Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
2 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Asia C-199/21

DN
vastaan
Finanzamt Österreich

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesfinanzgericht (liittovaltion ylin verotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaaliturva – Asetus (EY) N:o 987/2009 – 60 artiklan 1 kohdan kolmas virke – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan perhe-etuuksia myönnetään vanhemmalle, jonka luona lapsi asuu – Kyseisiin etuuksiin oikeutettu vanhempi ei käytä oikeuttaan – Velvoite toisen vanhemman esittämän hakemuksen ottamisesta huomioon – Tämän velvoitteen vaikutus toiselle vanhemmalle myönnettyjen perhe-etuuksien palauttamista koskevaan vaatimukseen

I Johdanto

1. Tässä asiassa unionin tuomioistuin on saanut Bundesfinanzgerichtiltä (liittovaltion ylin verotuomioistuin, Itävalta) käsiteltäväkseen ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee lähinnä asetuksen (EY) N:o 883/2004 [2] 67 ja 68 artiklan soveltamisesta annettuja asetuksen (EY) N:o 987/2009 [3] säännöksiä.

2. Erityisesti neljännessä ja viidennessä kysymyksessä, joihin tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään, unionin tuomioistuinta pyydetään täsmentämään asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen merkitystä ja ulottuvuutta, sillä sen säännösten mukaan silloin, kun henkilö, joka voi vaatia perhe-etuuksia, jättää käyttämättä oikeuttaan, toimivaltaisen laitoksen on otettava huomioon hakemus, jonka joku kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista henkilöistä on esittänyt.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.).

[3] Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 284, s. 1).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 883/2004

3. Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

i) ’perheenjäsenellä’:

– –

3) jos 1 ja 2 alakohdan mukaisesti sovellettavassa lainsäädännössä perheenjäsenenä tai talouteen kuuluvana jäsenenä pidetään ainoastaan vakuutetun tai eläkkeensaajan kanssa samassa taloudessa asuvaa henkilöä, kyseinen ehto katsotaan täytetyksi, jos kyseinen henkilö on pääasiassa vakuutetun tai eläkkeensaajan huollettavana;

– –

q) ’toimivaltaisella laitoksella’ tarkoitetaan:

i) laitosta, jossa asianomainen henkilö on vakuutettu hakiessaan etuutta,

– –

s) ’toimivaltaisella jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jossa toimivaltainen laitos sijaitsee;

– –

z) ’perhe-etuudella’ luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.”

4. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin.”

5. Saman asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

– –

j) perhe-etuudet.

_ _”

6. Saman asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön taikka tämän asetuksen nojalla maksettavia rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäviksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 III osaston 8 lukuun sisältyvässä 67 artiklassa, jonka otsikko on ”Toisessa jäsenvaltiossa asuvat perheenjäsenet”, säädetään seuraavaa:

”Henkilöllä on oikeus perhe-etuuksiin toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, myös toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta, ikään kuin he asuisivat ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. Eläkkeensaajalla on kuitenkin oikeus perhe-etuuksiin hänen eläkkeensä osalta toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

8. Kyseisen asetuksen 68 artiklassa, joka sisältyy samaan 8 lukuun ja jonka otsikko on ”Ensisijaisuussäännöt päällekkäisyystilanteessa”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos samana aikana ja samoja perheenjäseniä varten myönnetään etuuksia usean jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, sovelletaan seuraavia ensisijaisuussääntöjä:

a) jos useamman jäsenvaltion on maksettava etuuksia eri perustein, ensisijaisuusjärjestys on seuraava: ensisijaisesti palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen perusteella saavutetut oikeudet, toissijaisesti eläkkeensaamisen perusteella saavutetut oikeudet ja viimeisenä asumisen perusteella saavutetut oikeudet;

b) jos useamman jäsenvaltion on maksettava etuuksia samoin perustein, ensisijaisuusjärjestys määräytyy seuraavin lisäperustein:

   _ _

   ii) jos kyse on eläkkeensaamisen perusteella saavutetuista oikeuksista: lasten asuinpaikka edellyttäen, että sen lainsäädännön perusteella maksetaan eläkettä, ja toissijaisesti, soveltuvissa tapauksissa, kyseessä olevien eri lainsäädäntöjen mukainen pisin vakuutus- tai asumiskausi;

_ _

2. Jos oikeudet ovat päällekkäisiä, perhe-etuudet myönnetään sen lainsäädännön mukaisesti, joka on määritelty ensisijaiseksi 1 kohdan säännösten mukaisesti. Toisen lainsäädännön tai toisten lainsäädäntöjen mukainen oikeus perhe-etuuksiin keskeytetään ensiksi mainitun lainsäädännön mukaiseen määrään, ja kyseisen määrän ylittävä osuus maksetaan tarvittaessa erotusetuutena. Erotusetuutta ei kuitenkaan tarvitse maksaa jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuvista lapsista, jos oikeus kyseiseen etuuteen perustuu ainoastaan asumiseen.

