



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 25 april 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Familjeförmån – Artikel 68 – Prioritetsregler vid sammanträffande – Skyldighet för institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten att överlämna en ansökan om familjeförmåner till institutionen i den primärt behöriga medlemsstaten – En ansökan om familjeförmåner har inte ingetts i den medlemsstat där barnet är bosatt – Delvist återkrav av familjeförmåner som har utbetalats i den medlemsstat där en av föräldrarna har anställning”

I mål C-36/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Finanzgericht Bremen (Skattedomstolen i Bremen, Tyskland) genom beslut av den 19 januari 2023, som inkom till domstolen den 25 januari 2023, i målet

L

mot

Familienkasse Sachsen der Bundesagentur für Arbeit,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen (referent) samt domarna J. Passer och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren N. Mundhenke,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 november 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Familienkasse Sachsen der Bundesagentur für Arbeit, genom M. Gößling, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Fiandaca, avvocato dello Stato,
- Nederländernas regering, genom E.M.M. Besselink och K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, J. Lachowicz och A. Siwek-Ślusarek, samtliga i egenskap av ombud,
- Slovakiens regering, genom E.V. Drugda och S. Ondrášiková, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Clotuche-Duvieusart och B.-R. Killmann, båda i egenskap av ombud,

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 68 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan L och Familienkasse Sachsen der Bundesagentur für Arbeit (kassan för familjebidrag i Sachsen vid den federala arbetsförmedlingen, Tyskland) (nedan kallad familjebidragkassan) angående den sistnämndas krav på delvis återbetalning av familjebidrag som betalats ut till L.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1408/71

- 3 I artikel 76 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71), föreskrevs följande:

”1. Om familjeförmåner för samma tid och för samma familjemedlem på grund av förvärvsverksamhet utges enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium familjemedlemmarna är bosatta, skall rätten till familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i

en annan medlemsstat, i förekommande fall med tillämpning av artikel 73 eller 74, innehållas till det belopp som utbetalas enligt lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten.

2. Om ansökan om förmåner inte görs i den medlemsstat inom vars territorium familjemedlemmarna är bosatta kan den behöriga institutionen i den andra medlemsstaten tillämpa bestämmelserna i punkt 1 som om förmånerna hade beviljats i den förstnämnda staten.”

Förordning nr 883/2004

4 I skäl 35 i förordning nr 883/2004 anges följande:

”För att kunna undvika oberättigade sammanträffande av förmåner är det nödvändigt att föreskriva prioriteringsregler när rätt till familjeförmåner föreligger både enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten och enligt lagstiftningen i den medlemsstat där familjemedlemmarna är bosatta.”

5 Artikel 1 a–c i denna förordning innehåller följande definitioner:

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

- a) arbete som anställd: en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder.
- b) verksamhet som egenföretagare: en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder.
- c) försäkrad person: i fråga om de grenar av trygghetssystemen som omfattas av bestämmelserna i avdelning III, kapitlen 1 och 3, varje person som uppfyller villkoren i lagstiftningen i den medlemsstat som är behörig enligt bestämmelserna i avdelning II för rätt till en förmån, med beaktande av bestämmelserna i denna förordning.”

6 I artikel 11.3 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

- a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...”

7 Kapitel 8, som rör familjeförmåner, i avdelning III i denna förordning, med rubriken ”Särskilda bestämmelser om olika förmånskategorier”, innehåller artiklarna 67–69.

8 I artikel 67 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat”, föreskrivs följande:

”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.”

