



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 2 april 2020 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 45 FUEF – Social trygghet för migrerande arbetstagare – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 1 i – Fri rörlighet för arbetstagare – Likabehandling – Sociala förmåner – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 2.2 – Förordning (EU) nr 492/2011 – Artikel 7.2 – Familjebidrag – Begreppet ’familjemedlemmar’ – Barn till make/maka till arbetstagare som inte är bosatt i landet omfattas inte – Skillnad i behandling av barn till make/maka till arbetstagare som är bosatt i landet – Motivering”

I mål C-802/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil supérieur de la sécurité sociale (övernämnden för socialförsäkringsärenden, Luxemburg), genom beslut av den 17 december 2018, som inkom till domstolen den 19 december 2018, i målet

Caisse pour l’avenir des enfants

mot

FV,

GW,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Safjan samt domarna C. Toader och N. Jääskinen (referent),

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Caisse pour l’avenir des enfants, genom advokaterna R. Jazbinsek och A. Rodesch,
- FV och GW, genom advokaten P. Peuvrel,
- Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och C. Valero, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 45 FEUF, artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 30, 2005, s. 27 och EUT L 197, 2005, s. 34), artikel 1 i) 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), och av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Caisse pour l'avenir des enfants (Kassan för barnens framtid, Luxemburg) (nedan kallad CAE) och, å andra sidan, gränsarbetaren FV och hans hustru GW. Målet rör CAE:s beslut att inte bevilja familjebidrag för det barn som fötts inom GW:s första äktenskap, eftersom detta barn inte har något släktskap med FV.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

- 3 I artikel 2 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.
2. *familjemedlem*:
 - a) maka eller maka,
 - b) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
 - c) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,

...”

Förordning nr 883/2004

- 4 Artikel 1 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

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

...

i) *familjemedlem*:

1. i) en person som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet i den lagstiftning enligt vilken förmåner utges.
- ii) i fråga om vårdförmåner enligt avdelning III, kapitel 1 om sjukdom, moderskap och liknande faderskapsförmåner, en person som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet enligt lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt.
2. Om det i den lagstiftning i en medlemsstat, som är tillämplig enligt punkt 1, inte görs någon skillnad mellan familjemedlemmar och andra personer på vilka den är tillämplig, skall make/maka, minderåriga barn och myndiga barn som är beroende av underhåll betraktas som familjemedlemmar.
3. Om enligt den lagstiftning som är tillämplig enligt punkterna 1 och 2 en person betraktas som familje- eller hushållsmedlem endast om han lever i samma hushåll som den försäkrade personen eller pensionstagaren, skall detta villkor anses uppfyllt när personen i fråga är beroende till sin försörjning av den försäkrade personen eller pensionstagaren.

...

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

- 5 Artikel 2.1 i denna förordning har följande lydelse:

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

- 6 I artikel 3.1 i förordningen föreskrivs följande:

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

...

j) *familjeförmåner*.”

- 7 Artikel 67 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat”, har följande lydelse:

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

Förordning nr 492/2011

- 8 Artiklarna 7.1 och 7.2 i förordning nr 492/2011 har följande lydelse:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om arbetstagaren skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.”

Direktiv 2014/54/EU

- 9 Skäl 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april 2014 om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare (EUT L 128, 2014, s. 8) har följande lydelse:

”Fri rörlighet för arbetstagare är en grundläggande frihet för unionsmedborgare och en av hörnstenarna i den inre marknaden i unionen i enlighet med artikel 45 [FEUF]. Tillämpningen av denna frihet utvecklas ytterligare i unionsrätten i syfte att garantera fullt utövande av de rättigheter som tilldelas unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Deras familjemedlemmar ska förstås enligt definitionen i artikel 2.2 i direktiv [2004/38], som även gäller gränsarbetares familjemedlemmar.”

- 10 I artikel 1 i direktiv 2014/54 föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs bestämmelser som underlättar en enhetlig tillämpning och efterlevnad av de rättigheter som följer av artikel 45 [FEUF] och av artiklarna 1–10 i förordning [nr 492/2011]. Detta direktiv ska tillämpas på unionsmedborgare som utövar dessa rättigheter och på deras familjemedlemmar ...”

