Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 2. juni 2022 [1]

Sag C-199/21

DN
mod
Finanzamt Österreich

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – social sikring – forordning (EF) nr. 987/2009 – artikel 60, stk. 1, tredje punktum – en medlemsstats lovgivning, hvorefter der tildeles familieydelser til den forælder, der har barnet boende – den forælder, der har ret til at gøre krav på ydelserne, har ikke udøvet sin ret – forpligtelse til at tage hensyn til en ansøgning indgivet af den anden af forældrene – denne forpligtelses betydning for et krav om tilbagebetaling af de familieydelser, der er ydet til den anden af forældrene«

I. Indledning

1. I den foreliggende sag har Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Østrig) indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen vedrørende navnlig fortolkningen af de bestemmelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 987/2009 [2] for anvendelsen af artikel 67 og 68 i forordning (EF) nr. 883/2004 [3].

2. Mere specifikt anmodes Domstolen med det fjerde og det femte spørgsmål, som der i dette forslag til afgørelse fokuseres på, om at præcisere betydningen og rækkevidden af artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009, hvis bestemmelser fastsætter, at hvis en person, der har ret til at gøre krav på familieydelser, ikke udøver sin ret, skal den kompetente institution tage hensyn til en ansøgning indgivet af en af de personer, der er nævnt i denne tekst.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 883/2004

3. Artikel 1 i forordning nr. 883/2004 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[…]

i) »familiemedlem«:

[…]

3) såfremt en person i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse som omhandlet i nr. 1) og 2), kun betragtes som hørende til familien eller husstanden, hvis han bor sammen med forsikringstageren eller pensionisten, anses denne betingelse dog for opfyldt, når forsørgelsen af den pågældende i det væsentligste påhviler forsikringstageren eller pensionisten

[…]

q) »den kompetente institution«:

i) den institution, som den berørte person er tilsluttet på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om ydelser

[…]

s) »den kompetente medlemsstat«: den medlemsstat, hvor den kompetente institution er beliggende

[…]

z) »familieydelse«: alle natural- og kontantydelser til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I.«

4. Forordningens artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, samt på statsløse og flygtninge bosat i en medlemsstat, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, samt på disses familiemedlemmer og efterladte.«

5. Forordningens artikel 3 lyder som følger:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[…]

j) familieydelser.

[…]«

6. Samme forordnings artikel 7 bestemmer:

»Medmindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelser, som en person har krav på efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

7. Artikel 67, som er indeholdt i afsnit III, kapitel 8, i forordning nr. 883/2004 og har overskriften »Familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat«, bestemmer:

»En person har ret til familieydelser i henhold til den kompetente medlemsstats lovgivning også for de familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat, som om de havde bopæl i førstnævnte medlemsstat. En pensionist har dog ret til familieydelser i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensionen.«

8. Forordningens artikel 68, der er indeholdt i samme kapitel 8 og har overskriften »Prioriteringsregler i tilfælde af samtidig ret«, er affattet som følger:

»1. Hvis der inden for samme periode og for de samme familiemedlemmer skal udbetales ydelser i henhold til mere end én medlemsstats lovgivning, gælder følgende prioriteringsregler:

a) Såfremt mere end én medlemsstat skal udbetale familieydelser på forskelligt grundlag, gælder følgende prioritetsorden: først ret til ydelser i kraft af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, derefter ret til ydelser i kraft af modtagelse af en pension eller en rente og endelig ret til ydelser i kraft af bopælen.

b) Såfremt mere end én medlemsstat skal udbetale familieydelser på samme grundlag, fastlægges prioritetsordenen på grundlag af følgende subsidiære kriterier:

   […]

   ii) hvis der er tale om ret til ydelser i kraft af modtagelse af en pension eller en rente: børnenes bopæl, når der udbetales en pension i henhold til denne lovgivning, og subsidiært i givet fald den længste af de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt i henhold til de pågældende lovgivninger

[…]

2. I tilfælde af samtidig ret til ydelser tilkendes familieydelser i overensstemmelse med den lovgivning, der er udpeget som prioriteret efter stk. 1. Rettigheder til familieydelser, der skal

udbetales i henhold til en eller flere andre modstridende lovgivninger, suspenderes op til det beløb, der er fastsat i førstnævnte medlemsstats lovgivning, og et forskelsbetinget supplement udredes om fornødent for den del, der overstiger dette beløb. Et sådant forskelsbetinget supplement skal dog ikke nødvendigvis udredes til børn, der har bopæl i en anden medlemsstat, hvis kravet på den pågældende ydelse udelukkende er baseret på bopæl.