9 Artikel 68 i förordningen, med rubriken ”Prioritetsregler vid sammanträffande”, har följande lydelse:

”1. Om rätt till förmåner under samma period och för samma familjemedlemmar föreligger enligt flera medlemsstaters lagstiftning skall följande prioritetsregler tillämpas:

a) I de fall då flera medlemsstater är skyldiga att utge förmåner på olika grunder skall prioritetsordningen vara följande: i första hand rättigheter som förvärvats på grund av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare, därefter rättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension och slutligen rättigheter som förvärvats på grund av bosättning.

b) I de fall då flera medlemsstater är skyldiga att utge förmåner på samma grunder skall prioritetsordningen fastställas enligt följande tilläggskriterier:

i) Om det gäller rättigheter som förvärvats på grund av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare: barnens bostadsort, förutsatt att sådan verksamhet föreligger där, och i andra hand – i förekommande fall – det högsta belopp av förmånerna som föreskrivs i berörda lagstiftningar. I det sistnämnda fallet skall kostnaden för förmåner fördelas efter kriterier som fastställs i tillämpningsförordningen.

...

iii) Om det gäller rättigheter som förvärvats på grund av bosättning: barnens bostadsort.

2. Vid sammanträffande av rätt till förmåner skall familjeförmåner beviljas i enlighet med den lagstiftning som anses ha företräde enligt punkt 1. Rätten till familjeförmåner med stöd av annan eller andra berörda lagstiftningar skall innehållas upp till det belopp som föreskrivs i den förra statens lagstiftning och i förekommande fall utges i form av ett tilläggsbelopp för den del som överstiger detta belopp. Ett sådant tilläggsbelopp behöver dock inte utges för barn som är bosatta i en annan medlemsstat, om rätten till förmånen i fråga endast grundar sig på bosättning.

3. Om en ansökan om familjeförmåner enligt artikel 67 inges till den behöriga institutionen i en medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig men inte har prioritet i enlighet med punkterna 1 och 2 i denna artikel

a) skall institutionen utan dröjsmål vidarebefordra ansökan till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt prioritetsordningen, informera den berörda personen och, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i tillämpningsförordningen om preliminärt utgivande av förmåner, vid behov tillhandahålla det fyllnadsbelopp som anges i punkt 2,

b) skall den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt prioritetsordningen behandla ansökan som om den hade lämnats in direkt till denna, och den tidpunkt vid vilken denna ansökan ingavs till den första institutionen skall anses vara tidpunkten för dennas fordran gentemot den institution som har företräde.”

10 Artikel 76.4 och 76.5 i nämnda förordning har följande lydelse:

”4. De institutioner och personer som omfattas av denna förordning skall vara skyldiga att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av denna förordning.

...

De berörda personerna skall vara skyldiga att så snart som möjligt informera den behöriga medlemsstatens institutioner och institutionerna i bosättningsmedlemsstaten om alla förändringar i sin personliga situation eller familjesituation som kan påverka deras rätt till förmåner enligt denna förordning.

5. Om den informationsskyldighet som avses i punkt 4 tredje stycket inte respekteras, får proportionerliga åtgärder vidtas i enlighet med nationell lagstiftning. Dessa åtgärder skall dock vara likvärdiga med de åtgärder som tillämpas i liknande situationer enligt den inhemska rättsordningen och skall inte göra det praktiskt omöjligt eller alltför svårt att utöva de rättigheter som de berörda personerna ges genom denna förordning.”

11 I artikel 81 i samma förordning föreskrivs följande:

”En ansökan, förklaring eller ett överklagande som enligt en medlemsstats lagstiftning skulle ha lämnats in till en myndighet, institution eller domstol i den medlemsstaten inom en viss tid, skall anses ha inkommit i rätt tid om handlingen inom samma tidsrymd lämnas in till motsvarande myndighet, institution eller domstol i en annan medlemsstat. I sådana fall skall den myndighet, institution eller domstol som tar emot ansökan, förklaringen eller överklagandet utan dröjsmål överlämna handlingen till den behöriga myndigheten, institutionen eller domstolen i den förstnämnda medlemsstaten, antingen direkt eller genom de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som berörs. Den dag då ansökan, förklaringen eller överklagandet lämnades in till myndigheten, institutionen eller domstolen i den andra medlemsstaten skall betraktas som ankomstdag hos den behöriga myndigheten, institutionen eller domstolen.”