- 11 Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på följande områden som avses i artiklarna 1–10 i förordning [nr 492/2011] avseende fri rörlighet för arbetstagare:

...

c) Tillgång till sociala förmåner och skatteförmåner.

...

2. Tillämpningsområdet för detta direktiv är identiskt med det för förordning [nr 492/2011].”

Luxemburgsk rätt

- 12 De relevanta bestämmelserna är artiklarna 269 och 270 i code de la sécurité sociale (lagen om social trygghet), i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 augusti 2016, den dag då lagen av den 23 juli 2016 om ändring av lagen om social trygghet trädde i kraft, i dess ändrade lydelse av den 4 december 1967 om inkomstskatt och om upphävande av den ändrade lagen av den 21 december 2007 om barnpremie (*Mémorial A* 2016, s. 2348) (nedan kallad lagen av den 23 juli 2016).

- 13 Artikel 269.1 i lagen om social trygghet, i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 augusti 2016, har följande lydelse:

”Ett bidrag ska införas för barnens framtid, nedan kallat familjebidrag.

Rätt till familjebidrag föreligger för:

- a) varje barn, som faktiskt och stadigvarande är bosatt i Luxemburg och har sin lagliga hemvist där,
 - b) familjemedlemmar, enligt definitionen i artikel 270, till varje person som omfattas av luxemburgsk lagstiftning och som omfattas av tillämpningsområdet för de europeiska förordningarna eller något annat bilateralt eller multilateralt instrument som ingåtts av Luxemburg i fråga om social trygghet och som föreskriver utbetalning av familjebidrag i enlighet med lagstiftningen i anställningsstaten. Familjemedlemmarna ska vara bosatta i ett land som omfattas av förordningarna eller instrumenten i fråga.”
- 14 I artikel 270 i lagen om social trygghet, i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 augusti 2016, föreskrivs att ”[f]ör tillämpningen av artikel 269.1 b ska barn födda inom äktenskapet och barn födda utom äktenskapet samt adoptivbarn anses utgöra familjemedlemmar och ge rätt till familjebidrag”.
- 15 Enligt artikel 272.1 första meningen i lagen om social trygghet, i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 augusti 2016, ska ”[f]amiljebidraget uppgå till 265 euro per barn och månad”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 FV arbetar i Luxemburg och bor i Frankrike med sin fru GW och deras tre barn, varav ett av barnen, HY, är fött inom GW:s tidigare förhållande. GW har ensam vårdnad om HY. Fram till dess att lagen av den 23 juli 2016 trädde i kraft erhöll hushållet familjebidrag för dessa tre barn med anledning av FV:s anställning som gränsarbetare.
- 17 Från och med den dag då lagen av den 23 juli 2016 om ändring av lagen om social trygghet trädde i kraft, genom vilken bland annat barn till make, maka eller partner uteslöts från begreppet ”familjemedlemmar” i den mening som avses i artikel 270 i denna lag, erhöll hushållet inte längre något familjebidrag för HY.
- 18 Genom beslut av den 8 november 2016 fann nämligen CAE, med stöd av bland annat artikel 67 i förordning nr 883/2004 och artiklarna 269 och 270 i lagen om social trygghet, i den lydelse som var tillämplig från och med den dag då lagen av den 23 juli 2016 trädde i kraft, att FV från och med den 1 augusti 2016 inte längre hade rätt till familjebidrag för HY, ett barn som fötts den 5 december 2000 och som hade ingått i dennes hushåll med GW sedan juli 2008. Eftersom barnet fötts inom GW:s tidigare förhållande och inte hade något släktskap med FV var det inte en ”familjemedlem” i den mening som avses i dessa bestämmelser, vilket uteslöt rätt till luxemburgskt familjebidrag för barnet.
- 19 FV överklagade detta beslut till Conseil arbitral de la sécurité sociale (överklagandenämnden för socialförsäkringsärenden, Luxemburg), som genom dom av den 17 november 2017 biföll överklagandet på så sätt att familjebidraget till HY skulle fortsätta att betalas ut efter den 31 juli 2016. Conseil arbitral de la sécurité sociale gjorde följande bedömning:
- att de luxemburgska familjeförmånerna utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 och att de avser utövande av avlönad verksamhet, eftersom FV måste vara en arbetstagare som omfattas av luxemburgsk lagstiftning för att kunna erhålla dem, och att det inte finns anledning att göra någon åtskillnad beroende på om den sociala förmånen, som vad gäller

familjeförmåner, tar sig uttryck i en självständig rätt för barnet till dessa förmåner eller en sådan rätt till förmåner för FV, som tar hand om barnet och som omfattas av den luxemburgska sociallagstiftningen, oavsett om FV är en nationell arbetstagare eller inte,