[…]«

9. Forordningens artikel 68a[4], der indgår i samme kapitel 8 og har overskriften »Udbetaling af ydelser«, lyder som følger:

»I tilfælde af, at den person, til hvem familieydelser skal udbetales, ikke anvender dem til familiemedlemmernes underhold, skal den kompetente institution efter anmodning fra og gennem institutionen i den medlemsstat, hvor familiemedlemmerne har deres bopæl, eller den institution eller det organ, der er udpeget hertil af den kompetente myndighed i den nævnte medlemsstat, udbetale disse ydelser med frigørende virkning til den fysiske eller juridiske person, som faktisk forsørger familiemedlemmerne.«

2. Forordning nr. 987/2009

10. Artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»En ansøgning om familieydelser indgives til den kompetente institution. Ved anvendelsen af artikel 67 og 68 i [forordning nr. 883/2004] skal der tages hensyn til hele familiens situation, som om alle de involverede personer var omfattet af lovgivningen i den pågældende medlemsstat og bosat der, navnlig med hensyn til en persons ret til at gøre krav på sådanne ydelser. Hvis en person, der har ret til at gøre krav på ydelserne, ikke udøver sin ret, skal den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, tage hensyn til en ansøgning om familieydelser indgivet af den anden af forældrene eller en dermed ligestillet person eller en person eller institution, der optræder som værge for barnet eller børnene.«

B. Østrigsk ret

11. § 2 i Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder) af 24. oktober 1967 (BGBl. 376/1967, herefter »FLAG«) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»1. Personer, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Forbundsrepublikken Østrig, har ret til børnetilskud

[…]

b) for myndige børn, som endnu ikke er fyldt 24 år, og som følger en erhvervsuddannelse

[…]

[4] – Denne artikel er blevet indsat i forordning nr. 883/2004 ved artikel 1, nr. 18), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16.9.2009 om ændring af forordning nr. 883/2004 (EUT 2009, L 284, s. 43).

2. Den person, til hvis husstand det i stk. 1 omhandlede barn hører, har krav på børnetilskud. En person, til hvis husstand barnet ikke hører, men som i overvejende grad afholder udgifterne til barnets underhold, har krav på børnetilskud, hvis ingen anden person er berettiget hertil i henhold til første punktum.

3. I dette afsnit forstås ved »en persons børn«:

a) personens efterkommere

[…]

5. Hvis et barn bor sammen med en person i en bolig med fælles husholdning, hører barnet til denne persons husstand. Husstanden anses ikke for opløst,

a) hvis barnet kun midlertidigt opholder sig uden for den fælles bolig.

[…]«

12. FLAG's § 26, stk. 1, lyder som følger:

»Enhver, der med urette har modtaget børnetilskud, skal tilbagebetale de pågældende beløb.«

III. Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13. DN, der er polskfødt, har været østrigsk statsborger siden 2001 og har siden da haft bopæl i Østrig. Han var indtil 2011 gift med en polsk statsborger og fik sammen med hende en datter i 1991, der ligeledes er polsk statsborger.

14. Siden 2011 har DN oppebåret en alderspension i både Østrig og i Polen, som er beregnet på grundlag af på hinanden følgende forsikringsperioder i Polen og Østrig.

15. DN ansøgte om og modtog for perioden januar til august 2013 familieydelser i form af børnetilskud og børnefradrag for sit barn fra de østrigske skattemyndigheder. DN gav tilskuddet videre til sin datter, som studerede i Polen. DN's tidligere hustru ansøgte ikke om tilskud.