_ _”

9. Samaan 8 osastoon kuuluvassa kyseisen asetuksen 68 a artiklassa [4], jonka otsikko on ”Etuuksien antaminen”, säädetään seuraavaa:

”Siinä tapauksessa, että henkilö, jolle perhe-etuudet olisi annettava, ei käytä niitä perheenjäsentensä elättämiseen, toimivaltainen laitos täyttää lakisääteiset velvollisuutensa antamalla mainitut etuudet luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka tosiasiallisesti huolehtii perheenjäsenistä, heidän asuinjäsenvaltionsa laitoksen tai heidän asuinjäsenvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen tätä tarkoitusta varten nimenneen laitoksen tai elimen pyynnöstä ja kautta.”

2. Asetus N:o 987/2009

10. Asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Perhe-etuushakemus osoitetaan toimivaltaiselle laitokselle. Sovellettaessa – – asetuksen [N:o 883/2994] 67 ja 68 artiklaa on otettava huomioon koko perheen tilanne, ikään kuin kaikkiin kyseessä oleviin henkilöihin sovellettaisiin asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntöä ja ikään kuin he asuisivat siellä, erityisesti kun on kyse henkilön oikeudesta vaatia tällaisia etuuksia. Jos henkilö, jolla on oikeus vaatia etuuksia, ei käytä oikeuttaan, sen jäsenvaltion, jonka lainsäädäntöä sovelletaan, toimivaltainen laitos ottaa huomioon toisen vanhemman tai sellaiseksi katsotun henkilön taikka lapsen tai lasten holhoojana toimivan henkilön tai laitoksen toimittaman perhe-etuushakemuksen.”

B Itävallan lainsäädäntö

11. Perhekustannusten korvaamisesta avustuksilla 24.10.1967 annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen, BGBl. 376/1967; jäljempänä FLAG), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöillä, joiden kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka on liittovaltion alueella, on oikeus saada perheavustuksia,

– –

b) täysi-ikäisistä lapsista, jotka eivät vielä ole täyttäneet 24 vuotta ja jotka ovat ammatillisessa koulutuksessa

– –

2. Oikeus perheavustuksiin on henkilöllä, jonka taloudessa edellä 1 momentissa tarkoitettu lapsi asuu. Henkilöllä, jonka kotitalouteen lapsi ei kuulu mutta joka suurimmaksi osaksi vastaa lapsen elinkustannuksista, on oikeus saada perheavustuksia siinä tapauksessa, että kellään muulla ei ole siihen oikeutta kyseisen momentin ensimmäisen virkkeen nojalla.

[4] Kyseinen artikla lisättiin asetukseen N:o 883/2004 asetuksen N:o 883/2004 muuttamisesta 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 988/2009 1 artiklan 18 alakohdalla. (EUVL 2009, L 284, s. 43).

3. Tässä jaksossa ilmaisulla ’henkilön lapset’ tarkoitetaan seuraavia:

a) hänen jälkeläisiään,

– –

5. Lapsi kuuluu henkilön talouteen, jos hän asuu tämän kanssa samassa asunnossa yhteistaloudessa. Samaan talouteen kuulumisen ei katsota päättyneen,

a) jos lapsi oleskelee muualla kuin yhteisessä asunnossa vain tilapäisesti.

– –”

12. FLAG:n 26 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen, joka on virheellisesti saanut perheavustuksia, on palautettava asianomaiset määrät.”

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Puolassa syntynyt DN on vuodesta 2001 lähtien ollut Itävallan kansalainen ja asunut Itävallassa samasta vuodesta lähtien. Hän oli vuoteen 2011 asti naimisissa Puolan kansalaisen kanssa, ja heidän liitostaan syntyi vuonna 1991 tytär, joka hänkin on Puolan kansalainen.

14. DN on vuodesta 2011 lähtien saanut Itävallan ja Puolan toimivaltaisilta laitoksilta varhennettua vanhuuseläkettä, joka lasketaan Puolassa ja Itävallassa kertyneiden peräkkäisten vakuutuskausien perusteella.

