



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

25. november 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 45 TEUF og 48 TEUF – arbejdskraftens frie bevægelighed – ligebehandling – familiedydelser til ulandsarbejdere, som medtager medlemmer af deres familie til det tredjeland, hvor de er udstationeret – ophævelse – artikel 288, stk. 2, TEUF – EU-retsakter – forordningernes rækkevidde – national lovgivning, hvis personelle anvendelsesområde er videre end en forordnings – betingelser – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 11, stk. 3, litra a) og e) – anvendelsesområde – lønmodtager, der er statsborger i en medlemsstat, og som er ansat som ulandsarbejder af en arbejdsgiver etableret i en anden medlemsstat, og som udstationeres i et tredjeland – artikel 68, stk. 3 – ret for en ansøger om familiedydelser til at indgive en enkelt ansøgning til institutionen i den medlemsstat, der er primært kompetent, eller til institutionen i den medlemsstat, der er subsidiært kompetent«

I sag C-372/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Østrig) ved afgørelse af 30. juli 2020, indgået til Domstolen den 6. august 2020, i sagen

QY

mod

Finanzamt Österreich, tidligere Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, J. Passer, som fungerende formand for Ottende Afdeling, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og N. Wahl,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- den østrigske regering ved J. Schmoll, E. Samoilova og A. Posch, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og D. Martin, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2 og 3, TUE, af artikel 4, stk. 4, TEUF, artikel 45 TEUF, 208 TEUF og 288 TEUF, af artikel 7, artikel 11, stk. 3, litra a) og e), artikel 67 og artikel 68 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), af artikel 11 og artikel 60, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT 2009, L 284, s. 1) samt af artikel 7, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem sagsøgeren i hovedsagen, QY, og Finanzamt Österreich (skatte- og afgiftsmyndigheden i Østrig), tidligere Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (skattekontoret for 8., 16. og 17. distrikt i Wien, Østrig) (herefter »skatte- og afgiftsmyndigheden«) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele ham familieydelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

- 3 12. og 16. betragtning til forordning nr. 883/2004 lyder således:
 - »(12) I lyset af proportionalitetsprincippet bør det påses, at princippet om ligestilling af forhold eller begivenheder ikke fører til objektivt urimelige resultater eller til kumulation af ydelser af samme art for samme periode.
- [...]
- (16) Inden for Fællesskabet er det i princippet ikke berettiget at gøre retten til sociale sikringsydelse betinget af den berørte persons bopælssted; i særlige tilfælde, navnlig hvad angår særlige ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund, kan bopælsstedet dog tages i betragtning.«

- 4 Denne forordnings artikel 1, litra z), har følgende ordlyd:
- »»familieydelse«: alle natural- og kontantydelse til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelse i bilag I«.
- 5 Den nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Personkreds« bestemmer i stk. 1:
- »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.«
- 6 Samme forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmer:
- »Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:
- [...]
- j) familieydelse.«
- 7 Artikel 4 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer:
- »Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«
- 8 Artikel 5 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Ligestilling af ydelse, indtægt, begivenheder og forhold«, har følgende ordlyd:
- »Medmindre andet er fastsat i denne forordning, og på baggrund af de særlige gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat, gælder følgende:
- a) [H]vis ydelse efter sociale sikringsordninger eller andre indtægt tillægges retsvirkning efter den kompetente medlemsstats lovgivning, finder de pågældende bestemmelser i denne lovgivning ligeledes anvendelse på tilsvarende ydelse, der er erhvervet i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, eller på indtægt erhvervet i en anden medlemsstat.
- b) [H]vis indtrædelse af visse begivenheder eller forhold tillægges retsvirkning efter den kompetente stats lovgivning, tager denne hensyn til tilsvarende forhold eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, som om de var indtrådt på dens eget område.«
- 9 Den nævnte forordnings artikel 7 er affattet således:
- »Medmindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelse, 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.«

10 Samme forordnings artikel 11, der har overskriften »Almindelige regler«, har følgende ordlyd:

»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

[...]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

- a) er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning
- b) er tjenestemænd omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, i hvis forvaltning de er ansat
- c) er en person, der i overensstemmelse med artikel 65 modtager arbejdsløshedsunderstøttelse efter lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, omfattet af lovgivningen i bopælsstaten
- d) er en person, der er indkaldt eller genindkaldt til militærtjeneste eller civilt arbejde i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning
- e) er alle andre personer, som ikke falder ind under litra a)-d), omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, dog uden at tilsidesætte bestemmelser i denne forordning, som sikrer de pågældende ret til ydelser efter lovgivningen i en eller flere andre medlemsstater.

[...]«

11 Artikel 12-16 i forordning nr. 883/2004 fastsætter de særlige regler, der finder anvendelse på personer, der er udsendt (artikel 12), på personer, der udøver beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område (artikel 13), på personer, der har valgt en frivillig eller frivillig fortsat forsikring (artikel 14), på kontraktansatte ved EU-institutionerne (artikel 15), samt undtagelser fra denne forordnings artikel 11-15 (artikel 16).

12 Artikel 67 og artikel 68 i den nævnte forordning findes i kapitel 8, med overskriften »Familiyedelser«, i samme forordnings afsnit III. Under overskriften »Familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat« bestemmer denne artikel 67:

»En person har ret til familiyedelser 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 familiyedelser i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensionen.«

13 Artikel 68 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Prioriteringsregler i tilfælde af samtidig ret« er affattet således:

»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 forskellig 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:
 - i) hvis der er tale om ret til ydelser i kraft af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed: børnenes bopæl, når der dér udøves en sådan beskæftigelse, og subsidiært i givet fald det højeste af de ydelsesbeløb, der følger af de pågældende lovgivninger[; i] sidstnævnte tilfælde fordeles udgifterne til betaling af ydelserne efter kriterierne i gennemførelsesforordningen
 - 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
 - iii) hvis der er tale om ret til ydelser i kraft af bopælen: børnenes bopæl.

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.