16. Der blev ikke udbetalt familieydelser i Polen i samme periode, da DN's indtægter oversteg det i denne medlemsstat fastsatte indkomstloft for at modtage sådanne ydelser.

17. Ved afgørelse af 12. november 2014 fremsatte de østrigske skattemyndigheder et krav om tilbagesøgning af det børnetilskud og børnefradrag, der var blevet tildelt DN, med den begrundelse, at Østrig som følge af DN's modtagelse af alderspension fra Polen og datterens bopæl i denne stat i overensstemmelse med de prioriteringsregler, der er fastsat i artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, kun havde subsidiær kompetence til at udbetale familieydelser. Skattemyndighederne påberåbte sig desuden en alternativ grund til tilbagesøgning og gjorde gældende, at det i henhold til FLAG's § 2, stk. 2, alene var moren, som boede i Polen sammen med sin datter, der havde ret til de østrigske familieydelser. De udledte heraf, at disse ydelser i

henhold til FLAG's § 26, stk. 1, skal tilbagesøges hos faren, selv om moren, som selv skulle have indgivet en ansøgning, ikke længere kan få udbetalt ydelserne, da fristen for ansøgning med tilbagevirkende kraft er udløbet.

18. DN har under henvisning til, at Østrig er forpligtet til at udbetale ham familieydelser i henhold til artikel 68, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med de relevante bestemmelser i FLAG, anlagt sag ved Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager) til prøvelse af denne afgørelse.

19. På denne baggrund har Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager) den 19. marts 2021 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal formuleringen »den medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensionen« i artikel 67, andet punktum, i [forordning nr. 883/2004] fortolkes således, at der herved forstås den medlemsstat, der tidligere i sin egenskab af beskæftigelsesstat var kompetent med hensyn til familieydelserne, og som nu er forpligtet til at betale den alderspension, der består et krav på som følge af, at den pågældende har udøvet retten til arbejdskraftens frie bevægelighed på medlemsstatens område?

2) Skal formuleringen i artikel 68, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning […] nr. 883/2004 »ret til ydelser i kraft af modtagelse af en pension eller en rente« fortolkes således, at en ret til familieydelse anses for at opstå i kraft af modtagelse af en pension eller en rente, når der for retten til familieydelse for det første er fastsat et kriterium om modtagelse af en pension eller en rente i EU-retlige regler ELLER retsforskrifter i medlemsstatens lovgivning, og for det andet at dette kriterium om modtagelse af en pension eller en rente faktisk opfyldes, således at den »blotte modtagelse af en pension eller en rente« ikke er omfattet af artikel 68, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning […] nr. 883/2004, og den pågældende medlemsstat EU-retligt set ikke er »pensionsstaten«?

3) Såfremt retten til en pension eller en rente i sig selv er tilstrækkeligt til at definere en stat som »pensionsstat«:

Skal formuleringen »et forskelsbetinget supplement udredes om fornødent for den del, der overstiger dette beløb« i artikel 68, stk. 2, andet punktum, anden halvsætning, i forordning […] nr. 883/2004, når der modtages en aldersrente, der er opnået ret til på grundlag af bestemmelserne i forordningerne om vandrende arbejdstagere og inden da som følge af udøvelse af beskæftigelse i en medlemsstat på et tidspunkt, hvor enten blot bopælsstaten eller begge stater endnu ikke var EU-medlemsstater eller medlemsstater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, set i lyset af [dom af 12. juni 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156)], fortolkes således, at familieydelsen også garanteres i videst muligt omfang i forbindelse med modtagelse af pension?