12 Artikel 84 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Uppbörd av avgifter och återkrav av förmåner”, har följande lydelse:

”1. Uppbörd av avgifter som skall betalas till en institution i en medlemsstat samt återkrav av icke berättigade förmåner som utgetts av en institution i en medlemsstat, får göras i en annan medlemsstat i enlighet med de förfaranden och med de garantier och förmånsrätter som gäller för uppbörd av avgifter och för återkrav av icke berättigade förmåner som utgetts av motsvarande institution i den sistnämnda medlemsstaten.

2. Verkställbara beslut från domstolar och förvaltningsmyndigheter om uppbörd av avgifter, räntor och alla andra kostnader eller om återkrav av icke berättigade förmåner som utgetts enligt lagstiftningen i en medlemsstat skall på begäran av den behöriga institutionen erkännas och verkställas i en annan medlemsstat, inom ramen för och i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning eller i enlighet med andra förfaranden som är tillämpliga på liknande beslut i nämnda stat. Sådana beslut skall förklaras vara verkställbara i den medlemsstaten om detta krävs enligt lagstiftningen eller andra förfaranden som tillämpas i denna medlemsstat.

...”

Förordning (EG) nr 987/2009

- 13 I artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1) föreskrivs följande:

”Personer som omfattas av [förordning nr 883/2004] ska vara skyldiga att till den berörda institutionen lämna in de uppgifter, handlingar eller styrkande underlag som är nödvändiga för att fastställa deras eller familjemedlemmarnas situation, fastställa eller vidmakthålla deras rättigheter och skyldigheter samt för att fastställa tillämplig lagstiftning och deras skyldigheter enligt densamma.”

- 14 I artikel 60 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Ansökan om familjeförmåner ska lämnas in till den behöriga institutionen. Vid tillämpning av artiklarna 67 och 68 i [förordning nr 883/2004], ska situationen för hela familjen beaktas som om alla de berörda personerna omfattades av lagstiftningen i den berörda medlemsstaten och var bosatta där, särskilt när det gäller en persons rätt att begära sådana förmåner. När en person som har rätt att begära förmåner inte utnyttjar denna rätt, ska en ansökan om familjeförmåner som inlämnats av den andra föräldern, av en person som betraktas som förälder eller av en person eller institution som är barnets eller barnens vårdnadshavare, beaktas av den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig.

2. Den institution till vilken en ansökan lämnas i enlighet med punkt 1 ska granska ansökan utifrån de närmare upplysningar som sökanden har lämnat, med beaktande av alla faktiska och rättsliga förhållanden som kännetecknar sökandens familjesituation.

Om denna institution finner att dess lagstiftning är tillämplig och har prioritet i enlighet med artikel 68.1 och 68.2 i [förordning nr 883/2004], ska den utge familjeförmånerna enligt den lagstiftning som den tillämpar.

Om denna institution kommer fram till att personen kan ha rätt till ett tilläggsbelopp i enlighet med en annan medlemsstats lagstiftning i enlighet med artikel 68.2 i grundförordningen, ska den institutionen utan dröjsmål vidarebefordra denna ansökan till den behöriga institutionen i den andra medlemsstaten och underrätta den berörda personen; dessutom ska den underrätta institutionen i den andra medlemsstaten om sitt beslut och det utbetalda familjeförmånsbeloppet.

3. Om den institution till vilken ansökan lämnas finner att dess lagstiftning är tillämplig, men inte har prioritet i enlighet med artikel 68.1 och 68.2 i [förordning nr 883/2004], ska den utan dröjsmål fatta ett provisoriskt beslut om de prioritetsregler som ska gälla och, i enlighet med artikel 68.3 i [förordning nr 883/2004], vidarebefordra denna ansökan till institutionen i den andra medlemsstaten och ska även underrätta sökanden. Denna institution ska ta ställning till det provisoriska beslutet inom två månader.

Om den institution till vilken ansökan vidarebefordrades inte tar ställning inom två månader från det att ansökan mottagits, ska det provisoriska beslut som avses ovan gälla, och denna institution ska betala ut de förmåner som gäller enligt dess lagstiftning och underrätta den institution till vilken ansökan lämnades om storleken på de utbetalda förmånsbeloppen.