15. Vuoden 2013 tammi-elokuun välisenä aikana DN sai hakemuksestaan perhe-etuuksia, jotka Itävallan verohallinto myönsi hänelle hänen tyttärestään erotuskorvauksena ja verohyvityksenä. DN siirsi nämä etuudet edelleen tyttärelleen, joka opiskeli Puolassa. DN:n entinen aviopuoliso ei ole esittänyt hakemusta tällaisista etuuksista.

16. DN:lle ei Puolassa samana ajanjaksona maksettu lainkaan perhe-etuuksia, sillä hänen tulonsa ylittivät kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä tällaisten avustusten saamiselle vahvistetun tulorajan.

17. Itävallan verohallinto vaati DN:lle myönnetyn erotuskorvauksen ja verohyvityksen takaisinperintää 12.11.2014 päivätyllä päätöksellä sillä perusteella, että hänelle maksettiin Puolasta varhennettua vanhuuseläkettä ja että hänen tyttärensä asuinpaikka oli kyseisessä jäsenvaltiossa, joten sen mukaan Itävallalla on asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen ensisijaisuussääntöjen mukaisesti vain toissijainen toimivalta perhe-etuuksien myöntämiseen. Itävallan verohallinto, joka lisäksi vetoaa takaisinperintää koskevaan vaihtoehtoiseen perusteeseen, huomauttaa, että FLAG:n 2 §:n 2 momentin nojalla ainoastaan äidillä, joka asuu Puolassa tyttärensä kanssa, oli oikeus itävaltalaisiin perheavustuksiin. Verohallinto katsoi tämän perusteella, että nämä etuudet on FLAG:n 26 §:n 1 momentin nojalla perittävä takaisin isältä siitäkin huolimatta, että niitä ei takautuvia maksuja koskevan ajan päättymisen vuoksi voitu enää maksaa äidille, jolle hakemuksen jättäminen kuului.

18. DN riitautti kyseisen päätöksen Bundesfinanzgerichtissä, sillä hän katsoo, että Itävalta on velvollinen maksamaan hänelle perhe-etuuksia asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä asiaankuuluvien FLAG:n säännösten kanssa.

19. Tässä tilanteessa Bundesfinanzgericht päätti 19.3.2021 lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen [N:o 883/2004] 67 artiklan toisessa virkkeessä olevaa ilmausta ’[eläkkeen] osalta toimivaltainen jäsenvaltio’ tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan jäsenvaltiota, joka oli aiemmin työskentelyvaltiona toimivaltainen perhe-etuuksien osalta ja joka on nyt velvollinen maksamaan vanhuuseläkettä, jota koskeva oikeus perustuu sen alueella aiemmin käytettyyn työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen?

2) Onko asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa olevaa ilmausta ’eläkkeensaamisen perusteella saavutetut oikeudet’ tulkittava siten, että oikeutta perhe-etuuteen on pidettävä eläkkeensaamisen perusteella saavutettuna oikeutena silloin, jos ensinnäkin unionin oikeudessa tai jäsenvaltion oikeudessa säädetään eläkkeensaamisesta perhe-etuutta koskevan oikeuden tunnusmerkkinä ja toiseksi eläkkeensaamisen tunnusmerkki lisäksi täyttyy tosiasiallisesti tosiseikkojen perusteella, jolloin ’pelkkä eläkkeensaaminen’ ei kuulu asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan soveltamisalaan eikä kyseistä jäsenvaltiota ole pidettävä unionin oikeuden näkökulmasta ’eläkevaltiona’?

3) Jos eläkevaltion käsitteen tulkintaan riittää pelkkä eläkkeensaaminen:

   Onko sellaisessa tapauksessa, jossa henkilö saa vanhuuseläkettä, jota koskeva oikeus on syntynyt siirtotyöläisistä annettujen asetusten soveltamisalalla ja sitä ennen työskentelemällä jäsenvaltiossa ajanjaksona, jona pelkästään asuinvaltio tai asuin- ja työskentelyvaltio eivät olleet vielä unionin jäsenvaltioita tai kuuluneet Euroopan talousalueeseen, asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen toiseen lauseeseen sisältyvä ilmaus ’kyseisen määrän ylittävä osuus maksetaan tarvittaessa erotusetuutena’ ymmärrettävä yhteisöjen tuomioistuimen 12.6.1980 antaman tuomion Laterza (C-733/79, EU:C:1980:156) valossa siten, että unionin oikeudessa perhe-etuus taataan mahdollisimman täysimääräisenä myös eläkkeensaamisen tapauksessa?