4) Skal artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i [forordning nr. 987/2009] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for § 2, stk. 5, i FLAG 1967, hvorefter det i tilfælde af skilsmisse forholder sig således, at den forælder, der forestår husholdningen, har ret til børnetilskud og børnefradrag, så længe det myndige barn, der studerer, hører til dennes husstand, også selv om den pågældende forælder hverken har ansøgt om familieydelsen i bopælsstaten eller pensionsstaten, hvorfor den anden forælder, der er bosat i Østrig som pensionist og faktisk er den eneste, der afholder udgifterne til barnets underhold, kan støtte et krav på

børnetilskud og børnefradrag fra den kompetente institution i den medlemsstat, hvis retsregler har forrang, direkte på artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning […] nr. 987/2009?

5) Skal artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning […] nr. 987/2009 desuden fortolkes således, at det for at EU-arbejdstageren kan have partsstilling i sagen om familieydelser i medlemsstaten endvidere kræves, at forsørgelsen i det væsentligste påhviler denne som omhandlet i artikel 1, litra i), nr. 3, i forordning […] nr. 883/2004?

6) Skal bestemmelserne om dialogproceduren i henhold til artikel 60 i [forordning nr. 987/2009] fortolkes således, at institutionerne i de involverede medlemsstater ikke blot skal gennemføre en sådan procedure, når der er tale om tilkendelse af familieydelser, men også, når der er tale om tilbagesøgning af familieydelser?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

20. Den Tjekkiske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

V. Retlig bedømmelse

21. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil der i dette forslag til afgørelse blive fokuseret på det fjerde og det femte spørgsmål.

A. Omformulering af spørgsmålene

22. Med det fjerde og det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, ifølge hvilken retten til familieydelser er forbeholdt den forælder, der bor sammen med barnet, således at selv om denne forælder ikke har indgivet en ansøgning om tildeling af ydelser, kan den anden forælder, der faktisk alene afholder udgifterne til barnets underhold, ikke få udbetalt de nævnte ydelser.

23. Ifølge den forelæggende ret skal det således afgøres, om den anden forælder under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede har ret til familieydelser i henhold til nævnte artikel.

24. I denne henseende mener jeg, at den forelæggende ret kan finde nogle svar i Trapkowski-dommen[5]. I begrundelsen til denne afgørelse har Domstolen indledningsvis anført, at forordning nr. 987/2009 og nr. 883/2004 ikke fastlægger de personer, der er berettigede til familieydelser[6], selv om de fastsætter de regler, der gør det muligt at fastlægge de personer, som kan gøre krav på disse ydelser[7]. Dernæst har Domstolen bemærket, at det fremgår af både ordlyden og opbygningen af artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009, at der skal sondres mellem indgivelsen af en ansøgning om familieydelser og retten til at modtage

5 – Dom af 22.10.2015 (C-378/14, herefter »Trapkowski-dommen«, EU:C:2015:720).

6 – Domstolen har præciseret, at det klart fremgår af artikel 67 i forordning nr. 883/2004, at de personer, der er berettigede til familieydelser, er fastlagt i overensstemmelse med national ret (jf. Trapkowski-dommen, præmis 44).

7 – Trapkowski-dommen, præmis 43.

sådanne ydelser [8]. Den har med udgangspunkt i ordlyden af den nævnte artikel fremhævet, at selv om det er tilstrækkeligt, at en af de personer, der kan gøre krav på familieydelser, indgiver en ansøgning herom, for at medlemsstatens kompetente myndighed er forpligtet til at tage hensyn til den anden forælders ansøgning, er EU-retten ikke til hinder for, at en sådan institution ved anvendelse af den nationale ret når frem til den konklusion, at den person, der er berettiget til at modtage familieydelser for et barn, er en anden person end den, der har indgivet ansøgning om tildeling af disse ydelser [9].

25. Det følger af denne retspraksis, at artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 på ingen måde pålægger en medlemsstat at tildele en ydelse til »den anden af forældrene«, når den forælder, der har ret til at gøre krav på ydelserne, ikke har udøvet sin ret. Følgelig er den nævnte bestemmelse på ingen måde til hinder for, at den kompetente østrigske institution under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, og henset til betingelserne for tildeling, afslår den af DN indgivne ansøgning om tildeling af de nævnte ydelser.