3. Hvis der i henhold til artikel 67 indgives en ansøgning om familieydelser til den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, men ikke har prioritet i henhold til denne artikels stk. 1 og 2:

- a) videresender denne institution straks ansøgningen til den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, underretter den pågældende person og udreder, uden at bestemmelserne i gennemførelsesforordningen vedrørende foreløbig tilkendelse af ydelser berøres heraf, om nødvendigt det forskelsbetingede supplement, jf. stk. 2
- b) behandler den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, denne ansøgning, som om den var indgivet direkte til den, og datoen for indgivelsen af en sådan ansøgning til den første institution betragtes som datoen for dens indgivelse til den prioriterede institution.«

Forordning nr. 987/2009

14 Artikel 11 i forordning nr. 987/2009 bestemmer:

»1. Hvis der er uenighed mellem institutioner i to eller flere medlemsstater om fastsættelse af bopælen for en person, der er omfattet af [forordning nr. 883/2004], fastsætter de pågældende institutioner ved fælles aftale, hvor den pågældende persons interessecenter er, på grundlag af en samlet vurdering af alle tilgængelige oplysninger om relevante forhold, der i givet fald bl.a. kan omfatte:

- a) varigheden og kontinuiteten af personens tilstedeværelse på de berørte medlemsstaters områder
- b) den pågældende persons situation, herunder:
 - i) arten af og de specifikke forhold i forbindelse med den virksomhed, der udøves, navnlig det sted, hvor denne virksomhed sædvanligvis udøves, virksomhedens faste karakter og en arbejdskontrakts varighed
 - ii) vedkommendes familiemæssige situation og familiemæssige bånd
 - iii) udøvelsen af ulønnet virksomhed
 - iv) når det drejer sig om studerende, deres indtægtskilde
 - v) vedkommendes boligsituation, især hvor fast den er
 - vi) den medlemsstat, hvor den pågældende anses for at have skattemæssig bopæl.

2. Hvis de berørte institutioner ikke kan nå til enighed under hensyntagen til de forskellige kriterier baseret på relevante kendsgerninger i stk. 1, betragtes den pågældende persons hensigt, som den fremgår af sådanne kendsgerninger og omstændigheder, bl.a. årsagerne til, at den pågældende er flyttet, som afgørende ved fastsættelsen af vedkommendes faktiske bopælssted.«

15 Artikel 60, stk. 2 og 3, i forordning nr. 987/2009 bestemmer:

»2. Den institution, der er indgivet ansøgning til i henhold til stk. 1, behandler ansøgningen på grundlag af de detaljerede oplysninger, ansøgeren har fremlagt, under hensyntagen til den samlede faktiske og retlige situation for ansøgerens familie.

Hvis denne institution konkluderer, at dens lovgivning finder prioriteret anvendelse i overensstemmelse med artikel 68, stk. 1 og 2, i [forordning nr. 883/2004], skal den give familiedydelser i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse for den.

Hvis denne institution mener, at der muligvis består en ret til et forskelsbetinget supplement i medfør af lovgivningen i en anden medlemsstat i overensstemmelse med artikel 68, stk. 2, i [forordning nr. 883/2004], fremsender institutionen straks ansøgningen til den kompetente institution i den anden medlemsstat og underretter den pågældende person; den underretter desuden institutionen i den anden medlemsstat om sin afgørelse vedrørende ansøgningen og størrelsen af den udbetalte familiedydelse.

3. Hvis den institution, som ansøgningen er indgivet til, konkluderer, at dens lovgivning finder anvendelse, men ikke har prioritet i overensstemmelse med artikel 68, stk. 1 og 2, i [forordning nr. 883/2004], træffer den straks en foreløbig afgørelse om de prioriteringsregler, der skal anvendes, og videresender ansøgningen i overensstemmelse med artikel 68, stk. 3, i [forordning

nr. 883/2004] til institutionen i den anden medlemsstat og underretter desuden ansøgeren herom. Denne institution tager stilling til den foreløbige afgørelse inden for to måneder.

Hvis den institution, som ansøgningen blev videresendt til, ikke tager stilling senest to måneder efter modtagelsen af ansøgningen, finder ovennævnte foreløbige afgørelse anvendelse, og institutionen udbetaler de ydelser, der er omfattet af dens lovgivning, og underretter den institution, som ansøgningen blev indgivet til, om størrelsen af de udbetalte ydelser.«

Forordning nr. 492/2011

16 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 492/2011 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

Østrigsk ret

17 § 4, stk. 1, i Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (lov om social sikring), af 9. september 1955 (BGBl., 189/1955), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»I henhold til denne forbundslov er følgende ansatte tilsluttet (fuldt ud tilsluttet) syge-, ulykkes- og pensionsforsikring, såfremt den pågældende beskæftigelse ikke er udelukket fra fuldstændig tilslutning i henhold til §§ 5 og 6 eller kun giver ret til delvis tilslutning i henhold til § 7:

[...]

9) ulandsansatte som omhandlet i § 2 i (Bundesgesetz über den Personaleinsatz im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Entwicklungshelfergesetz) (lov om beskæftigelse af ansatte i forbindelse med udviklingssamarbejde (lov om ulandsarbejderes status)) af 10. november 1983 (BGBl., 574/1983)).«

18 § 13, stk. 1, i lov om ulandsarbejderes status, der var gældende indtil den 31. december 2018 og derefter blev ophævet, bestemte:

»Ansatte og de familiemedlemmer, som bor sammen med disse ansatte, behandles, for så vidt som disse personer er østrigske statsborgere eller personer, der er ligestillet hermed i henhold til EU-retten, under forberedelsen og udstationeringen for så vidt angår retten til ydelser fra udligningsfonden for familietillæg og til skattefradrag for børn, over for hvilke der består forsørgerpligt i henhold til § 33, stk. 3, i (Einkommensteuergesetz 1988 (lov af 1988 om indkomstskat)), i hver af de affattelser heraf, der finder anvendelse, som om de ikke havde fast ophold i udstationeringslandet.«

19 § 26, stk. 1 og 2, i Bundesabgabenordnung (forbundslov om skatter og afgifter), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen (herefter »BAO«), bestemmer:

»1. I henhold til skattebestemmelserne har en person domicil dér, hvor han har en bopæl under omstændigheder, der viser, at han vil beholde og anvende boligen.

2. I skattebestemmelsernes forstand har en person sædvanlige bopæl dér, hvor vedkommende er bosat under omstændigheder, der viser, at den pågældende ikke blot midlertidigt opholder sig på dette sted eller i dette land.

