

Mål C-199/21

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

30 mars 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesfinanzgericht (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

19 mars 2021

Klagande:

DN

Motpart:

Finanzamt Österreich

Saken i det nationella målet

Fri rörlighet för arbetstagare – Familjeförmåner – Rättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension – Pensionsstat – Återkrav – Behörig medlemsstat – Betalning av mellanskillnaden

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Fråga 1, som uppkommer tillsammans med fråga 2:

Ska uttrycket ”den medlemsstat som är behörig beträffande deras pensioner” i artikel 67 andra meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), i dess ändrade

lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4), (nedan kallad 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?

Fråga 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 endast kan anses uppkomma genom uttag av pension om det, för det första, som villkor för en rätt till familjeförmåner föreskrivs ett uttag av pension i unionsrättsliga ELLER nationella bestämmelser och, för det andra, att detta villkor 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”?

Fråga 3 som uppkommer alternativt till frågorna 1 och 2 om det för tolkningen av begreppet pensionsstat i sig enbart är tillräckligt med ett uttag av pension:

Vid uttag av sådan ålderspension på vilken förordningarna om migrerande arbetstagare är tillämpliga, samt perioden dessförinnan, till följd av anställning i en medlemsstat under en period när antingen endast bosättningsstaten eller ingen av de båda staterna ännu var medlemmar 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 *in fine* i förordning nr 883/2004 mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 12 juni 1980 i mål 733/79, Laterza, tolkas så, att familjeförmåner i största möjliga utsträckning garanteras enligt unionsrätten även vid uttag av pension?

Fråga 4:

Ska artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 tolkas så, att den utgör hinder mot en sådan bestämmelse som 2 § stycke 5 Familienlastenausgleichsgesetz 1967, enligt vilken rätten till barnbidrag 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 och bosatt i Österrike och i praktiken uteslutande betalar underhåll för barnet, kan grunda sitt anspråk på barnbidrag och skattelättnader direkt på artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 gentemot de institutioner i den medlemsstat vars lagstiftning främst ska tillämpas?

Fråga 5, som uppkommer tillsammans med fråga 4:

Ska artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 tolkas så, att det för att motivera unionsarbetstagarens partsställning i det nationella förfarandet om

familjeförmåner även krävs att vederbörande står för försörjningen i den mening som avses i artikel 1 i punkt 3 i förordning nr 883/2004?

Fråga 6:

Ska bestämmelserna om dialogförfarandet enligt artikel 60 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 (EUT L 284, 2009, s. 1) (nedan kallad förordning nr 987/2009) tolkas så, att institutionerna i de deltagande medlemsstaterna inte enbart ska genomföra ett sådant förfarande vid ett beviljande av familjeförmåner, utan även vid återkrav av familjeförmåner?

Anförda gemenskapsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

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

Anförda nationella bestämmelser

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (1967 års lag om kompensation för familjeomkostnader genom bidrag, nedan kallad FLAG 1967), 2, 2a, 10 och 26 §§

Enligt 2 § andra stycket FLAG föreskrivs att rätten till barnbidrag för ett barn enligt första stycket tillkommer den person till vars hushåll barnet hör. En person, till vars hushåll barnet inte hör, men som ändå står för de huvudsakliga kostnaderna för barnets underhåll, har rätt till barnbidrag om det inte finns någon annan person som är berättigad till det med stöd av första meningen.

I 2 § femte stycket a FLAG 1967 föreskrivs följande:

”Ett barn tillhör en persons hushåll när det delar bostad med denna person och de har gemensam ekonomi. Tillhörigheten till hushållet anses inte upphöra

– om barnet endast tillfälligt är bosatt någon annanstans än i den gemensamma bostaden.

Ett barn anses tillhöra båda föräldrarnas hushåll om de har ett gemensamt hushåll som barnet tillhör.”