26. Det skal imidlertid nævnes, at problematikken i den foreliggende tvist ikke rigtig svarer til den problematik, der blev behandlet i Trapkowski-sagen, eftersom den kompetente østrigske institution i første omgang imødekom den ansøgning, som DN havde indgivet for sin datter. Det var først i anden omgang, at myndigheden krævede tilbagebetaling af de beløb, der svarede til de familieydelser, som var blevet tilkendt DN, idet den som en alternativ grund til tilbagesøgning støttede sig på de nationale bestemmelser, der fastsætter dels, at familieydelserne udbetales til den person, til hvis husstand barnet hører, dels, at enhver, der med urette modtager de nævnte ydelser, skal betale de pågældende beløb tilbage. Det tilkommer derfor den forelæggende ret at tage stilling til relevansen af disse anbringender med henblik på at træffe afgørelse om skattemyndighedernes krav om tilbagesøgning af familieydelserne.

27. Fortolkningen af bestemmelserne i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 kan imidlertid have afgørende betydning for tvistens bilæggelse, eftersom de østrigske skattemyndigheder i den foreliggende sag tog hensyn til den af faren indgivne ansøgning og tildelte ham familieydelser for barnet, da moren ikke havde indgivet en ansøgning. Den forelæggende ret skal med andre ord afgøre, om de nævnte bestemmelser under sådanne omstændigheder er til hinder for en lovgivning, der gør det muligt at tilbagesøge de familieydelser, der blev udbetalt til DN for hans barn.

28. Under disse omstændigheder forekommer det mig med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre tvisten, nødvendigt at omformulere de spørgsmål, som den har forelagt Domstolen [10].

29. Jeg foreslår derfor Domstolen at omformulere det fjerde og det femte spørgsmål således:

Skal artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der kan ske tilbagesøgning af familieydelser, som er tildelt en af de personer, der er omfattet af denne bestemmelse, og hvis ansøgning den kompetente institution har taget hensyn til, når den person, der har ret til at gøre krav på ydelserne, ikke har udøvet sin ret?

[8] – Trapkowski-dommen, præmis 46.

[9] – Trapkowski-dommen, præmis 47 og 48.

[10] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Ż. (Den øverste domstols afdeling for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

B. De omformulerede spørgsmål

30. De således omformulerede spørgsmål indebærer dermed en fortolkning af bestemmelserne i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009. Eftersom denne forordning er vedtaget til gennemførelse af forordning nr. 883/2004, finder jeg det nødvendigt at forstå genstanden for og formålet med de regler, der ved sidstnævnte forordning er fastsat på området for familieydelser. I den foreliggende sag forekommer denne tilgang mig så meget desto mere nødvendig, som det fremgår af Domstolens praksis, at formålet og rækkevidden af artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 som følge af den henvisning til artikel 67 og 68 i forordning nr. 883/2004, som foretages heri, skal undersøges i forhold til bestemmelserne i disse sidstnævnte artikler [11].

31. Med henblik på at sikre gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed som defineret i artikel 45 TEUF fastsætter nævnte traktats artikel 48 i det væsentlige indførelsen af en koordineringsordning for de sociale sikringsordninger. Koordineringen af de sociale sikringsordninger var først organiseret i henhold til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 [12], men forordningens mekanismer blev for komplicerede [13], og koordineringen reguleres nu i henhold til forordning nr. 883/2004. Som det fremgår af fjerde betragtning [14] til denne forordning, har den som forordning nr. 1408/71 [15] ikke til formål at harmonisere de sociale sikringsordninger, men kun at koordinere dem.

32. Med henblik på at underbygge dette formål fastsætter forordning nr. 883/2004 bl.a. lovvalgsregler, der gør det muligt at afgøre, i henhold til hvilken lovgivning om social sikring der kan tilkendes ydelser, hvis flere love – eller ingen lov – finder anvendelse. Disse regler, som er fastsat i forordningens artikel 11-16, er først og fremmest baseret på det generelle princip om, at kun én lov finder anvendelse [16].