3. Østrigske statsborgere, der er ansat ved et offentligretligt organ, og som er beskæftiget i udlandet (eksternt personale), sidestilles med personer, der har deres sædvanlige opholdssted på stedet for tjenestegrenens hovedkontor. Det samme gør sig gældende for deres ægtefælle, for så vidt som parret lever varigt sammen, og deres mindreårige børn, der er del af deres husstand.«

20 I henhold til § 1 i Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder) af 24. oktober 1967 (BGBl., 376/1967), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »FLAG«), tildeles de omhandlede ydelser »med henblik på udligning af forsørgerbyrder i familiens interesse«.

21 I henhold til FLAG's § 2, stk. 1, har personer, der har deres bopæl eller deres sædvanlige bopæl på østrigsk område, ret til familietillæg for mindreårige børn.

22 FLAG's § 2, stk. 8, bestemmer, at personer kun har krav på familieydelse, såfremt midtpunktet for deres livsinteresser er i Østrig. Midtpunktet for en persons livsinteresser er beliggende i den stat, hvortil vedkommende har de tætteste personlige og økonomiske interesser.

23 I henhold til FLAG's § 5, stk. 3, giver børn, der bor fast i udlandet, ikke ret til familietillæg.

24 FLAG's § 8 regulerer familieydelsestørrelse og fastsætter i stk. 1-3 en tabel i forhold til antallet af børn og en tabel i forhold til deres alder. Familietillæggene forhøjes med regelmæssige mellemrum i henhold til en afgørelse truffet af Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol, Østrig).

25 FLAG's § 53 lyder således:

»1) Inden for rammerne af denne forbundslov sidestilles statsborgere i [aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)], for så vidt dette følger af ovennævnte aftale, med østrigske statsborgere. I denne sammenhæng skal et barns faste opholdssted i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne sidestilles med et barns faste opholdssted i Østrig.

[...]

4) Stk. 1, andet punktum, finder ikke anvendelse for så vidt angår § 8a, stk. 1-3.

5) BAO's § 26, stk. 3, [...] gælder indtil den 31. december 2018 for så vidt angår ydelser, der omfattes af denne forbundslov. Fra den 1. januar 2019 finder BAO's § 26, stk. 3, kun anvendelse på de i denne forbundslov omhandlede ydelser for personer med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 26 Sagsøgeren i hovedsagen og hendes tre børn, der alle fire er tyske statsborgere, har registreret bopæl i Tyskland. Ægtefællen til sagsøgeren i hovedsagen, som er far til de tre børn, er brasiliansk statsborger og har aldrig haft registreret bopæl i Tyskland.
- 27 Sagsøgeren i hovedsagen har siden 2002 arbejdet som ulandsarbejder. Mellem 2013 og 2016 opholdt familien sig skiftevis i Tyskland og i Brasilien, hvor sagsøgeren i hovedsagens ægtefælle ejer fast ejendom, og hvor han arbejdede som landmand.
- 28 Den 6. september 2016 indgik sagsøgeren i hovedsagen en ansættelseskontrakt med en ikkestatslig østrigsk organisation. I henhold til denne kontrakt var sagsøgeren i hovedsagens tjenestested beliggende i Wien (Østrig), og hendes familiemedlemmer og sagsøgeren selv var tilknyttet socialsikringen gennem Wiener Gebietskrankenkasse (den lokale sygekasse i Wien, Østrig). Efter at have fulgt et forberedelseskursus i Wien mellem den 6. september og den 21. oktober 2016 påbegyndte sagsøgeren i hovedsagen en udstationering i Uganda den 31. oktober 2016. Denne udstationering, hvorunder hendes familie ledsagede hende, varede frem til den 15. august 2019 og blev kun afbrudt, mellem den 17. oktober 2017 og den 7. februar 2018, som følge af, at sagsøgeren i hovedsagen fødte sit tredje barn. Under denne afbrydelse boede sidstnævnte i værelser, der var stillet til rådighed for hende i hendes forældres bolig i Tyskland, og modtog en barselsydelse, der blev udbetalt af den lokale sygekasse i Wien. Fra den 15. august til den 15. september 2019, dvs. den sidste måned før ansættelseskontraktens udløb, havde sagsøgeren i hovedsagen en reintegrationsperiode i Wien. I denne periode rådede sagsøgeren i hovedsagen, ligesom under forberedelseskurset, over en bolig i Wien, som var stillet til rådighed for hende af arbejdsgiveren på visse betingelser, således at sagsøgeren i hovedsagen og hendes familie kun kunne anvende denne under uddannelsesforløbet og reintegrationsperioden. Under sagsøgeren i hovedsagens udstationeringer i udlandet blev den pågældende bolig stillet til rådighed for andre ulandsarbejdere. I disse perioder var sagsøgeren i hovedsagen samt hendes børn og hendes ægtefælle registreret i Østrig i medfør af deres primære bopæl.
- 29 Mens sagsøgeren i hovedsagen udførte sit arbejde som ulandsarbejder, varetog hendes ægtefælle, som ledsagede hende i forbindelse med hendes udstationeringer i udlandet, de huslige opgaver. I den periode, hvor sagsøgeren i hovedsagen var udstationeret, tilbragte hun sine ferier i Tyskland, hvor hun har bankkonti.
- 30 Indtil september 2016 fik sagsøgeren i hovedsagen en familieydelse, der blev udbetalt af den kompetente tyske myndighed for hendes to første børn. Ved denne myndigheds afgørelse af 26. september 2016 blev dette tillæg annulleret med den begrundelse, at Republikken Østrig havde kompetence med hensyn til familieydelser, henset til den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen nu arbejdede i Østrig, og at hendes ægtefælle ikke udøvede erhvervsmæssig beskæftigelse i Tyskland.
- 31 Den 5. oktober 2016 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning om familieydelse for hendes to første børn til skatte- og afgiftsmyndigheden og, den 8. januar 2018, en tilsvarende ansøgning for hendes tredje barn. Hun gjorde gældende, at hendes familie ikke havde fælles bopæl i Tyskland eller i Brasilien, eftersom alle familiemedlemmer sædvanligvis ledsagede hende på tjenestestederne i forbindelse med hendes udstationeringer i udlandet. Da sagsøgeren i hovedsagen indgav disse ansøgninger, var hendes tjenestested Uganda.