I 2a § FLAG 1967 föreskrivs följande:

1) Om ett barn tillhör föräldrarnas gemensamma hushåll så ska anspråket från den förälder som till övervägande del tar hand om hushållet ha företräde framför den andra förälderns anspråk. Fram till dess att motsatsen bevisas antas modern till övervägande del ta hand om hushållet.

2) I de situationer som anges i första stycket kan den förälder som i första hand är berättigad avstå rätten till förmån för den andra föräldern. Ett sådant avstående kan även göras retroaktivt, men dock endast för tidsperioder för vilka familjeförmånen ännu inte har erhållits. Avståendet kan återkallas.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Finanzamt Österreich kräver att DN ska betala tillbaka barnbidrag för perioden januari till augusti 2013 för sitt myndiga barn.
- 2 DN kommer ursprungligen från Polen, men har arbetat i Österrike sedan 1989. Inledningsvis arbetade han tre veckor i sträck och tillbringade sedan en vecka hos sin familj i Polen. Från 1992 var han endast ibland i Polen. Sedan 2001 är han österrikisk medborgare och är uteslutande bosatt i Österrike. Hans fru och hans dotter är bosatta i Polen och är polska medborgare. DN är sedan 2011 skild från sin polska fru. Innan han började arbeta i Österrike arbetade DN i Polen fram till slutet av 1988.
- 3 DN beviljades alltid det österrikiska barnbidraget och vidarebefordrade det till sin dotter. Från modern begärdes inte någon förklaring om avstående. Finanzamt Österreich utgick vid beviljandet från att Österrike i första hand var behörig på grund av att DN var anställd i Österrike.
- 4 Sedan november 2011 erhåller DN ålderspension både från Österrike och Polen. Detta är grunden för Finanzamt Österreichs återkrav av det österrikiska barnbidraget och skattelättnaden. Utbetalningen av pension i Polen gör att Österrike saknar behörighet och inte heller är skyldigheten att betala ett tilläggsbelopp enligt artikel 68.2 i förordning nr 883/2004 tillämplig.
- 5 År 2013 studerade dottern i Polen. Samma år överskreds de polska inkomstkraven på 539 PLN/person, vilket innebar att det inte förelåg någon rätt till familjeförmåner i Polen. Varken DN eller modern erhöll några polska familjeförmåner.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Beträffande frågorna 1 och 2 påpekar Bundesfinanzgericht att Österrike i fråga om familjeförmåner utgör en typisk bosättningsstat vad gäller ursprungligen uppkomna rättigheter. En anställning eller uttag av pension utgör inte en förutsättning för beviljande av barnbidrag. Österrike kan således endast utgöra

anställningsstat eller pensionsstat enligt unionsrätten. För att fastställa den behöriga medlemsstaten innehåller artikel 67 andra meningen i förordning nr 883/2004 en självständig och uttömmande reglering för pensioner. Bundesfinanzgericht anser att Österrike utgör pensionsstat enligt unionsrätten och således en behörig medlemsstat, eftersom DN från och med den 1 maj 2004 har utövat den fria rörligheten för arbetstagare genom sitt arbete som anställd. Mot denna bakgrund erhåller han sedan november 2011 pension i Österrike, vilket även fastställs i artiklarna 67 och 68 i förordning nr 883/2004 som rekvisit för rätten till familjeförmåner.