33. Forordning nr. 883/2004 indeholder imidlertid undtagelsesbestemmelser, der finder anvendelse på de forskellige kategorier af ydelser. I denne henseende fastsætter artikel 67 i forordning nr. 883/2004 for så vidt angår familieydelser den eller de medlemsstater, der er kompetente til at udrede sådanne ydelser [17]. Med henblik herpå indfører denne artikel et princip om, at en person kan gøre krav på familieydelser for de medlemmer af den pågældendes familie, der har bopæl i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har kompetencen til at udbetale disse ydelser, som om disse var bosat i den sidstnævnte medlemsstat [18]. Som Domstolen har

11 – Dom af 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 34).

12 – Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971, L 149, s. 2).

13 – Det fremhæves i denne forbindelse i tredje betragtning til forordning nr. 883/2004, at »Fællesskabets regler om koordinering [er] omfattende og komplicerede«, og at det er vigtigt at erstatte disse regler »og samtidig ajourføre og forenkle [dem]«.

14 – Af fjerde betragtning til forordning nr. 883/2004 fremgår det, at »[d]et er nødvendigt at respektere de karakteristiske træk ved national lovgivning om social sikring og kun udarbejde en koordineringsordning«.

15 – Jf. i denne retning dom af 26.9.2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Artikel 11, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at »[p]ersoner, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat«.

17 – Artikel 68 i forordning nr. 883/2004 fastsætter prioriteringsregler i tilfælde af samtidig lovgivning og ret til ydelser. Jeg skal imidlertid nævne, at disse bestemmelser ikke synes at finde anvendelse i den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af selve ordlyden af den forelæggende rets afgørelse, at der i den periode, der er genstand for tvisten i hovedsagen, ikke blev udbetalt familieydelser i Polen. Ifølge Domstolens praksis forudsætter et tilfælde af samtidig ret som omhandlet i nævnte artikel imidlertid, at ydelserne faktisk er skyldige i flere medlemsstater. Jf. i denne retning Trapkowski-dommen, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

18 – Dom af 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

bemærket, skal artikel 67 i forordning nr. 883/2004 nærmere bestemt forhindre, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af familieydelser og disses størrelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i ydelsesmedlemsstaten [19].

34. Forordningens artikel 67 indfører således en fiktion, hvorefter der tages hensyn til hele familien, som om alle de involverede personer var omfattet af lovgivningen i den kompetente medlemsstat og bosat der. Med andre ord kræver denne artikel en samlet tilgang [20], idet den kompetente institution i henhold til denne bestemmelse er forpligtet til at undersøge hele familiens situation for at fastlægge retten til familieydelser. Domstolen har i øvrigt anlagt en sådan opfattelse, idet den ved fortolkningen af forordningerne om koordinering af de sociale sikringsordninger har fastslået, at det følger af selve begrebet familieydelser, at det ikke kan antages, at en person har krav på en ydelse af denne art uafhængigt af familiens situation [21]. Som Kommissionen med rette har påpeget, følger det heraf, at retten til familieydelser ikke tilkommer en enkelt forælder, men familien.

35. Denne samlede tilgang forekommer mig at være helt i overensstemmelse med formålet med familieydelser i henhold til forordning nr. 883/2004. For at afgøre, om en ydelse er en familieydelse som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, litra j), skal der i denne forbindelse henvises til ordlyden af forordningens artikel 1, litra z), hvorefter der ved udtrykket »familieydelse« forstås alle natural- og kontantydelser *til udligning af udgifter til forsørgelse* bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I til forordningen. På grundlag af denne definition har Domstolen konsekvent fastslået, at formålet med familieydelser er at hjælpe den arbejdstager, der er familieforsørger, socialt ved at lade det offentlige deltage i den pågældendes udgifter. Domstolen har endvidere præciseret, at udtrykket »udligning af forsørgerbyrder« skal fortolkes således, at det navnlig tager sigte på et offentligt bidrag til familiebudgettet, som skal lette byrderne ved børns underhold [22].