4) Onko asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä tulkittava siten, että se on esteenä FLAG 1967:n 2 §:n 5 momentille, jonka mukaan avioerotapauksessa kotitaloudesta vastaavalla vanhemmalla on oikeus perheavustuksiin ja lapsivähennykseen niin kauan kuin täysi-ikäinen opiskeleva lapsi asuu samassa taloudessa, vaikka kotitaloudesta vastaava vanhempi ei olisikaan jättänyt asuin- eikä eläkevaltiossa hakemusta, jolloin toinen vanhempi, joka saa eläkettä, asuu Itävallassa ja tosiasiallisesti kantaa yksin lapsen elatuksesta aiheutuvan taloudellisen rasitteen, voi hakea perheavustusta ja lapsihyvitystä sen jäsenvaltion toimivaltaiselta laitokselta, jonka lainsäädäntöä on sovellettava ensisijaisesti, suoraan asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen nojalla?

5) Onko asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä tulkittava lisäksi siten, että se, että unionin työntekijä saa asianosaisaseman jäsenvaltiossa toteutettavassa perhe-etuutta koskevassa menettelyssä, edellyttää myös, että lapsi, josta perhe-etuutta myönnetään, on pääasiassa asianomaisen työntekijän huollettavana asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan i alakohdan 3 alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä?

6) Onko asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan mukaista vuoropuheluun perustuvaa menettelyä koskevia säännöksiä tulkittava siten, että kyseisten jäsenvaltioiden laitosten on käytävä tällaista vuoropuhelua paitsi perhe-etuuksien myöntämisen myös perhe-etuuksien takaisinperinnän yhteydessä?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20. Tšekin hallitus ja Euroopan komissio ovat jättäneet kirjalliset huomautuksensa.

V Asian tarkastelu

21. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään neljänteen ja viidenteen kysymykseen.

A Ennakkoratkaisukysymysten muotoileminen uudelleen

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii neljännellä ja viidennellä kysymyksellään lähinnä selvittämään, ovatko asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen säännökset esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan oikeus perhe-etuuksiin on lapsen kanssa asuvalla vanhemmalla siten, että vaikka tämä ei ole esittänyt etuushakemusta, kyseisiä etuuksia ei voida maksaa lapsen huoltamisesta tosiasiallisesti yksin vastaavalle toiselle vanhemmalle.

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on siis ratkaistava, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa toisella vanhemmalla oikeus perhe-etuuksiin kyseisen artiklan nojalla.

24. Tuomio Trapkowski [5] voisi nähdäkseni tarjota tämän suhteen aineksia vastauksen antamiseen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Kyseisen ratkaisunsa perusteluissa unionin tuomioistuin huomautti ensinnäkin, että asetuksessa N:o 987/2009 ja asetuksessa N:o 883/2004 ei määritellä perhe-etuuksiin oikeutettuja henkilöitä, [6] vaikka niissä säädetäänkin säännöistä, joiden avulla voidaan määritellä henkilöt, jotka voivat vaatia näitä etuuksia. [7] Unionin tuomioistuin totesi sen jälkeen, että niin asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen sanamuodosta kuin sen rakenteestakin käy ilmi, että on tehtävä ero perhe-etuuksia koskevan hakemuksen esittämisen ja niiden saamista koskevan oikeuden välillä. [8] Nojautuen edelleen kyseisen artiklan sanamuotoon unionin tuomioistuin korosti, että vaikka se, että hakemuksen esittää joku niistä henkilöistä, joka voi vaatia perhe-etuuksia, onkin riittävää, jotta jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen on otettava toisen vanhemman hakemus käsiteltäväksi, unionin oikeus ei ole esteenä sille, että tällainen laitos, joka soveltaa kansallista oikeutta, päätyy lopputulokseen, jonka mukaan henkilö, jolla on oikeus lapsesta maksettavaan perhe-etuuteen, on joku muu henkilö kuin se, joka on esittänyt tällaisia etuuksia koskevan hakemuksen. [9]

5 Tuomio 22.10.2015 (C-378/14, EU:C:2015:720, EU:C:2015:720; jäljempänä tuomio Trapkowski).

6 Unionin tuomioistuin täsmentää, että asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että perhe-etuuksiin oikeutetut henkilöt määritellään kansallisen oikeuden mukaisesti (ks. tuomio Trapkowski, 44 kohta).

7 Tuomio Trapkowski, 43 kohta.

8 Tuomio Trapkowski, 46 kohta.

9 Tuomio Trapkowski, 47 ja 48 kohta.

25. Tämän oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä ei millään tavoin aseteta jäsenvaltiolle velvollisuutta myöntää etuutta ”toiselle vanhemmalle” silloin, kun vanhempi, joka voisi vaatia perhe-etuuksia, ei ole käyttänyt oikeuttaan. Kyseinen säännös ei siksi näyttäisi olevan mitenkään esteenä sille, että pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa Itävallan toimivaltainen laitos hylkää myöntämisedellytysten perusteella DN:n esittämän, kyseisiä etuuksia koskevan hakemuksen.