- att genom den ordning som inrättats genom artiklarna 269 och 270 i lagen om social trygghet, i den lydelse som är tillämplig från och med den 1 augusti 2016, införs en skillnad i behandling beroende på var det berörda barnet är bosatt, eftersom det föreligger en skillnad i behandling när det gäller erkännande av sociala förmåner för den som beviljas familjebidrag, beroende på om det rör sig om en nationell arbetstagare vars makes eller makas barn, som denne tar hand om, är bosatt i Luxemburg eller en gränsarbetare vars makes eller makas barm, som denne tar hand om, inte är bosatt i Luxemburg, utan i gränsarbetarens ursprungsmedlemsstat, vilket strider mot artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, och
 - att även om det i artikel 1 i) i förordning nr 883/2004 hänvisas till den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning för att definiera begreppet ”familjemedlem”, är den nationella lagstiftningen, det vill säga artikel 270 i lagen om social trygghet, i den lydelse som är tillämplig från och med den 1 augusti 2016, oförenlig med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.
- 20 Genom ansökan som inkom till Conseil supérieur de la sécurité sociale (övernämnden för socialförsäkringsärenden, Luxemburg) den 29 december 2017 överklagade CAE domen från Conseil arbitral de la sécurité sociale av den 17 november 2017. CAE bestred att familjeförmånerna skulle likställas med en social förmån och hävdade att de objektiva omständigheter som skulle kunna motivera en påstådd skillnad i behandling inte hade beaktats.
- 21 FV har invänt att principen om likabehandling innebär att unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat och som beger sig till en annan medlemsstat för att arbeta där har rätt till sociala trygghetsförmåner, sociala förmåner och skatteförmåner och socialt stöd som finns tillgängliga i den mottagande medlemsstaten för dess egna medborgare. Enligt FV ska den bedömning som gjordes i dom av den 15 december 2016, *Depesme m.fl.* (C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955), tillämpas analogt när det gäller hans hushåll. I den domen slog domstolen fast att barnen till gränsarbetarens make, maka eller partner som är erkänd av värdmedlemsstaten kan betraktas som barn till gränsarbetaren för att kunna komma i åtnjutande av studiemedel för högre utbildning, vilket anses som en social förmån enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.
- 22 Mot denna bakgrund beslutade Conseil supérieur de la sécurité sociale (övernämnden för socialförsäkringsärenden) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska det luxemburgska familjebidraget som beviljas med stöd av artiklarna 269 och 270 i [lagen om social trygghet, i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 augusti 2016,] jämföras med en social förmån i den mening som avses i artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning [nr 492/2011]?
 - 2) För det fall det ska jämföras med en social förmån, utgör definitionen av familjemedlem som är tillämplig enligt artikel [1 i) i förordning nr 883/2004] hinder för en bredare definition av familjemedlem i artikel 2.2 i direktiv [2004/38], medan det sistnämnda utesluter medlemsstatens självbestämmanderätt i definitionen av familjemedlem, i motsats till vad som fastställts genom förordningen om samordning och alternativt utesluter varje definition av vårdnadshavare. Ska definitionen av familjemedlem i den mening som avses i artikel 1 [i) i förordning nr 883/2004] således ha företräde med hänsyn till dess särdrag i samband med en samordning av de sociala trygghetssystemen och, särskilt, behåller medlemsstaten en behörighet att definiera familjemedlemmar som ger rätt till familjebidrag?