- 32 Skattemyndigheden afslog sagsøgeren i hovedsagens ansøgninger med den begrundelse, at hun ikke havde ret til østrigske familiedydelser, idet hendes arbejde som ulandsarbejder blev udøvet i et tredjeland. Følgelig udøver hun ikke lønnet beskæftigelse i Østrig som omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 og henhører derfor ikke under denne forordnings anvendelsesområde. Endvidere udgør sagsøgeren i hovedsagens lejlighed i Wien ikke en »bopæl«, ligesom den heller ikke tillader et »ophold« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 1, litra j) og k), hvilket medfører, at Republikken Østrig ikke er bopælsmedlemsstaten som omhandlet i samme forordnings artikel 11, stk. 3, litra e). Desuden har sagsøgeren i hovedsagen heller ikke ret til familiedydelser i henhold til de nationale bestemmelser.
- 33 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af disse afgørelser, idet hun gjorde gældende, at Republikken Østrig er den medlemsstat, hvor hun udøvede lønnet beskæftigelse som omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, eftersom Wien, ifølge hendes ansættelseskontrakt, var hendes tjenestested. Desuden fik hun instruktioner fra Wien, og forberedelseskurset og reintegrationsmånedene fandt ligeledes sted i denne by. Sagsøgeren har desuden registreret sig i Wien og midtpunktet for hendes interesser befandt sig dér.
- 34 På denne baggrund har Bundesfinanzgericht (forbundsdomstol i skatte- og afgiftsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 fortolkes således, at den omfatter situationen for en arbejdstager med statsborgerskab i en medlemsstat, hvor hun og hendes børn også har deres bopæl, som indgår et ansættelsesforhold som ulandsarbejder med en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, der ifølge sidstnævnte medlemsstats (herefter »hjemstedsstaten«) regler er omfattet af det obligatoriske forsikringsssystem, og som udstationeres af arbejdsgiveren i et tredjeland, ganske vist ikke umiddelbart efter ansættelsen, men efter at have gennemført en forberedelsesperiode, og efter hjemkomsten i en reintegrationsperiode i hjemstedsstaten?
- 2) Er en national bestemmelse som [FLAG's] § 53, stk. 1, som bl.a. fastsætter en selvstændig bestemmelse om ligestilling med egne statsborgere, i strid med forbuddet mod gennemførelse af forordninger som omhandlet i artikel 288, stk. 2, TEUF?
- Det tredje og det fjerde spørgsmål vedrører det tilfælde, hvor sagsøgeren i hovedsagens situation er omfattet af artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, og hvor EU-retten udelukkende forpligter bopælsstaten til at udrede familiedydelser.
- 3) Skal forbuddet mod forskelsbehandling af arbejdstagere på grund af nationalitet, som er forankret i artikel 45, stk. 2, TEUF, subsidiært i artikel 18 TEUF, fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse som § 13, stk. 1, i [lov om ulandsarbejders status], i den indtil den 31. december 2018 gældende affattelse [...], som knytter retten til familiedydelser i den medlemsstat, som ikke er ansvarlig i henhold til EU-retten, til den betingelse, at ulandsarbejderen allerede før ansættelsesforholdets begyndelse skal have haft midtpunktet for sine livsinteresser eller sit sædvanlige opholdssted i hjemstedsmedlemsstaten, idet dette krav også skal opfyldes af indenlandske statsborgere?
- 4) Skal artikel 68, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 og artikel 60, stk. 2 og 3, i [forordning nr. 987/2009] fortolkes således, at institutionen i den medlemsstat, som ansøgeren anså for den primært ansvarlige beskæftigelsesstat, og som ansøgningen om familiedydelser blev indgivet til, men hvis regler ikke finder anvendelse hverken primært eller subsidiært, men i

hvilken der består en ret til familieydelse i henhold til en alternativ bestemmelse i national ret, analogt skal anvende bestemmelserne om forpligtelsen til at videresende ansøgningen, til at give information, til at udstede en foreløbig afgørelse om de prioritetsregler, der finder anvendelse, og til at foretage en foreløbig udbetaling?

- 5) Gælder forpligtelsen til at udstede en foreløbig afgørelse om de prioritetsregler, der finder anvendelse, udelukkende [skatte- og afgiftsmyndigheden] som institution eller også forvaltningsdomstolen, som sagen er indbragt for?
- 6) På hvilket tidspunkt er forvaltningsdomstolen forpligtet til at udstede en foreløbig afgørelse om de prioritetsregler, der finder anvendelse?

Det syvende spørgsmål vedrører det tilfælde, hvor [sagsøgeren i hovedsagens] situation er omfattet af artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, og hvor EU-retten forpligter beskæftigelsesstaten og bopælsstaten til i fællesskab at udbetale familieydelse.

- 7) Skal udtrykket »videresender denne institution straks ansøgningen [...]« i artikel 68, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 og udtrykket »fremsender institutionen [straks] ansøgningen« i artikel 60 i [forordning nr. 987/2009] fortolkes således, at disse bestemmelser forbinder institutionen i den primært ansvarlige medlemsstat og institutionen i den subsidiært ansvarlige medlemsstat med hinanden på en sådan måde, at begge medlemsstater i fællesskab skal behandle én (singularis) ansøgning om familieydelse, eller skal ansøgeren indgive særskilt ansøgning om den eventuelt nødvendige supplerende betaling fra institutionen i den medlemsstat, hvis regler finder subsidiær anvendelse, således at ansøgeren skal indgive to fysiske ansøgninger (formularer) til to institutioner i to medlemsstater, hvilket i sagens natur udløser forskellige frister?

Det ottende og det niende spørgsmål vedrører perioden efter den 1. januar 2019, som er den dato, hvor Republikken Østrig samtidig indførte indeksering af familieydelse og ophævede tildelingen heraf til ulandsarbejdere ved ophævelse af artikel 13, stk. 1, i [lov om ulandsarbejders status] [...]

- 8) Skal artikel 4, stk. 4, TEUF, artikel 45 TEUF og [...] 208 TEUF, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 2, 3 og 7 og afsnit II i forordning nr. 883/2004 fortolkes således, at de generelt forbyder en medlemsstat at afskaffe familieydelse for ulandsarbejdere, som tager deres familiemedlemmer med til udstationeringsstedet i tredjelandet?