26. Mielestäni tämän oikeusriidan problematiikka ei näin ollen ole oikeastaan samankaltainen kuin tuomiossa Trapkowski käsitelty, sillä Itävallan toimivaltainen laitos sai ensin käsiteltäväkseen DN:n esittämän hakemuksen hänen tyttärestään maksettavista etuuksista. Vasta sen jälkeen kyseinen hallintoviranomainen vaati DN:lle myönnettyjä perhe-etuuksia vastaavien määrien palauttamista vedoten takaisinperinnän vaihtoehtoisena perusteena kansallisiin säännöksiin, joiden mukaan yhtäältä perheavustukset myönnetään henkilölle, jonka talouteen lapsi kuuluu, ja toisaalta tällaisia avustuksia virheellisesti saaneen on palautettava kyseinen määrä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis otettava kantaa näiden perusteiden merkitykseen voidakseen antaa ratkaisun verohallinnon esittämästä, etuuksien takaisinperintää koskevasta vaatimuksesta.

27. Asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen säännösten tulkinnalla voikin olla ratkaiseva vaikutus tämän oikeusriidan ratkaisemisessa, sillä tässä asiassa Itävallan verohallinto on – koska äiti ei esittänyt hakemusta – ottanut huomioon isän jättämän hakemuksen ja myöntänyt lapsesta maksettavat perhe-etuudet hänelle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on toisin sanoen ratkaistava, ovatko kyseiset säännökset tällaisessa tilanteessa esteenä lainsäädännölle, jonka nojalla on mahdollista periä takaisin DN:lle hänen lapsestaan maksetut perhe-etuudet.

28. Näissä olosuhteissa tuntuu tarpeelliselta muotoilla uudelleen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämät kysymykset, jotta sille voitaisiin antaa oikeusriidan ratkaisun kannalta hyödyllinen vastaus. [10]

29. Ehdotankin, että unionin tuomioistuin muotoilee neljännen ja viidennen kysymyksen uudelleen seuraavasti:

Onko asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan jollekin kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista henkilöistä, jonka hakemuksen toimivaltainen laitos on ottanut huomioon, myönnettyjen perhe-etuuksien takaisinperintä silloin, kun henkilö, joka voisi vaatia näitä etuuksia, ei ole käyttänyt oikeuttaan?

B Uudelleen muotoillut kysymykset

30. Tällä tavoin uudelleen muotoillut kysymykset edellyttävät siis asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen säännösten tulkitsemista. Koska kyseinen asetus on annettu asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanoa varten, näyttäisi olevan syytä arvioida kyseisessä myöhemmin annetussa asetuksessa perhe-etuuksien alalla säädettyjen sääntöjen kohdetta ja tarkoitusta. Tällainen etenemistapa on mielestäni erityisen tarpeellinen tässä asiassa, sillä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että koska asetuksen

[10] Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylin tuomioistuin, ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimitys) (C-487/19, EU:C:2021:798, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohta sisältää viittauksen asetuksen N:o 883/2004 67 ja 68 artiklaan, kyseisen kohdan merkitystä ja ulottuvuutta on tarkasteltava suhteessa viimeksi mainittujen artiklojen säännöksiin. [11]

31. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, sellaisena kuin se määritellään SEUT 45 artiklassa, toteutumisen takaamiseksi saman perussopimuksen 48 artiklassa määrätään olennaisilta osin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmän perustamisesta. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen järjestettiin alkujaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [12] säännöksillä, mutta sen mekanismeista tuli liian monimutkaisia, [13] joten yhteensovittamisesta säädetään nykyisin asetuksessa N:o 883/2004. Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa [14] esitetään, asetuksen tarkoituksena ei ole, kuten ei myöskään asetuksen N:o 1408/71, [15] sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistaminen, vaan ainoastaan niiden yhteensovittamisen varmistaminen.