- 3) För det fall artikel 2.2 i direktiv [2004/38] ska tillämpas på familjeförmåner och mer specifikt på det luxemburgska familjebidraget, kan den omständigheten att barn till make/maka inte omfattas av definitionen av familjemedlem betraktas som indirekt diskriminering som är motiverad mot bakgrund av det nationella målet i den medlemsstaten att fastställa barnets personliga rätt och behovet av att skydda myndigheten i anställningsstaten när utvidgningen av personkretsen utgör en orimlig belastning för systemet för familjeförmåner i Luxemburg, där nästan 48 procent av familjeförmånerna exporteras?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 23 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att ett familjebidrag som är knutet till att en gränsarbetare utövar avlönad verksamhet i en medlemsstat utgör en social förmån i den mening som avses i dessa bestämmelser.
- 24 Domstolen erinrar om att det i artikel 45.2 FEUF föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Denna bestämmelse konkretiseras i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 i vilken anges att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat ska, inom en annan medlemsstats territorium, åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare (dom av den 2 mars 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, punkt 32).
- 25 Syftet att uppnå likabehandling som eftersträvas med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 innebär att uttrycket ”social förmån”, som i denna bestämmelse utsträcks till att omfatta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, inbegriper alla förmåner oberoende av om de är knutna till ett anställningsavtal eller inte som normalt tillerkänns nationella arbetstagare huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller endast därför att de är bosatta i den medlemsstaten och vilka bestämmelser utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom unionen och därmed deras integrering i värdmedlemsstaten (dom av den 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 26 Domstolen har slagit fast att artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 kan åberopas – utan åtskillnad – såväl av migrerande arbetstagare som bor i en värdmedlemsstat som av gränsarbetare som bor i en annan medlemsstat men arbetar i värdmedlemsstaten (dom av den 15 december 2016, Depesme m.fl., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkt 37, och dom av den 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 41).
- 27 Artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 är således tillämplig på en arbetstagare, såsom FV, som samtidigt som han arbetar i Luxemburg är bosatt i Frankrike.
- 28 Det ska följaktligen prövas huruvida en sådan förmån som familjebidraget i det nationella målet omfattas av begreppet ”social förmån” i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.
- 29 Hänvisningen till sociala förmåner som görs i den bestämmelsen kan i detta avseende inte tolkas restriktivt (dom av den 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

- 30 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att det familjebidrag som är aktuellt i det nationella målet, vilket utgör en förmån, är knutet till att en gränsarbetare såsom FV utövar avlönad verksamhet i Luxemburg. Ursprungligen beviljades FV förmånen endast i den mån han var gränsarbetare som omfattades av luxemburgsk lagstiftning.
- 31 En sådan förmån utgör således en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.
- 32 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att ett familjebidrag som är knutet till att en gränsarbetare utövar avlönad verksamhet i en medlemsstat utgör en social förmån i den mening som avses i dessa bestämmelser.

Den andra och den tredje frågan

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 1 i) i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 och artikel 2.2 i direktiv 2004/38, ska tolkas så, att den utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka gränsarbetare endast kan erhålla familjebidrag, som är knutet till att de utövar avlönad verksamhet i en medlemsstat, för sina egna barn, och inte för deras makes eller makas barn som de saknar släktskap med, när rätt att erhålla detta bidrag föreligger för alla barn som bor i nämnda medlemsstat.
- 34 Vad gäller frågan huruvida förordning nr 883/2004 är tillämplig på sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, ska det prövas huruvida en förmån, såsom det familjebidrag som är i fråga i det nationella målet, omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde.
- 35 Beträffande distinktionen mellan förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och förmåner som inte gör det, följer det av domstolens fasta praxis att den främst ska göras utifrån förmånernas grundläggande kännetecken, bland annat syftet och villkoren för beviljande, och inte vara beroende av om en viss förmån kvalificeras som en social trygghetsförmån eller inte i nationell lagstiftning (dom av den 18 december 2019, *Generálny riaditeľ Sociálneho poistovníctva Bratislava m.fl.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 36 En förmån kan således anses vara en social trygghetsförmån om den beviljas förmånstagaren, utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov – på grundval av en situation som definieras i lag och den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 (dom av den 18 december 2019, *Generálny riaditeľ Sociálneho poistovníctva Bratislava m.fl.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 37 Enligt domstolens praxis ska förmåner vilka automatiskt beviljas familjer som uppfyller vissa objektiva kriterier, bland annat vad gäller storlek, inkomst och kapitaltillgångar, utan att någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov görs, och vars syfte är att täcka en familjs utgifter, likställas med en social förmån (dom av den 14 juni 2016, *kommissionen/Förenade kungariket*, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 60, och dom av den 21 juni 2017, *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 22).
- 38 Vad beträffar huruvida en viss förmån ska kvalificeras som en sådan familjeförmån som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004 påpekar domstolen att det framgår av artikel 1 z i denna förordning att begreppet "familjeförmån" ska förstås som alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I till denna förordning. Det har i rättspraxis slagits fast att uttrycket "täcka en familjs utgifter" ska tolkas så,

att det bland annat avser ett bidrag från det allmänna till en familjs budget i syfte att lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför (dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

