet med och principerna som ligger till grund för artikel 67 i förordning nr 883/2004, se M. Fuchs och R. Cornelissen, ”EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009”, C.H. Beck – Hart Publishing - Nomos, 2015, s. 405 och följande sidor.

i fråga för en person oberoende av dennes familjesituation.[21] Härav följer, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, att det inte är en enda förälder, utan familjen, som ska erhålla familjeförmåner.

35. Detta helhetsgrepp förefaller mig helt överensstämma med det syfte som eftersträvas med familjeförmåner i förordning nr 883/2004. För att i detta hänseende fastställa huruvida en viss förmån utgör en familjeförmån i den mening som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, ska det hänvisas till lydelsen av artikel 1 z i denna förordning, enligt vilken begreppet ”familjeförmån” ska förstås som alla förmåner och kontantförmåner som är *avsedda att kompensera för en familjs utgifter*, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I till denna förordning. Med stöd av denna definition har domstolen konsekvent slagit fast att familjeförmånerna är avsedda att i socialt hänseende hjälpa arbetstagare som har försörjningsbördan för en familj genom att det allmänna bidrar till familjens utgifter. EU-domstolen har för övrigt preciserat att uttrycket ”kompensera för en familjs utgifter” ska tolkas så, att det bland annat avser ett bidrag från det allmänna till en familjs budget i syfte att lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför.[22]

36. Detta syfte illustreras även av bestämmelserna i artikel 68a i förordning nr 883/2004, som syftar till att säkerställa att mottagarna av familjeförmåner använder dem i enlighet med det syfte som de är avsedda för. I detta avseende föreskrivs i denna bestämmelse att för det fall mottagaren av förmånen inte utnyttjar de familjeförmåner som han eller hon har rätt till för familjemedlemmarnas försörjning, ska dessa familjeförmåner betalas ut till den person som faktiskt försörjer familjemedlemmarna.

37. Syftet och ändamålet med familjeförmåner är således avgörande kriterier för tillämpningen och genomförandet av bestämmelserna på detta område i förordning nr 883/2004. Härav följer att artikel 60.1 i förordning nr 987/2009 ska läsas och tolkas mot bakgrund av dessa egenskaper. I nämnda artikel[23] föreskrivs i huvudsak att om den person som har rätt till familjeförmåner inte utnyttjar sin rätt till dessa, ska en ansökan som lämnas in av en av de andra personer som omfattas av denna bestämmelse, däribland ”den andra föräldern”, ”beaktas” av den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig.

38. Enligt min mening återspeglar artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 de familjehänsyn som föreskrivs i fråga om familjeförmåner i förordning nr 883/2004. Jag anser nämligen att unionslagstiftaren, genom att föreskriva att den ansökan som lämnats in av ”den andra föräldern” ska beaktas som om den hade lämnats in av den förälder som har rätt till familjeförmåner, har haft för avsikt att försäkra sig om att dessa förmåner under alla omständigheter, i enlighet med sitt syfte, bidrar till familjens ekonomi och kompenserar för de utgifter som bärs av den person som faktiskt försörjer barnet.

[21] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, punkt 31), och dom av den 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn till make/maka till en gränsarbetare) (C-802/18, EU:C:2020:269, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Även om den första domen meddelades avseende tolkningen av artikel 73 i förordning nr 1408/71, är lydelsen av den artikeln mycket lik den i artikel 67 i förordning nr 883/2004.

[22] Dom av den 28 oktober 2021, ASGI m.fl. (C-462/20, EU:C:2021:894, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

[23] Bestämmelserna i artikel 60.1 i förordning nr 987/2009 fanns inte med i det ursprungliga förslaget som kommissionen överlämnade till rådet och Europaparlamentet. De infördes genom tillägg vid parlamentets första behandling av texten. Skälen till detta tillägg preciseras emellertid inte i förarbetena (EUT C 76E, 2004, s. 178.).

39. På motsvarande sätt anser jag, enligt mitt resonemang ovan, att det endast är möjligt att återkräva beloppen för förmånerna om detta inte strider mot systematiken i de mekanismer för familjeförmåner som inrättats genom förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009. För att bedöma huruvida återkravet är välgrundat ska det här prövas huruvida den helhetsbedömning som den behöriga institutionen har gjort av familjens situation, till följd av en ansökan som lämnats in av en av de personer som avses i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009, har lett till att familjeförmånerna faktiskt bidrar till familjens ekonomi. Om svaret är jakande, anser jag att bestämmelserna i nämnda artikel utgör hinder för återkrav av familjeförmåner, även om den behöriga institutionen har beviljat dessa förmåner till en person som inte är den person som enligt nationell rätt anses vara den som har rätt att begära nämnda förmåner.