Subsidiært det niende spørgsmål:

- 9) Skal artikel 4, stk. 4, TEUF artikel 45 TEUF og [...] 208 TEUF, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 2, 3 og 7 og afsnit II i forordning nr. 883/2004 fortolkes således, at de i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, garanterer en ulandsarbejder, som allerede har erhvervet en ret til familieydelse for tidligere perioder, en individuel og konkret opretholdelse af denne ret i en periode, selv om medlemsstaten har afskaffet tildeling af familieydelse til ulandsarbejdere?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, hvor hun selv og hendes børn er bosat, som er ansat i henhold til en arbejdskontrakt som ulandsarbejder af en arbejdsgiver, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, som i henhold til denne anden medlemsstats lovgivning er omfattet af sidstnævntes obligatoriske sociale sikringsordning, som udstationeres i et tredjeland ikke umiddelbart efter sin ansættelse, men efter et uddannelsesforløb i den nævnte anden medlemsstat, og som vender tilbage hertil efter en reintegrationsfase, skal anses for at udøve en lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat, som omhandlet i denne bestemmelse, eller, hvis dette ikke er tilfældet, om situationen for en sådan arbejdstager henhører under denne forordnings artikel 11, stk. 3, litra e).
- 36 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens praksis er den blotte omstændighed, at en arbejdstagers virksomhed udøves uden for Unionens område, ikke tilstrækkelig til at udelukke, at Unionens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, og navnlig reglerne i forordning nr. 883/2004, finder anvendelse, såfremt arbejdsforholdet har en tilstrækkelig snæver tilknytning til dette område (dom af 8.5.2019, *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 En sådan tilstrækkelig snæver tilknytning mellem det pågældende arbejdsforhold og Unionens område følger bl.a. af den omstændighed, at en unionsborger, der er hjemmehørende i en medlemsstat, er blevet ansat af en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og for hvilken unionsborgeren er beskæftiget (dom af 8.5.2019, *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I det foreliggende tilfælde må det, henset til oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, konstateres, at der er en tilstrækkelig snæver forbindelse mellem det i hovedsagen omhandlede arbejdsforhold og Unionens område, nærmere bestemt med det østrigske område. Sagsøgeren i hovedsagens arbejdsgiver er nemlig etableret i Østrig, og det er i denne medlemsstat, at hun har gennemført en uddannelsesperiode før hendes udstationering i Uganda samt en reintegrationsperiode efter sidstnævnte udstationering. Endvidere er ansættelseskontrakten blevet indgået i overensstemmelse med østrigsk ret, sagsøgeren i hovedsagen er tilsluttet den østrigske socialsikringsordning, og hun udfører sine udstationeringer i forbindelse med den udviklingsbistand, som Republikken Østrig yder. Disse oplysninger er ligeledes relevante med henblik på anvendelsen af det gældende princip om, at kun én medlemsstats lovgivning finder anvendelse, der er fastsat i artikel 11 i forordning nr. 883/2004.
- 39 Hvad dernæst nærmere bestemt angår spørgsmålet om, hvorvidt en person som sagsøgeren i hovedsagen skal anses for at have udøvet lønnet beskæftigelse »i en medlemsstat«, i det foreliggende tilfælde Republikken Østrig, som omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, eller om hun henhører under denne forordnings artikel 11, stk. 3, litra e), bemærkes, at sidstnævnte bestemmelse har karakter af opsamlingsbestemmelse, som skal finde anvendelse på alle de personer, som befinder sig i en situation, der ikke er specifikt reguleret af andre bestemmelser i den nævnte forordning, med henblik på at indføre et komplet system til fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, præmis 31).

- 40 Henset til denne subsidiaritet skal det undersøges, om den situation, der er omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, bl.a. svarer til en situation som den i hovedsagen omhandlede, idet det indledningsvis bemærkes, at de situationer, der er omhandlet i litra b)-d) i dette stk. 3, ikke har nogen forbindelse med en sådan situation.
- 41 I denne henseende forholder det sig således, at selv om det i det foreliggende tilfælde umiddelbart ser ud som om, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har udøvet sin beskæftigelse »i en medlemsstat«, eftersom hun var udstationeret i Uganda, forholder det sig ikke desto mindre således, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at sagsøgeren i hovedsagen før sin tiltrædelse af udstationeringen og efter sidstnævnte har arbejdet på østrigsk område, hvor hendes arbejdsgiver er etableret, og at hun dér rådede over en tjenestebolig. Endvidere havde sagsøgeren i hovedsagen, hendes børn og hendes ægtefælle deres hovedbopæl i Østrig under ansættelseskontraktens varighed, og var i Østrig omfattet af en social dækning fra den lokale sygekasse i Wien.
- 42 Selv om det antages, at sagsøgeren i hovedsagen, således som skattemyndigheden har gjort gældende for den forelæggende ret, havde haft sin bopæl på en anden medlemsstats område, ville en sådan skitseret situation have lighedspunkter med den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 29. juni 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 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), som forordning nr. 883/2004 ophævede og erstattede. Denne sag vedrørte en lønmodtager i en virksomhed, der var etableret i en anden medlemsstat end bopælsstaten for denne lønmodtager, som udøvede sin beskæftigelse uden for Unionens område. I denne doms præmis 24 fastslog Domstolen imidlertid, at i et sådant tilfælde »kan arbejdstagerens bopælsmedlemsstats lovgivning ikke anvendes, da denne lovgivning ikke har nogen tilknytning til arbejdsforholdet, i modsætning til lovgivningen i den stat, hvor arbejdsgiveren har hjemsted, som følgelig skal anvendes«.
- 43 Det følger heraf, at uanset den omstændighed, at det arbejde, som sagsøgeren i hovedsagen blev ansat til af sin østrigske arbejdsgiver, faktisk fandt sted uden for Unionens område, og at hun bevarede forbindelsen til sit hjemland, dvs. Forbundsrepublikken Tyskland, ved dér at råde over en bolig stillet til rådighed af hendes forældre, må det antages, at artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at den udpeger lovgivningen i hendes arbejdsgivers medlemsstat, dvs. den østrigske lovgivning, som værende den eneste, som denne sagsøger skal være omfattet af, uden at det er fornødent at anvende den subsidiære regel, der er fastsat i stk. 3, litra e).
- 44 Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, hvor hun selv og hendes børn er bosat, som er ansat i henhold til en arbejdskontrakt som ulandsarbejder af en arbejdsgiver, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, som i henhold til denne anden medlemsstats lovgivning er omfattet af sidstnævntes obligatoriske sociale sikringsordning, som udstationeres i et tredjeland, ikke umiddelbart efter sin ansættelse, men efter et uddannelsesforløb i den nævnte anden medlemsstat, og som vender tilbage hertil efter en reintegrationsfase, skal anses for at udøve en lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet spørgsmål