- 39 När det gäller det bidrag som är aktuellt i det nationella målet framgår det av handlingarna i målet att det utbetalas för alla barn som är bosatta i Luxemburg och för alla barn till arbetstagare som inte är bosatta i landet men som har ett släktskap till dessa arbetstagare. Förmånen beviljas således förmånstagaren utan någon individuell och skönmässig bedömning av dennes personliga behov, på grundval av en situation som definieras i lag. Det framgår vidare att nämnda förmån utgör ett bidrag från det allmänna till en familjs budget i syfte att lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför.
- 40 Härav följer att ett sådant bidrag som det familjebidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen utgör en social trygghetsförmån som omfattas av de familjeförmåner som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004.
- 41 En arbetstagare såsom FV ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, vilken enligt artikel 2.1 i förordningen ska tillämpas på alla medborgare i en medlemsstat som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.
- 42 Mot bakgrund av det ovan anförda är förordning nr 883/2004 tillämplig på de faktiska omständigheterna i det nationella målet.
- 43 Vidare kan en tillämpning av denna förordning, jämförd med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, inte uteslutas.
- 44 Domstolen har nämligen slagit fast att även om tillämpningsområdena för rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2; svensk specialutgåva: område 5, volym 1, s. 33) och rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse genom rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71), som har upphävts respektive ersatts av förordningarna nr 492/2011 och 883/2004, inte omfattar samma personkrets, är det inte desto mindre så att då förordning nr 1612/68 har allmän giltighet vad gäller fri rörlighet för arbetstagare, kan artikel 7.2 i densamma tillämpas på sociala förmåner som samtidigt omfattas av det särskilda tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 (dom av den 5 maj 2011, kommissionen/Tyskland, C-206/10, EU:C:2011:283, punkt 39; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punkt 27).
- 45 Domstolen har exempelvis slagit fast att en förmån som ett vårdnadsbidrag, som är avsedd att täcka en familjs utgifter, faller i materiellt hänseende inom tillämpningsområdet för unionsrätten såsom varande en familjeförmån i den mening som avses i artikel 4.1 h i förordning nr 1408/71 och såsom varande en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punkterna 27 och 28).
- 46 Dessa överväganden gäller i tillämpliga delar för förordningarna nr 883/2004 och 492/2011.
- 47 Den andra och den tredje frågan ska således besvaras på grundval av såväl artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 som förordning nr 883/2004.
- 48 Vad för det första gäller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, framgår det av punkt 32 ovan att ett sådant bidrag som det familjebidrag som är i fråga i det nationella målet utgör en social förmån i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