36. Dette formål er ligeledes illustreret i bestemmelserne i artikel 68a i forordning nr. 883/2004, der har til formål at sikre, at modtagerne af familieydelser anvender ydelserne til deres påtænkte formål. I dette øjemed fastsætter denne bestemmelse, at i tilfælde af, at ydelsesmodtageren ikke anvender de familieydelser, som denne har ret til, til familiemedlemmernes underhold, skal disse ydelser udbetales til den person, som faktisk forsørger familiemedlemmerne.

37. Genstanden for og formålet med familieydelser er således afgørende kriterier for anvendelsen og gennemførelsen af de regler, der er fastsat i forordning nr. 883/2004 på området. Det følger heraf, at artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 skal forstås og fortolkes i lyset af disse karakteristiske træk. I denne henseende fastsætter denne artikel [23] i det væsentlige, at hvis den person, der har ret til at gøre krav på familieydelserne, ikke udøver sin ret, skal den kompetente

[19] – Jf. dom af 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Familieydelser til ulandsarbejder) (C-372/20, EU:C:2021:962, præmis 76).

[20] – Jf. for en fremstilling af formålet med og principperne bag artikel 67 i forordning nr. 883/2004 M. Fuchs og 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 ff.

[21] – Jf. i denne retning dom af 26.11.2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, præmis 31), og af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til grænsearbejder) (C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Selv om denne dom blev afsagt med henblik på fortolkning af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, er ordlyden af denne tekst meget tæt på ordlyden af artikel 67 i forordning nr. 883/2004.

[22] – Dom af 28.10.2021, ASGI m.fl. (C-462/20, EU:C:2021:894, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

[23] – Bestemmelserne i artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 fremgik ikke af det oprindelige forslag, som Kommissionen forelagde Rådet og Europa-Parlamentet. De blev indført ved ændringsforslag i forbindelse med Parlamentets førstebehandling af teksten. Begrundelsen for denne ændring er imidlertid ikke præciseret i forarbejderne (EUT 2004, C 76E, s. 178).

institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, »tage hensyn til« en ansøgning indgivet af en af de andre personer, der er nævnt i denne bestemmelse, herunder »den anden af forældrene«.

38. Efter min opfattelse er artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 udtryk for den familiebaserede tilgang, der for så vidt angår familieydelser er fastlagt i forordning nr. 883/2004. Jeg mener nemlig, at EU-lovgiver ved at fastsætte, at der skal tages hensyn til den ansøgning, som »den anden af forældrene« har indgivet, som om den var blevet indgivet af den forælder, der har ret til familieydelserne, har haft til hensigt at sikre, at de nævnte ydelser i overensstemmelse med deres formål i alle tilfælde bidrager til familiebudgettet og udligner de udgifter, som den person, der faktisk forsørger barnet, har.

39. I forlængelse af det ræsonnement, som jeg netop har redegjort for, mener jeg tilsvarende, at det kun er muligt at tilbagesøge de beløb, der svarer til ydelserne, for så vidt som denne tilbagesøgning ikke er i strid med opbygningen af de mekanismer, der på området for familieydelser er indført ved forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009. Med henblik på at vurdere, om kravet om tilbagebetaling er berettiget, skal det i denne forbindelse efterprøves, om den samlede vurdering af familiens situation, som den kompetente institution foretog, efter at en af de personer, der er omhandlet i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009, indgav en ansøgning, påviste, at familieydelserne faktisk bidrager til familiens udgifter. I bekræftende fald mener jeg, at bestemmelserne i den nævnte artikel er til hinder for en tilbagesøgning af familieydelserne, også selv om den kompetente institution har tildelt de nævnte ydelser til en person, som ikke er den, der i henhold til national ret har ret til at gøre krav på de nævnte ydelser.