...

5. En institution som har betalat ut provisoriska förmåner till ett belopp som överstiger det belopp som den slutligen ska stå för, får vända sig till den institution som har det huvudsakliga ansvaret för att återkräva det överskjutande beloppet enligt förfarandet i artikel 73 i tillämpningsförordningen.”

Tysk rätt

15 I 31 § tredje meningen i Einkommensteuergesetz (lagen om inkomstskatt), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad EStG), föreskrivs följande:

”Under innevarande kalenderår ska familjebidrag betalas ut månatligen i form av en återbetalning av skatten.”

16 I 32 § styckena 1 och 3 EStG föreskrivs följande:

”1) Med barn avses

1. barn till den skattskyldige,

...

3) Ett barn beaktas från och med den kalendermånad då barnet föddes levande och för varje kalendermånad vid vilkens början barnet inte fyllt 18 år.”

17 I 62 § stycke 1 EStG föreskrivs följande:

”Rätt till familjebidrag för barn, i den mening som avses i 63 §, har

1. den som är bosatt eller stadigvarande vistas i landet eller

2. den som inte är bosatt eller stadigvarande vistas i landet, men som

a) är obegränsat skattskyldig till inkomstskatt enligt 1 § stycke 2, eller

a) behandlas som obegränsat skattskyldig till inkomstskatt enligt 1 § stycke 3.

...”

18 I 63 § stycke 1 EStG föreskrivs följande:

”¹ Med barn avses

1. barn enligt definitionen i 32 § stycke 1,

...

² Artikel 32 styckena 3–5 ska tillämpas på motsvarande sätt. ...”

19 I 70 § stycke 2 EStG föreskrivs följande:

”¹ I den mån de omständigheter som är relevanta för rätten till familjebidrag ändras, ska beviljandet av familjebidrag upphävas eller ändras med verkan från och med den dag då omständigheterna ändrades. ...”

20 I 37 § Abgabenordnung (skattelagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”(1) Med rättigheter på grundval av det skatterättsliga förhållandet avses skattens utkrävbarhet, rätten till återbetalning av skatten, ansvarsskyldighet, rätten till belopp som betalas i anslutning till skatter, skattefordran enligt stycke 2 samt den skattefordran som regleras i särskilda skattelagar.

(2) ¹ Om en skatt, en återbetalning av skatt, ett ansvarsbelopp eller ett belopp som har betalats i anslutning till skatter har betalats eller återbetalats utan rättslig grund, ska den på vars bekostnad betalningen gjordes ha rätt till återbetalning av det betalda eller återbetalda beloppet från betalningsmottagaren. ² Detta gäller även om den rättsliga grunden för betalningen eller återbetalningen senare bortfaller.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Klaganden i det nationella målet är polsk medborgare och har sedan flera år tillbaka anställning i Tyskland. Hans hustru bor i Polen med deras gemensamma barn som föddes år 2008.

22 År 2016 ingav klaganden i det nationella målet en ansökan om familjebidrag i Tyskland, i vilken han intygade att han var anställd i Tyskland och att hans maka inte var yrkesverksam i Polen. Familjebidragsskassan biföll denna ansökan med motiveringen att den tyska lagstiftning som ger rätt till familjebidrag enligt prioritetsordningen är tillämplig på den period då klaganden i det nationella målet arbetade som anställd.

23 År 2019 sände familjebidragsskassan, inom ramen för ett förfarande för kontroll av rätten till familjebidrag, ett frågeformulär till klaganden i det nationella målet för att få de uppgifter som hade lämnats bekräftade. Familjebidragsskassan kontaktade även de behöriga polska myndigheterna för att få klarhet i om klagandens maka eventuellt var yrkesverksam och hade rätt till polska familjeförmåner.