- 49 Den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar åtnjuter enligt EU-domstolens praxis indirekt den rätt till likabehandling som arbetstagaren tillerkänns genom artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 (se, analogt, dom av den 15 december 2016, *Depesme m.fl.*, C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkt 40).
- 50 Domstolen har även slagit fast att artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att med begreppet barn till en gränsarbetare – som indirekt kan komma i åtnjutande av sådana sociala förmåner som avses i nämnda artikel 7.2 – avses inte endast barn som är släkt med arbetstagaren eller egenföretagaren, utan även barn till dennes make, maka eller registrerade partner, under förutsättning att arbetstagaren eller egenföretagaren bidrar till barnets försörjning. Enligt domstolen följer sistnämnda krav av en faktisk situation som det ankommer på den aktuella myndigheten och i förekommande fall på de nationella domstolarna att, på grundval av den bevisning som den berörde har lagt fram, bedöma, utan att det är nödvändigt för dem att fastställa skälen till att arbetstagaren eller egenföretagaren bidrar till barnets försörjning eller att beräkna dess exakta omfattning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2016, *Depesme m.fl.*, C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkt 64).
- 51 Domstolen har slagit fast att begreppet ”familjemedlem” till en gränsarbetare som indirekt kan åberopa likabehandling enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 motsvarar begreppet ”familjemedlem” i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38, vilket omfattar make, maka eller den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap, släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till en sådan partner. Domstolen har i detta hänseende särskilt beaktat skäl 1 samt artiklarna 1 och 2.2 i direktiv 2014/54 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2016, *Depesme m.fl.*, C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkterna 52–54).
- 52 I målet vid den nationella domstolen framgår det av beslutet om hänskjutande att barnets biologiska far inte betalar underhåll till barnets mor. Det förefaller således som om FV, som är make till HY:s mor, svarar för barnets försörjning, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.
- 53 Det ska således prövas huruvida bestämmelsen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet vad gäller sociala förmåner i artikel 7 i förordning nr 492/2011 utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som hindrar en gränsarbetare från att erhålla ett sådant bidrag, som det familjebidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, för dennes makes eller makas barn som denne saknar släktskap med.
- 54 Principen om likabehandling, som är inskriven i såväl artikel 45 FEUF som artikel 7 i förordning nr 492/2011, förbjuder inte bara direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av indirekt diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (dom av den 13 april 2010, *Bressol m.fl.*, C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 40, och dom av den 10 juli 2019, *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, punkt 26; se även, analogt, dom av den 14 december 2016, *Bragança Linares Verruga m.fl.*, C-238/15, EU:C:2016:949, punkt 41).
- 55 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet har alla barn som är bosatta i Luxemburg rätt till nämnda familjebidrag, vilket innebär att alla barn som ingår i en i Luxemburg bosatt arbetstagares hushåll kan göra anspråk på detta bidrag, inbegripet barn till arbetstagarens make eller maka. Arbetstagare som inte är bosatta i landet kan däremot endast göra anspråk på detta för sina egna barn, varigenom barn till deras make eller maka, med vilka de inte har något släktskap, inte omfattas.

- 56 En sådan åtskillnad som grundas på bosättning kan missgynna medborgare i andra medlemsstater i större utsträckning, eftersom personer som inte är bosatta i medlemsstaten oftast inte heller är medborgare i medlemsstaten. Nämda åtskillnad utgör således en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som endast kan godtas om den är objektivt motiverad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2019, Aubriet, C 410/18, EU:C:2019:582, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 57 Den omständigheten att ett barn som är bosatt i Luxemburg, enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, har rätt till det familjebidrag som är aktuellt i det nationella målet, medan arbetstagare som inte är bosatta i Luxemburg tillerkänns denna rätt för sina familjemedlemmar såsom de definieras i denna lagstiftning, saknar betydelse i detta avseende. Det framgår att fast rättspraxis att familjeförmåner på grund av sin konstruktion inte kan anses komma i fråga för en person oberoende av dennes familjesituation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 2002, Humer, C-255/99, EU:C:2002:73, punkt 50, och dom av den 26 november 2009, Slanina, C-363/08, EU:C:2009:732, punkt 31).
- 58 För att en sådan indirekt diskriminering ska anses vara motiverad ska den vara ägnad att säkerställa genomförandet av ett legitimt mål och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punkt 29).
- 59 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende nämnt dels ”det nationella målet att fastställa barnets personliga rätt”, dels ”behovet av att skydda myndigheten i anställningsstaten när utvidgningen av personkretsen utgör en orimlig belastning för systemet för familjeförmåner i Luxemburg, där nästan 48 procent av familjeförmånerna exporteras”.
- 60 Vad gäller det nationella målet att fastställa barnets personliga rätt, kan ett sådant mål inte motivera den indirekta diskriminering som är i fråga i det nationella målet.
- 61 Såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande gäller den rätt till familjebidrag som är i fråga i det nationella målet, enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, direkt för barn som är bosatta i Luxemburg, medan det, när det gäller arbetstagare som inte är bosatta i landet, synes vara arbetstagaren som har rätt till detta bidrag för sina familjemedlemmar, såsom dessa definieras i denna lagstiftning, det vill säga barn som har ett släktskap med arbetstagaren, och inte dennes makes eller makas barn som denne inte har något släktskap med. Det förefaller således som om barn till arbetstagare som inte är bosatta i landet inte har någon personlig rätt enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 62 När det gäller målet att skydda myndigheten i anställningsstaten när utvidgningen av personkretsen utgör en ”orimlig belastning för systemet för familjeförmåner i Luxemburg”, förefaller, vid antagandet att detta mål kan anses vara legitimt, den indirekta diskriminering som är i fråga i målet vid den nationella domstolen under alla omständigheter varken vara lämplig eller nödvändig för att lösa det påstådda problemet med export av luxemburgska familjeförmåner.
- 63 Genom att bevilja det familjebidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till samtliga barn som är släkt med gränsarbetare, utan att det är visat att det finns ett gemensamt hushåll eller vårdnadskap om barnet, har den luxemburgska lagstiftaren, för det första, själv gjort en vid tolkning av kretsen av personer som har rätt till detta bidrag. För det andra skulle detta syfte kunna uppnås genom åtgärder som påverkar såväl arbetstagare som är bosatta i landet som gränsarbetare utan åtskillnad.