40. En sådan bedömning är för övrigt förenlig med domstolens rättspraxis. Såsom domstolen erinrade om i domen Trapowski,[24] utgör det beaktande som föreskrivs i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 visserligen inte hinder för att den behöriga institutionen i medlemsstaten beviljar familjeförmåner till en annan person än den som har lämnat in ansökan, eftersom villkoren för beviljande av dessa förmåner, såsom att det fastställs vem som har rätt till förmånerna, omfattas av nationell rätt. Det framgår emellertid inte på något sätt av de formuleringar som användes i nämnda dom att den behöriga institutionen skulle vara skyldig att komma fram till en sådan slutsats. En helhetsbedömning av familjesituationen enligt nämnda artikel ger således den behöriga institutionen möjlighet att bevilja familjeförmåner till en annan person än den som anges i nationell rätt.

41. I ett sådant fall kan ett ifrågasättande, på grundval av de kriterier som fastställts i nationell rätt, av detta beviljande inte få till följd att systematiken i de mekanismer för samordning av de sociala trygghetssystemen som införts genom förordning nr 883/2004 åsidosätts. Det ska i detta hänseende erinras om att även om villkoren för att bevilja familjeförmåner fastställs i enlighet med nationell rätt, ska medlemsstaterna vid utövandet av denna behörighet iaktta unionsrätten.[25] Härav följer enligt min mening att fastställandet enligt nationell rätt av den person som har rätt till familjeförmåner inte får leda till ett återkrav av nämnda förmåner som, till följd av genomförandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 60.1 i förordning nr 987/2009, har uppnått sitt syfte.

42. Under alla omständigheter är det endast den nationella domstolen som är behörig att bedöma huruvida den österrikiska skattemyndighetens återkrav av familjeförmåner är välgrundad. Det ankommer på den domstolen att pröva samtliga särskilda omständigheter i det aktuella fallet. Med detta sagt anser jag, mot bakgrund av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, att den tolkning av bestämmelserna i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 som jag föreslår utgör hinder för återkrav av familjeförmåner.

43. I österrikisk rätt utsågs nämligen DN:s före detta maka som den person som hade rätt till familjeförmåner för sin myndiga dotter, som hon var bosatt med i Polen. Eftersom modern inte utnyttjade sin rätt ansökte DN hos den behöriga österrikiska institutionen om dessa förmåner. Efter att ha beaktat denna ansökan beviljade institutionen DN familjeförmånerna. DN överförde samtliga förmånsbelopp till sin dotter. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att om DN var skyldig att återbetala familjeförmånerna, skulle hans före detta maka inte kunna erhålla utbetalning av dessa förmåner, eftersom fristen för att erhålla dessa förmåner enligt österrikisk rätt hade löpt ut.

[24] Domen Trapkowski, punkt 48.

[25] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn till make/maka till en gränsarbetare) (C-802/18, EU:C:2020:269, punkterna 68 och 69 samt där angiven rättspraxis).

44. Mot bakgrund av dessa omständigheter konstaterar jag först och främst att DN:s ansökan har beaktats och att han därefter beviljats familjeförmånerna inom ramen för den behöriga institutionens genomförande av det förfarande för tillämpning av artiklarna 67 och 68 i förordning nr 883/2004 som föreskrivs i artikel 60.1 i förordning nr 987/2009. Jag vill därefter påpeka att även om familjeförmånerna inte har betalats ut till modern, har de i praktiken bidragit till barnets försörjning, vilket var syftet bakom att förmånerna beviljades.

45. Under dessa omständigheter anser jag att det återkrav av familjeförmåner som krävs enligt nationell rätt skulle utgöra hinder för de bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen som har utfärdats av unionslagstiftaren på området för familjeförmåner.

VI. Förslag till avgörande

46. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fjärde och den femte tolkningsfrågan, såsom de har omformulerats, vilka har hänskjutits för förhandsavgörande av Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) på följande sätt:

Artikel 60.1 tredje meningen i 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 utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken familjeförmåner som - när den person som har rätt till förmånerna har avstått från att ansöka om dessa - beviljats en av de personer som avses i denna bestämmelse, vars ansökan har beaktats av den behöriga institutionen, kan återkrävas trots att dessa förmåner faktiskt har bidragit till försörjningen av de familjemedlemmar med avseende på vilka de har beviljats.