32. Tämän tavoitteen toteutumista varten asetuksessa N:o 883/2004 säädetään ennen kaikkea lainvalintasäännöistä, joiden avulla voidaan silloin, kun sovellettavissa on useita eri lakeja tai ei mitään lakia, määritellä se sosiaaliturvalainsäädäntö, jonka nojalla etuudet voidaan myöntää. Nämä kyseisen asetuksen 11–16 artiklassa vahvistetut säännöt perustuvat ensinnäkin vain yhden ainoan sovellettavan lainsäädännön yleiseen periaatteeseen. [16]

33. Asetuksessa N:o 883/2004 kuitenkin säädetään eri etuuslajeihin sovellettavista poikkeussäännöistä. Kyseisen asetuksen 67 artiklassa määritellään perhe-etuuksien osalta yksi tai useampi niiden myöntämiseen toimivaltainen jäsenvaltio. [17] Kyseisessä artiklassa vahvistetaan tämän vuoksi periaate, jonka nojalla henkilö voi vaatia perhe-etuuksia perheenjäsenilleen, jotka asuvat muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, joka on toimivaltainen maksamaan nämä etuudet, ikään kuin he asuisivat viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa. [18] Unionin tuomioistuin onkin todennut, että asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan tarkoituksena on lähinnä estää se, että jäsenvaltio voisi tehdä perhe-etuuksien myöntämisen tai määrän riippuvaiseksi siitä, että työntekijän perheenjäsenet asuvat etuudet myöntävässä jäsenvaltiossa. [19]

34. Kyseisen asetuksen 67 artiklassa luodaan siis fiktio, jonka nojalla koko perhe otetaan huomioon ikään kuin kaikki asianomaiset henkilöt kuuluisivat toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin ja asuisivat siellä. Kyseisessä artiklassa toisin sanoen edellytetään

11 Tuomio 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, 34 kohta).

12 Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (EYVL 1971, L 149, s. 2).

13 Tämän osalta asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 3 perustelukappaleessa korostetaan, että ”yhteisön yhteensovittamissäännöistä” on tullut ”monimutkaisia ja pitkiä” ja että on keskeisen tärkeää korvata kyseiset säännöt ”ja samalla uudistaa ja yksinkertaistaa niitä.”

14 Asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 4 perustelukappaleessa säädetään, että ”kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ominaispiirteitä olisi kunnioitettava ja laadittava ainoastaan yhteensovittamisjärjestelmä”.

15 Ks. vastaavasti tuomio 26.9.2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia”.

17 Asetuksen N:o 883/2004 68 artiklassa vahvistetaan ensisijaisuussäännöt tilanteessa, jossa esiintyy päällekkäisyyksiä lainsäädännössä ja oikeudessa etuuksiin. Totean kuitenkin, että kyseiset säännökset eivät näyttäisi olevan sovellettavissa nyt käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodostakin nimittäin ilmenee, että pääasian kohteena olevana ajanjaksona Puolassa ei maksettu minkäänlaisia perhe-etuuksia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä artiklassa tarkoitettu päällekkäisyystilanne edellyttää kuitenkin sitä, että etuudet on tosiasiallisesti maksettava useissa jäsenvaltioissa. Ks. vastaavasti tuomio Trapkowski, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

18 Tuomio 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Ks. tuomio 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Avustustyöntekijöiden perheavustukset) (C-372/20, EU:C:2021:962, 76 kohta.

kokonaisvaltaista käsittelytapaa,[20] sillä siinä velvoitetaan toimivaltainen laitos tarkastelemaan koko perheen tilannetta sen ratkaistessa oikeuksia perhe-etuuksiin. Tällaiseen käsitykseen päätyi myös unionin tuomioistuin, joka sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisasetusten tulkitsemisen osalta katsoi, että perhe-etuuksia ei luonteensa puolesta voida pitää sellaisina, että henkilöllä olisi niihin oikeus perheolosuhteistaan riippumatta.[21] Kuten komissio perustellusti korostaa, tästä seuraa, että oikeus perhe-etuuksiin ei kuulu vain yhdelle vanhemmista vaan koko perheelle.

35. Tämä kokonaisvaltainen lähestymistapa vastaa mielestäni täysin asetuksessa N:o 883/2004 perhe-etuuksille asetettua tarkoitusta. Sen ratkaisemiseksi, onko tietty etuus kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus, on tältä osin viitattava kyseisen asetuksen 1 artiklan z alakohdan sanamuotoon, jonka mukaan ilmaisulla ’perhe-etuudet’ tarkoitetaan luontois- tai rahaetuuksia, jotka on *tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia*, lukuun ottamatta kyseisen asetuksen liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia. Unionin tuomioistuin on tähän määritelmään tukeutuen todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että perhe-etuudet on tarkoitettu auttamaan sosiaalisesti työntekijöitä, joilla on perheestä aiheutuvia kustannuksia siten, että yhteiskunta osallistuu näihin kustannuksiin. Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että ilmaisua ”korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti avustusta, joka annetaan julkisista varoista perheen menoihin lasten elatuksesta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi.[22]