- 64 Artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 utgör följaktligen hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka arbetstagare som inte är bosatta i landet endast kan erhålla ett sådant bidrag, som det familjebidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, för sina egna barn, och inte för deras makes eller makas barn som de saknar släktskap med, när alla barn som är bosatta i den medlemsstaten har rätt till detta bidrag.
- 65 Vad för det andra gäller förordning nr 883/2004 föreskrivs i artikel 67 i denna att personer ska ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten.
- 66 Enligt artikel 1 i) i förordning nr 883/2004 avses med "familjemedlem" i denna förordning en person som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet i den lagstiftning enligt vilken förmåner utges.
- 67 CAE har med hänvisning till denna definition och domen av den 22 oktober 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720), gjort gällande att det ankommer på den behöriga medlemsstaten att fastställa vilka familjemedlemmar som har rätt till familjebidrag. Den nationella lagstiftaren är således behörig att begränsa utbetalningen av familjeförmåner till barn som har ett släktskap till arbetstagaren.
- 68 I enlighet med målet med förordning nr 883/2004, vilket är att säkerställa en samordning mellan särskilda nationella system utan att organisera ett gemensamt socialt trygghetssystem, har domstolen slagit fast att vilka personer som har rätt till familjeförmåner bestäms enligt nationell rätt (dom av den 22 oktober 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, punkt 44).
- 69 Vid utövandet av denna befogenhet ska medlemsstaterna likväl iaktta unionsrätten, i förevarande fall bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare (se, analogt, dom av den 7 december 2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, punkt 40).
- 70 Artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, som på det särskilda området för beviljande av sociala förmåner är ett särskilt uttryck för den bestämmelse om likabehandling som följer av artikel 45.2 FEUF och ska tolkas på samma sätt som artikel 45.2 FEUF (dom av den 15 december 2016, Depesme m.fl., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkt 35, och dom av den 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 39), utgör, vilket även framgår av punkt 64 ovan, således hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka arbetstagare som inte är bosatta i landet endast kan erhålla ett sådant bidrag, som det familjebidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, för sina egna barn, och inte för deras makes eller makas barn som de saknar släktskap med, när alla barn som är bosatta i den medlemsstaten har rätt till detta bidrag.
- 71 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande: Artikel 1 i) och artikel 67 i förordning nr 883/2004, jämförda med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 och artikel 2.2 i direktiv 2004/38, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka gränsarbetare endast kan erhålla familjebidrag, som är knutet till att de utövar avlönad verksamhet i denna medlemsstat, för sina egna barn, och inte för deras makes eller makas barn som de saknar släktskap med men försörjer, när alla barn som är bosatta i nämnda medlemsstat har rätt till detta bidrag.

Rättegångskostnader

- 72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen ska tolkas så, att ett familjebidrag som är knutet till att en gränsarbetare utövar avlönad verksamhet i en medlemsstat utgör en social förmån i den mening som avses i dessa bestämmelser.
- 2) Artiklarna 1 i) och 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, jämförda med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 och artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka gränsarbetare endast kan erhålla familjebidrag, som är knutet till att de utövar avlönad verksamhet i denna medlemsstat, för sina egna barn, och inte för deras makes eller makas barn som de saknar släktskap med men försörjer, när alla barn som är bosatta i nämnda medlemsstat har rätt till detta bidrag.

Underskrifter