- 45 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 288, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en national lovgivning, hvis personelle anvendelsesområde er videre end det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, for så vidt som denne lovgivning fastsætter en ligestilling af statsborgerne i de stater, der deltager i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, med dens egne statsborgere.
- 46 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at artikel 288, stk. 2, TEUF er til hinder for en national bestemmelse som FLAG's § 53, stk. 1, for så vidt som en sådan national bestemmelse, således som det fremgår af præmis 11 i dom af 10. oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101), kan skjule den direkte anvendelige EU-ret for borgerne og således reelt undergrave det monopol på fortolkning af EU-retten, som Domstolen har fået tildelt.
- 47 I denne henseende synes det hensigtsmæssigt at minde om, at ifølge Domstolens praksis gælder, at selv om forordningers karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger, kan visse forordningsbestemmelser dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 39 og 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens fællesskabsretlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I det foreliggende tilfælde, og uden at det er fornødent for Domstolen at udtale sig om, hvorvidt en bestemmelse som FLAG's § 53, stk. 1, skal forstås som en foranstaltning til gennemførelse af forordning nr. 883/2004, er det tilstrækkeligt at konstatere, at denne forordnings umiddelbare anvendelighed under alle omstændigheder bevirker, at de nationale retter får mulighed for at prøve de nationale foranstaltningers forenelighed med den nævnte forordnings indhold (jf. i denne retning dom af 27.9.1979, Eridania-Zuccherifici nazionali og Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, præmis 34), og, i givet fald, at undlade at anvende den nævnte foranstaltning for at sikre EU-rettens forrang, dvs. i hovedsagen forordning nr. 883/2004's forrang.
- 50 Følgelig er EU-retten ikke til hinder for vedtagelsen af en bestemmelse som FLAG's § 53, stk. 1, dog på betingelse af, at denne nationale bestemmelse fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 883/2004, og at sidstnævntes forrang ikke drages i tvivl.
- 51 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 288, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en national lovgivning, hvis personelle anvendelsesområde er videre end det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, for så vidt som den fastsætter en ligestilling af statsborgerne i de stater,

der deltager i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, med dens egne statsborgere, på betingelse af, at denne lovgivning fortolkes på en måde, som er i overensstemmelse med denne forordning, og at sidstnævntes forrang ikke drages i tvivl.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

- 52 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdent at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Det femte og det sjette spørgsmål

- 53 Med det femte og sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forpligtelsen i artikel 60, stk. 3, i forordning nr. 987/2009 til at træffe en foreløbig afgørelse for så vidt angår den nationale lovgivning, der finder prioriteret anvendelse, udelukkende påhviler den kompetente nationale institution, der har fået forelagt ansøgningen om familieydelse, eller ligeledes den nationale ret, for hvilken der er anlagt sag i denne sammenhæng, og i bekræftende fald, på hvilket tidspunkt denne skal træffe en sådan afgørelse.
- 54 Indledningsvis bemærkes, at der ifølge Domstolens faste praksis gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret i forbindelse med tvisten i hovedsagen allerede har truffet en foreløbig afgørelse, der pålægger den kompetente østrigske institution at videresende den i hovedsagen omhandlede ansøgning om familieydelse til den tilsvarende tyske institution og at indlede en dialog med sidstnævnte.
- 56 Denne afgørelse hviler åbenbart på en analog anvendelse af artikel 60, stk. 3, i forordning nr. 987/2009, selv om det paradoksalt fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at denne ret er af den opfattelse, dels at den ikke har kompetence til at træffe en sådan foreløbig afgørelse, dels at der ikke eksisterer nogen bestemmelse, der finder anvendelse i tilfælde af et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede.
- 57 Eftersom den forelæggende ret allerede har truffet denne afgørelse, og eftersom denne kan få fuld retsvirkning, om end kun foreløbigt, er det femte spørgsmål blevet irrelevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen og er følgelig hypotetisk.
- 58 Denne konstatering understøttes af den omstændighed, at Republikken Østrig, således som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, i det foreliggende tilfælde skal anses for at være den primært kompetente medlemsstat i henhold til artikel 68, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004 til at udbetale de i hovedsagen omhandlede familieydelse, således at de østrigske

myndigheder ikke er forpligtet til, på grundlag af artikel 60, stk. 3, i forordning nr. 987/2009, at træffe en foreløbig afgørelse om, hvilken national lovgivning der finder prioriteret anvendelse. Under disse omstændigheder er spørgsmålet om, hvorvidt den forelæggende ret skal træffe en sådan »midlertidig« afgørelse i stedet for de østrigske myndigheder, af hypotetisk karakter og skal derfor afvises.

- 59 Afvisningen af det femte spørgsmål medfører, at det sjette spørgsmål skal afvises, eftersom sidstnævnte er baseret på den forudsætning, at det femte spørgsmål besvares bekræftende.
- 60 Henset til det ovenstående må det fastslås, at det femte og det sjette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Det syvende spørgsmål

- 61 Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 68, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 og artikel 60 i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at de gensidigt binder institutionen i den primært kompetente medlemsstat og institutionen i den subsidiært kompetente medlemsstat på en sådan måde, at den, der ansøger om familiedydelser, kun skal indgive én ansøgning til en af disse institutioner, og at det herefter tilkommer disse to institutioner i fællesskab at behandle den nævnte ansøgning, eller om ansøgeren skal indgive to særskilte ansøgninger til hver af disse to institutioner.
- 62 I denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 68, stk. 3, i forordning nr. 883/2004, at hvis en ansøgning om familiedydelser indgives til den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, men som ikke har prioritet på grundlag af denne artikels stk. 1 og 2, »videregiver denne institution straks ansøgningen til den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, underretter den pågældende person og udreder, uden at bestemmelserne i gennemførelsesforordningen vedrørende foreløbig tilkendelse af ydelser berøres heraf, om nødvendigt det forskelsbetingede supplement, jf. stk. 2«, og »behandler den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, denne ansøgning, som om den var indgivet direkte til den, og datoen for indgivelsen af en sådan ansøgning til den første institution betragtes som datoen for dens indgivelse til den prioriterede institution«.
- 63 Ordlyden af artikel 68, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 fastsætter således klart, at når en ansøgning om familiedydelser indgives til den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning ikke finder prioriteret anvendelse, skal denne straks fremsende ansøgningen til den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, og skal underrette ansøgeren herom. I et sådant tilfælde er denne anden institution forpligtet til at behandle den pågældende ansøgning som om denne ansøgning var blevet indgivet direkte til den på dato, hvor den var blevet indgivet til den første institution.
- 64 Det fremgår lige så klart af ordlyden af artikel 60, stk. 2 og 3, i forordning nr. 987/2009, at hvis den institution, der er indgivet ansøgning til i henhold til samme artikels stk. 1, konkluderer, at »dens lovgivning finder prioriteret anvendelse i overensstemmelse med artikel 68, stk. 1 og 2, i [forordning nr. 883/2004], skal den give familiedydelser i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse for den« og at den, hvis den er af den opfattelse, at dens lovgivning finder anvendelse, men ikke har prioritet, straks træffer »en foreløbig afgørelse om de prioriteringsregler, der skal