36. Tämä tarkoitus käy ilmi myös asetuksen N:o 883/2004 68 a artiklan säännöksissä, joilla pyritään takaamaan se, että perhe-etuuksien saajat käyttävät niitä tarkoituksiin, joihin ne on myönnetty. Tämän vuoksi kyseisessä säännöksessä säädetään, että siinä tapauksessa, ettei etuudensaaja käytä perheavustusta, johon hänellä on oikeus, perheenjäsentensä elättämistä varten, mainittujen perhe-etuuksien määrä on maksettava henkilölle, joka tosiasiallisesti huolehtii perheenjäsenten tarpeista.

37. Perhe-etuuksien kohde ja tarkoitus ovat siis ratkaisevia arviointiperusteita asetuksella N:o 883/2004 tällä alalla säädettyjen sääntöjen soveltamisen ja täytäntöönpanon kannalta. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohtaa on luettava ja tulkittava näiden ominaispiirteiden valossa. Tämän osalta kyseisessä artiklassa[23] säädetään lähinnä, että jos henkilö, jolla on oikeus vaatia perhe-etuuksia, ei käytä oikeuttaan, sen jäsenvaltion, jonka lainsäädäntöä sovelletaan, toimivaltainen laitos ”ottaa huomioon” jonkun kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista muista henkilöistä, mukaan lukien ”toisen vanhemman”, esittämän hakemuksen.

38. Nähdäkseni asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmas virke ilmentää perhe-etuuksien alalla asetuksessa N:o 883/2004 vahvistettua perhekeskeistä lähestymistapaa. Katsonkin, että säätäessään siitä, että ”toisen vanhemman” esittämä hakemus on otettava

[20] Asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan taustalla olevia tavoitetta ja periaatteita esitellään teoksessa Fuchs, M. ja Cornelissen, R., *EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. Beck. Hart Publishing. Nomos, 2015, s. 405 ja sitä seuraavat sivut.

[21] Ks. vastaavasti tuomio 26.11.2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, 31 kohta) ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (C-802/18, EU:C:2020:269, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vaikka ensin mainittu tuomio annettiin asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan tulkitsemista varten, on huomattava, että kyseisen artiklan sanamuoto on hyvin lähellä asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan sanamuotoa.

[22] Tuomio 28.10.2021, ASGI ym. (C-462/20, EU:C:2021:894, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan säännökset eivät olleet mukana komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille lähettämässä alkuperäisessä ehdotuksessa. Ne lisättiin siihen tarkistuksella ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä parlamentissa. Kyseisen tarkistuksen perusteluja ei kuitenkaan ole esitetty valmisteluasiakirjoissa (EUVL 2004, C 76E, s. 178).

huomioon ikään kuin sen olisi jättänyt perhe-etuuksiin oikeutettu vanhempi, unionin lainsäätäjä pyrki varmistumaan siitä, että kyseiset etuudet ovat kaikissa tilanteissa tarkoituksensa mukaisesti avustus perheen menoihin ja korvaavat henkilölle, jonka huollettavana lapsi tosiasiallisesti on, aiheutuneet kustannukset.

39. Jäljempänä katson juuri esittämääni päättelyä vastaavasti, että etuuksia vastaavien määrien takaisinperintä on mahdollista ainoastaan, jos se ei ole ristiriidassa asetuksella N:o 883/2004 ja asetuksella N:o 987/2009 perhe-etuuksien alalla perustettujen mekanismien rakenteiden kanssa. Palauttamista koskevan vaatimuksen perusteltavuuden arvioimiseksi onkin selvitettävä, onko toimivaltainen laitos jonkun asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitetun henkilön esittämän hakemuksen johdosta päätynyt perheen kokonaistilanteesta tekemänsä arvion perusteella siihen, että perhe-etuudet ovat tosiasiallisesti avustuksia perheestä aiheutuviin kustannuksiin. Jos vastaus on myöntävä, näyttäisi siltä, että kyseisen artiklan säännökset ovat esteenä perhe-etuuksien takaisinperinnälle siinäkin tapauksessa, että toimivaltainen laitos olisi myöntänyt ne henkilölle, jota ei kansallisessa lainsäädännössä ole nimetty henkilöksi, joka voi hakea kyseisiä etuuksia.