- 7 Enligt artikel 67 i förordning nr 883/2004 kan endast en medlemsstat vara behörig. Eftersom DN erhåller pension både från Österrike och Polen krävs det ett ytterligare kriterium för att fastställa den behöriga medlemsstaten. I artikel 68.1 b ii i förordning nr 883/2004 hänvisas till "[r]ättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension". Österrike är därigenom tvärtemot vad Finanzamt Österreich anser i vart fall en behörig medlemsstat – frågan är enbart om denna behörighet är primär eller sekundär.
- 8 Bundesfinanzgericht anser att den omvända prioritetsordningen mellan två medlemsstater redan reglerades i artikel 76 i förordning (EEG) nr 1408/71. Denna bestämmelse har därefter ändrats ett flertal gånger. Inledningsvis föreskrevs att rätten ska upphöra, medan det i den sista tillämpliga versionen däremot var fråga om rätten ska hållas inne.
- 9 Enligt unionsrätten ska alla medlemsstater på vilka förordning nr 883/2004 är tillämplig utgöra anställningsstater. Vissa medlemsstater utgör emellertid redan anställningsstater enligt nationell rätt, eftersom de för en rätt till familjeförmåner utöver hemvist även kräver faktisk förvärvsverksamhet. Dessa medlemsstater betecknas i nyare litteratur som "anställningsstater enligt ursprunglig rätt" för att göra en avgränsning gentemot "anställningsstater enligt unionsrätten" i den mening som avses i artikel 67 i förordning nr 883/2004.
- 10 Gemensamt för alla tidigare versioner av artikel 76 i förordning nr 1408/71 är att det föreskrivs att bosättningsstaten, om denna enligt dess nationella lagstiftning själv har utgjort en anställningsstat, ska överta det primära ansvaret från den anställningsstat som är behörig enligt artikel 73 i förordning (EEG) nr 1408/71. På grundval av den uttryckliga unionsrättsliga regleringen har bosättningsstaten fastställts vara den primärt behöriga medlemsstaten, vilket innebär att rätten till de familjeförmåner som föreskrivs i nationell rätt i den sekundärt behöriga medlemsstaten skulle upphöra, respektive hållas inne upp till ett visst fastställt tröskelbelopp. EU-domstolen har genom sin rättspraxis klargjort att upphörandet enligt artikel 76 i förordning (EEG) nr 1408/71 inte skulle tolkas absolut och redan när det gäller tillämpningsområdet sammankopplat dessa båda medlemsstater på ett sådant sätt att den sekundärt behöriga medlemsstaten om nödvändigt var skyldig att betala mellanskillnaden.

- 11 I detta sammanhang hänvisas till EU-domstolens dom i mål C-363/08, Slanina. Efter sin skilsmässa flyttade Romana Slanina med sin dotter från Österrike till Grekland. Barnets far arbetade fortsatt i Österrike. Österrike utgjorde således ”anställningsstat enligt unionsrätten”. Romana Slanina arbetade inte i Grekland, vilket innebar att Grekland endast var bosättningsstat. Således ankom det i första hand på Österrike att betala ut familjeförmåner. Om Romana Slanina hade börjat arbeta i Grekland, vilket hade gett upphov till en rätt till grekiska familjeförmåner skulle den primära behörigheten ha övergått till Grekland (en ”anställningsstat enligt ursprunglig rätt”) och rätten till österrikiska familjeförmåner skulle ha hållits inne upp till det belopp som motsvarade de förmåner som föreskrevs enligt grekisk lagstiftning.
- 12 Eftersom båda medlemsstaterna vid utövandet av förvärvsverksamhet är skyldiga att garantera högsta möjliga familjeförmåner anser Bundesfinanzgericht att detta även måste vara fallet vid ett uttag av pension. Genom förordning nr 883/2004 samordnas de berörda medlemsstaterna i samtliga situationer genom standardisering och en hierarki, genom vilken rangordningen fastställs samt den gemensamma skyldigheten att säkerställa att det högsta beloppet av familjeförmåner betalas ut. Vad gäller situationer som omfattar pension följer en gemensam skyldighet för de berörda medlemsstaterna enligt EU-domstolens praxis, särskilt av målet Laterza (733/79).
- 13 Enligt Europeiska unionens system för ömsesidig information om socialt skydd (MISSOC) utgör bosättning den enda anknytningspunkten för erhållandet av familjeförmåner i Polen. Utövandet av förvärvsverksamhet utgör inte någon förutsättning. Polen ska enligt sin nationella lagstiftning således klassificeras som bosättningsstat. Österrike utgör däremot pensionsstat. Bundesfinanzgericht anser att det således föreligger förmåner från flera medlemsstater på olika grunder, varför artikel 68.1 a i förordning nr 883/2004 blir tillämplig. Således är Österrike i egenskap av pensionsstat primärt behörig och har en skyldighet att betala ut förmånerna i deras helhet.
- 14 Finanzamt Österreich har däremot klassificerat både Österrike och Polen endast som pensionsstater och således ansett dem likvärdiga, vilket innebar att Polen i egenskap av dotterns bosättningsstat hade skyldigheten att betala ut förmånen. Eftersom det inte förelåg någon rätt till familjeförmåner i Polen på grund av överskridande av inkomstgränsen anser Bundesfinanzgericht att Österrike har en skyldighet att betala mellanskillnaden, vilket innebär att nämnda stat blir skyldig att utge förmåner som om den hade utgjort den primärt behöriga medlemsstaten.
- 15 Fråga 3 hänskjuts alternativt till frågorna 1 och 2 i klargörande syfte, eftersom det föreligger motsatta uppfattningar i den österrikiska doktrinen.
- 16 Med avseende på frågorna 4 och 5 uppger Bundesfinanzgericht att de österrikiska bestämmelserna (primärt eller sekundärt) fastställs som tillämplig rätt enligt unionsrätten. I 2 § andra stycket FLAG föreskrivs att rätten primärt tillkommer den person till vars hushåll barnet hör. Enligt 2a § FLAG 1967 är