anvendes, og videresender ansøgningen i overensstemmelse med artikel 68, stk. 3, i [forordning nr. 883/2004] til institutionen i den anden medlemsstat« og »underretter desuden ansøgeren herom«.

- 65 Det følger således såvel af artikel 68, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 som af artikel 60, stk. 2 og 3, i forordning nr. 987/2009, at ansøgeren kun skal indgive én ansøgning til en enkelt kompetent institution. Sidstnævnte har, alt efter om den anser sig for at have en prioriteret eller subsidiær kompetence, pligt til, i det første tilfælde, selv at udbetale de ansøgte familieydelser og til, i det andet tilfælde, at fremsende den pågældende ansøgning til den kompetente institution i den medlemsstat, som den anser for at have prioriteret kompetence, med henblik på at sikre en hurtig behandling af en sådan ansøgning om familieydelser.
- 66 Henset til det ovenstående skal det syvende spørgsmål besvares med, at artikel 68, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 og artikel 60, stk. 2 og 3, i forordning nr. 987/2009 skal fortolkes således, at de gensidigt binder institutionen i den primært kompetente medlemsstat og institutionen i den subsidiært kompetente medlemsstat på en sådan måde, at den, der ansøger om familieydelser, kun skal indgive én ansøgning til en af disse institutioner, og at det herefter tilkommer disse to institutioner i fællesskab at behandle den nævnte ansøgning.

Det ottende og det niende spørgsmål

- 67 Med det ottende og det niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 4, TEUF, artikel 45 TEUF og 208 TEUF, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 2, 3 og 7 samt bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat generelt ophæver de familieydelser, som den hidtil udbetalte til ulandsarbejdere, der medtager deres familiemedlemmer til det tredjeland, hvori de er udstationeret.
- 68 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes hvad angår artikel 45 TEUF, for det første, at enhver statsborger i Den Europæiske Union, som har gjort brug af sin ret i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed, og som har haft beskæftigelse i en anden medlemsstat end sin bopælsmedlemsstat, er omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse, uanset sin bopæl og sit statsborgerskab (jf. i denne retning dom af 12.12.2002, de Groot, C-385/00, EU:C:2002:750, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Selv om artikel 45 TEUF er til hinder for enhver national foranstaltning, der – selv om den anvendes uden forskelsbehandling på grund af nationalitet – kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de ved denne bestemmelse sikrede grundlæggende friheder, giver den nævnte artikel ikke en arbejdstager, som flytter til en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat, ret til i værtsmedlemsstaten at påberåbe sig den samme sociale dækning som den, han var berettiget til i sin oprindelsesmedlemsstat i overensstemmelse med lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat (dom af 19.9.2019, van den Berg m.fl., C-95/18 og C-96/18, EU:C:2019:767, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Hvad for det andet angår artikel 48 TEUF, som foreskriver et system med koordinering og ikke en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger, er bestemmelsen endvidere ikke til hinder for, at de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater indeholder forskellige materielle og formelle regler, og at medlemmernes rettigheder følgelig er forskellige, idet den enkelte

medlemsstat fortsat under iagttagelse af EU-retten har kompetence til at fastsætte betingelserne for tildeling af ydelser i henhold til en social sikringsordning (dom af 19.9.2019, van den Berg m.fl., C-95/18 og C-96/18, EU:C:2019:767, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

- 71 Det tilføjes, at forordning nr. 883/2004 heller ikke indfører en fælles socialsikringsordning, men tillader eksistensen af særskilte nationale sociale sikringsordninger, og at dens eneste målsætning er at sikre koordinationen af disse sidstnævnte med henblik på at garantere en effektiv gennemførelse af den frie bevægelighed for personer. I henhold til Domstolens faste praksis bevarer medlemsstaterne således deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger (jf. i denne retning dom af 23.1.2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Ved udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten og navnlig EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (dom af 23.1.2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis)
- 73 I det foreliggende tilfælde skal det derfor undersøges, om Republikken Østrig har tilsidesat disse bestemmelser, da den besluttede at ophæve retten til de familieydelser, som den hidtil udbetalte til ulandsarbejdere, der medtager deres familiemedlemmer til det tredjeland, hvori de er udstationeret.
- 74 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at denne ophævelse, som blev besluttet af den østrigske lovgiver, er af generel karakter og finder anvendelse uden forskel både på modtagere, der er statsborgere i denne medlemsstat, og på statsborgere fra andre medlemsstater, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 75 Det fremgår således ikke, at den nævnte ophævelse, der skete fra den 1. januar 2019, medfører en direkte forskelsbehandling på grund af nationalitet.
- 76 Hvad angår en mulig indirekte forskelsbehandling på grund af de pågældende arbejdstagers nationalitet eller i forhold til deres eller deres familiemedlemmers bopælsmedlemsstat konstateres, at hverken bestemmelserne i forordning nr. 883/2004, nærmere bestemt forordningens artikel 7 og 67, der har til formål at forhindre, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af familieydelser og deres størrelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i ydermedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 5.10.1995, Imbernon Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306, præmis 21), eller artikel 45 bestemmer, at arbejdskraftens ret til fri bevægelighed gælder uden for Unionens område. Tværtimod fremgår det af den klare ordlyd af artikel 45 TEUF, at arbejdskraftens frie bevægelighed »sikres inden for Unionen«.
- 77 Ophævelsen af familieydelserne for ulandsarbejdere, der sammen med deres familie er bosat i et tredjeland, kan således ikke udgøre en indirekte forskelsbehandling på Unionens område, hvis – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – den behandling, der gælder for disse ansatte fra den 1. januar 2019 med hensyn til familieydelser, ikke er forskellig, alt efter om de har udøvet deres ret til fri bevægelighed ved at forlade deres oprindelsesmedlemsstat for at bosætte sig i Østrig, eller dette ikke er tilfældet, men udelukkende afhænger af, om børnene af de pågældende ulandsarbejdere er bosat i et tredjeland eller i en anden medlemsstat, herunder Østrig.