40. Tällainen arvio on sitä paitsi johdonmukainen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Pitää toki paikkansa – kuten unionin tuomioistuin muistutti tuomiossa Trapkowski [24] –, että asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä säädetty huomioon ottaminen ei ole esteenä sille, että jäsenvaltion toimivaltainen laitos myöntää perhe-etuudet jollekin muulle kuin hakemuksen tehneelle henkilölle, sillä kyseisten etuuksien myöntämisedellytykset, kuten niihin oikeutetun henkilön yksilöiminen, kuuluvat kansallisen lainsäädännön piiriin. Kyseisessä tuomiossa käytetyistä sanamuodoista ei silti missään tapauksessa seuraa, että toimivaltaisen laitoksen olisi päädyttävä tällaiseen lopputulokseen. Kyseisessä artiklassa tarkoitettu perheen kokonaistilanteen tarkastelu jättääkin toimivaltaiselle laitokselle mahdollisuuden myöntää perhe-etuuksia muulle kuin kansallisessa lainsäädännössä määritellylle henkilölle.

41. Etuuksien myöntämisen kyseenalaistaminen tällaisessa tilanteessa kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti ei kuitenkaan voi johtaa ristiriitaan asetuksella N:o 883/2004 perustettujen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismekanismien rakenteiden kanssa. Muistutan tältä osin, että vaikka perhe-etuuksien myöntämisedellytykset määritelläänkin kansallisen oikeuden mukaisesti, jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta. [25] Tästä nähdäkseni seuraa, että perhe-etuuksiin oikeutetun henkilön määrittelemisestä kansallisen lainsäädännön nojalla ei saa seurata sitä, että velvoitetaan palauttamaan sanotut etuudet, jotka ovat täyttäneet tarkoituksensa asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn täytäntöönpanon seurauksena.

42. Kuitenkin sen arvioiminen, onko Itävallan verohallinnon esittämä perhe-etuuksien takaisinperintää koskeva vaatimus perusteltu, kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja sen tehtävänä on tutkia käsiteltävän asian erityisolosuhteet kokonaisuudessaan. Minusta kuitenkin näyttää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella siltä, että ehdottamani tulkinta asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmannesta virkkeestä on esteenä perhe-etuuksien palauttamiselle.

[24] Kyseisen tuomion 48 kohta.

[25] Ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (C-802/18, EU:C:2020:269, 68 ja 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43. Itävallan lainsäädännön määritelmän mukaan DN:n entinen aviovaimo nimittäin on se henkilö, joka voi hakea perhe-etuuksia täysi-ikäisestä tyttärestään, jonka kanssa hän asui Puolassa. Koska äiti ei käyttänyt tätä oikeuttaan, DN esitti Itävallan toimivaltaiselle laitokselle hakemuksen kyseisten etuuksien myöntämisestä hänelle. Otettuaan huomioon tämän hakemuksen kyseinen laitos myönsi perhe-etuudet DN:lle, joka siirsi vastaavat määrät kokonaisuudessaan tyttärelleen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että jos DN olisi velvoitettava palauttamaan perhe-etuudet, niitä ei voitaisi maksaa hänen entiselle vaimolleen, sillä määräaika kyseisten etuuksien maksamiselle on Itävallan lainsäädännön mukaisesti jo päättynyt.

44. Totean näiden seikkojen perusteella ensinnäkin, että DN:n esittämä hakemus otettiin huomioon ja että hänelle myönnettiin sen jälkeen perhe-etuuksia toimivaltaisen laitoksen pannessa täytäntöön menettelyä, josta asetuksen N:o 883/2004 67 ja 68 artiklan soveltamiseksi säädetään asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdassa. Totean myös, että vaikka perhe-etuuksia ei maksettu äidille, ne ovat tosiasiallisesti olleet avustuksia sen lapsen elatukseen, josta ne on myönnetty.

45. Minusta vaikuttaa siltä, että kansallisen lainsäädännön nojalla edellytetty perhe-etuuksien palauttaminen johtaisi tällaisessa tilanteessa ristiriitaan niiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjen kanssa, joista unionin lainsäätäjä on säätänyt perhe-etuuksien alalla.

VI Ratkaisuehdotus

46. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesfinanzgerichtin esittämiin, edellä uudelleen muotoiltuihin neljänteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohdan kolmas virke on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan sellaisten perhe-etuuksien takaisinperintä, jotka – niihin oikeutetun henkilön jätettyä käyttämättä oikeuttaan – on myönnetty jollekin kyseisessä säännöksessä tarkoitetulle henkilölle, jonka hakemuksen toimivaltainen laitos on ottanut huomioon, jos kyseiset etuudet ovat tosiasiallisesti olleet avustuksia niiden perheenjäsenten elatukseen, joista ne on myönnetty.