40. En sådan analyse er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens praksis. Som Domstolen bemærkede i Trapkowski-dommen[24], er den hensyntagen, der er foreskrevet i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009, ganske vist ikke til hinder for, at medlemsstatens kompetente institution tildeler familieydelser til en anden person end den, der har indgivet ansøgningen, eftersom betingelserne for tildeling af de nævnte ydelser, herunder identifikation af den person, der er berettiget hertil, henhører under national ret. Det fremgår imidlertid på ingen måde af dommens ordlyd, at den kompetente institution er forpligtet til at nå frem til en sådan konklusion. Den samlede undersøgelse af familiens situation som omhandlet i denne artikel giver således den kompetente institution mulighed for at tildele familieydelserne til en anden person end den, der er udpeget i henhold til national ret.

41. I et sådant tilfælde kan en anfægtelse af denne tildeling på grundlag af de kriterier, der er fastsat i national ret, imidlertid ikke medføre en tilsidesættelse af de mekanismer til koordinering af de sociale sikringsordninger, der er indført ved forordning nr. 883/2004. Jeg skal i denne forbindelse minde om, at selv om betingelserne for tildeling af familieydelser fastlægges i overensstemmelse med national ret, skal medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten[25]. Det følger efter min opfattelse heraf, at fastlæggelsen i henhold til national ret af den person, der er berettiget til familieydelser, ikke må medføre, at der kræves tilbagebetaling af de nævnte ydelser, når de efter gennemførelsen af den procedure, der er fastsat i artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009, har opfyldt deres formål.

[24] – Dommens præmis 48.

[25] – Jf. i denne retning dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder) (C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis).

42. Under alle omstændigheder henhører vurderingen af berettigelsen af de østrigske skattemyndigheders krav om tilbagebetaling af familieydelserne under den nationale rets enekompetence, idet denne skal undersøge alle de særlige omstændigheder i den konkrete sag. Det forekommer mig dog, at mit forslag til en fortolkning af bestemmelserne i artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i forordning nr. 987/2009 på baggrund af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, er til hinder for tilbagesøgningen af familieydelserne.

43. I henhold til østrigsk ret var DN's tidligere hustru nemlig den person, der havde ret til at gøre krav på familieydelserne for sin myndige datter, som hun boede sammen med i Polen. Da moren ikke havde udøvet sin ret, indgav DN en ansøgning til den kompetente østrigske institution om tildeling af de nævnte ydelser. Efter at have taget hensyn til denne ansøgning tildelte denne institution familieydelserne til DN, som gav hele det tilsvarende beløb videre til sin datter. Den forelæggende ret har endvidere anført, at hvis DN fik pålagt at tilbagebetale familieydelserne, ville hans tidligere hustru ikke kunne opnå udbetaling heraf, eftersom fristen for at ansøge om udbetaling af disse ydelser i henhold til østrigsk ret er udløbet.

44. På baggrund af disse oplysninger konstaterer jeg som det første, at der blev taget hensyn til den af DN indgivne ansøgning, og at familieydelserne efterfølgende blev tilkendt ham i forbindelse med den kompetente institutions gennemførelse af den procedure, der er fastsat i artikel 60, stk. 1, i forordning nr. 987/2009 for anvendelsen af artikel 67 og 68 i forordning nr. 883/2004. Jeg anfører dernæst, at selv om familieydelserne ikke er blevet udbetalt til moren, har de faktisk bidraget til at forsørge det barn, for hvilket de blev tilkendt.

45. Det forekommer mig, at den tilbagebetaling af familieydelserne, der stilles krav om i henhold til national ret, under sådanne omstændigheder ville berøve de regler om koordinering af de sociale sikringsordninger, som EU-lovgiver har fastsat på området for familieydelser, enhver virkning.

VI. Forslag til afgørelse

46. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det omformulerede fjerde og femte præjudicielle spørgsmål, som Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Østrig) har forelagt, som følger:

»Artikel 60, stk. 1, tredje punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der, når den person, der har ret til at gøre krav på ydelserne, ikke har udøvet sin ret, kan ske tilbagesøgning af familieydelser, som er tildelt en af de personer, der er omfattet af denne bestemmelse, og hvis ansøgning den kompetente institution har taget hensyn til, når ydelserne faktisk har bidraget til at forsørge de familiemedlemmer, for hvilke de blev tilkendt.«