utgångssituationen inte tillämplig, eftersom föräldrarna inte har något gemensamt hushåll. Enligt österrikiskt rätt är det modern som är bosatt i Polen som är berättigad att ansöka om förmånen. Finanzamt Österreich har som alternativ grund för återkallelse angett att modern har rätt till barnbidrag enligt österrikisk rätt. Eftersom felaktigt utbetalt barnbidrag ska återkrävas av den person som inte hade rätt att erhålla det skulle DN vara skyldig att återbetala bidraget och det skulle åligga modern, som är bosatt i Polen, att själv ansöka om barnbidraget. Emellertid skulle hon inte kunna erhålla något barnbidrag för år 2013, eftersom fristen för en motsvarande ansökan har löpt ut.

- 17 Bundesfinanzgericht önskar ett klagörande huruvida situationen i det nationella målet uppfyller rekvisiten i artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009, eftersom modern, som enligt österrikisk rätt är berättigad till barnbidraget, inte har utövat denna rätt, vilket innebär att den österrikiska institutionen som en tvingande rättsföljd är skyldig att beakta den ansökan som DN har lämnat in, i egenskap av den andra föräldern. Enligt unionsrätten är de österrikiska bestämmelserna visserligen i princip tillämpliga, men ett undantag kan antas föreligga om artikel 60.1 tredje meningen i förordning nr 987/2009 äger företräde framför 2 § stycke 2 FLAG 1967 enligt principen om unionsrättens företräde. DN kan i sådana fall direkt grunda sin partsställning på unionsrätten, varigenom även barnets anspråk är tryggt. Dessutom uppkommer frågan huruvida det för att han ska anses ha partsställning krävs att han står för de huvudsakliga kostnaderna för underhållet (vilket är fallet i förevarande mål).
- 18 Beträffande fråga 6 ska det klargöras att de båda berörda medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta genom ett dialogförfarande och i förekommande fall betala mellanskillnaden för att säkerställa familjeförmåner för migrerande arbetstagare. Bundesfinanzgericht önskar ett klagörande huruvida detta dialogförfarande även är obligatoriskt vid återkrav av familjeförmånen, eftersom detta förfarande (i egenskap av *actus contrarius* för att bevilja förmånen) avser samma rättigheter och skyldigheter.