- 78 Denne konstatering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at ulandsarbejdere, der allerede har erhvervet ret til familieydelser for tidligere perioder, har mistet denne ret efter ikrafttrædelsen, den 1. januar 2019, af den nye lovgivning, eftersom det ikke fremgår, at tabet af denne ret skyldes udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 79 I denne henseende skal det, for det første, tilføjes, at der ikke kan udledes nogen relevant lære med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål af dom af 12. juni 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156), og af 26. november 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732), eftersom de sager, der gav anledning til disse domme, hverken retligt eller faktisk kan sammenlignes med den i hovedsagen omhandlede situation, således som den er beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse. I disse sager var der således tale om ændringer af rettigheder erhvervet som følge af en EU-statsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed på Unionens område. I det foreliggende tilfælde vedrører lovændringen imidlertid ulandsarbejdere, som er i aktiv tjeneste, og hvis børn bor hos dem uden for Unionens område.
- 80 For det andet kan den mulighed, som den forelæggende ret har henvist til, for at ophævelsen af familietillæggene til ulandsarbejdere kan hindre arbejdskraftens frie bevægelighed og i givet fald gøre den mindre attraktiv eller endog medføre en nedgang i efterspørgslen af stillingskategorien »ulandsarbejder«, hvis denne mulighed faktisk måtte vise sig at foreligge, under alle omstændigheder ikke give anledning til en situation, der er i strid med artikel 45 TEUF og 48 TEUF. Som det fremgår at denne doms præmis 71 og 72, fastsætter disse bestemmelser nemlig ikke en harmonisering af medlemsstaternes sociale sikringsordninger, idet sidstnævnte bevarer deres kompetence til selv, under overholdelse af EU-retten, at udforme deres sociale sikringsordninger og idet EUF-traktaten ikke giver en arbejdstager, der udvider sin beskæftigelse til at omfatte mere end én medlemsstat eller overflytter den til en anden medlemsstat, nogen garanti for, at dette har neutrale virkninger for så vidt angår den sociale sikring. På grund af forskellene i medlemsstaternes lovgivninger om social sikring kan en sådan udvidelse eller overflytning alt efter omstændighederne være mere eller mindre fordelagtig eller ufordelagtig for arbejdstageren for så vidt angår den sociale beskyttelse. Det følger heraf, at selv i tilfælde af, at det er mindre fordelagtigt, at en sådan lovgivning finder anvendelse, er den ikke i strid med bestemmelserne i artikel 45 TEUF og 48 TEUF, såfremt den ikke stiller den pågældende arbejdstager ringere i forhold til arbejdstagere, der har hele deres beskæftigelse i den medlemsstat, hvor denne lovgivning finder anvendelse, eller i forhold til arbejdstagere, der allerede tidligere var omfattet af den i vedkommende stat, og såfremt den ikke blot indebærer, at den pågældende indbetaler sociale bidrag, som ikke kommer ham til gode (dom af 14.3.2019, Vester, C-134/18, EU:C:2019:212, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Henset til disse betragtninger skal det ottende og det niende spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF og 48 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat generelt ophæver de familieydelser, som den hidtil udbetalte til ulandsarbejdere, der medtager deres familiemedlemmer til et tredjeland, hvori de er udstationeret, dels for så vidt som denne ophævelse finder anvendelse uden forskel både for modtagere, der er statsborgere i denne medlemsstat, og for modtagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, dels for så vidt som den nævnte ophævelse indebærer en forskelsbehandling mellem de berørte ulandsarbejdere, ikke efter, om de har udøvet deres ret til fri bevægelighed før eller efter denne ophævelse, men efter, om deres børn bor sammen med dem i en medlemsstat eller i et tredjeland.

Sagsomkostninger

- 82 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 11, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger skal fortolkes således, en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, hvor hun selv og hendes børn er bosat, som er ansat i henhold til en arbejdskontrakt som ulandsarbejder af en arbejdsgiver, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, som i henhold til denne anden medlemsstats lovgivning er omfattet af sidstnævntes obligatoriske sociale sikringsordning, som udstationeres i et tredjeland, ikke umiddelbart efter sin ansættelse, men efter et uddannelsesforløb i den nævnte anden medlemsstat, og som vender tilbage hertil efter en reintegrationsfase, skal anses for at udøve en lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat som omhandlet i denne bestemmelse.
- 2) Artikel 288, stk. 2, TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en national lovgivning, hvis personelle anvendelsesområde er videre end det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, for så vidt som den fastsætter en ligestilling af statsborgerne i de stater, der deltager i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992, med dens egne statsborgere, på betingelse af, at denne lovgivning fortolkes på en måde, som er i overensstemmelse med denne forordning, og at sidstnævntes forrang ikke drages i tvivl.
- 3) Artikel 68, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 og artikel 60, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004, skal fortolkes således, at de gensidigt binder institutionen i den primært kompetente medlemsstat og institutionen i den subsidiært kompetente medlemsstat på en sådan måde, at den, der ansøger om familiedydelser, kun skal indgive én ansøgning til en af disse institutioner, og at det herefter tilkommer disse to institutioner i fællesskab at behandle den nævnte ansøgning.
- 4) Artikel 45 TEUF og 48 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat generelt ophæver de familiedydelser, som den hidtil udbetalte til ulandsarbejdere, der medtager deres familiemedlemmer til et tredjeland, hvori de er udstationeret, dels for så vidt som denne ophævelse finder anvendelse uden forskel både for modtagere, der er statsborgere i denne medlemsstat, og for modtagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, dels for så vidt som den nævnte ophævelse indebærer en forskelsbehandling mellem de berørte ulandsarbejdere, ikke efter, om de har udøvet deres ret til fri bevægelighed før eller efter denne ophævelse, men efter, om deres børn bor sammen med dem i en medlemsstat eller i et tredjeland.

Underskrifter