24 Nämnda myndigheter svarade att klagandens maka sedan år 2006 var yrkesverksam och betalade avgifter till det polska systemet för social trygghet inom jordbruket, men att hon inte uppbar polska familjeförmåner. Sedan en lagändring i Polen år 2019 är det möjligt att erhålla så kallade ”familjeförmåner 500+” utan att uppbara inkomst, men maken hade enligt de behöriga polska myndigheterna uppgett att hon inte önskade ansöka om sådana förmåner.

25 Detta svar föranledde familjebidragsskassan att, med tillämpning av 70 § stycke 2 EStG, dra in det tyska familjebidraget upp till det belopp som motsvarande de familjeförmåner som föreskrivs i polsk lag, med verkan från och med oktober 2020.

- 26 Familjebidragsskassan begärde dessutom, genom en ”ansökan om beslut om behörighet”, att de behöriga polska myndigheterna skulle pröva rätten till familjeförmåner från och med juli 2019. Nämnda myndigheter svarade bland annat att maken till klaganden i det nationella målet inte hade erhållit några sådana förmåner sedan den 1 juli 2019 och att hon inte önskade ansöka om sådana förmåner.
- 27 Genom beslut av den 6 januari 2021 drog familjebidragsskassan in familjebidraget för perioden juli 2019–september 2020 upp till det belopp som motsvarande de familjeförmåner som föreskrivs i polsk lag, och krävde att klaganden i det nationella målet skulle återbetala det överskjutande familjebidraget, vilket uppgick till 1 674,60 euro, vilket motsvarande de bidrag som hade betalats ut under denna period.
- 28 Efter att ha fått avslag på sin begäran om ändring av detta beslut, överklagade klaganden i det nationella målet till Finanzgericht Bremen (Skattedomstolen i Bremen, Tyskland), som är den hänskjutande domstolen.
- 29 Till stöd för sitt överklagande gjorde klaganden i det nationella målet gällande att hans maka inte är yrkesverksam, eftersom den jordbruksgård som hon har ärvt av sina föräldrar inte brukas. Den polska socialförsäkringen för jordbrukare, för vilken han erlägger avgifter, hade tecknats på grund av att maken äger denna gård och förutsätter inte att jordbruksverksamhet som egenföretagare utövas. Dessutom har hans maka, under den period som nämns i punkt 27 ovan, varken ansökt om eller erhållit familjeförmåner i Polen.
- 30 Familjebidragsskassan har bland annat hävdats att maken till klaganden i det nationella målet har rätt till så kallade familjeförmåner 500+, vilka sedan juli 2019 kan beviljas utan att mottagaren uppbär någon inkomst. Såsom framgår av de uppgifter som erhållits från de behöriga polska myndigheterna ska maken dessutom anses vara yrkesverksam i Polen. Det följer av artikel 68.1 b i) i förordning nr 883/2004 att familjeförmåner i första hand ska utges i denna medlemsstat, eftersom klagandens barn och hans maka är bosatta där.
- 31 Den hänskjutande domstolen anser att det följer av EU-domstolens praxis avseende förordning nr 1408/71, vilken upphävdes genom förordning nr 883/2004, och särskilt av domen av den 14 oktober 2010, Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605), att det endast är möjligt att innehålla en rätt till familjeförmåner på grund av att en sådan rätt föreligger i en annan medlemsstat om familjeförmånerna faktiskt betalas ut av denna andra medlemsstat och att det, i avsaknad av en sådan utbetalning, saknar betydelse att den uteblivna betalningen endast beror på att en ansökan om familjeförmåner inte har lämnats in.
- 32 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att Bundesfinanzhof (Federala skattedomstolen, Tyskland), med avseende på situationer som förelåg när förordning nr 883/2004 var i kraft, har ansett att enligt fiktionen i artikel 68.3 b och artikel 81 i denna förordning ska en ansökan om familjeförmåner som lämnats in i den medlemsstat vars lagstiftning inte är tillämplig med prioritet även anses utgöra en ansökan om familjeförmåner som lämnats in samma dag i den medlemsstat vars lagstiftning har prioritet, vilket gör det möjligt att anse att det formella villkoret för att få rätt till förmåner, inom ramen för en ansökan i den sistnämnda staten, har iakttagits. Enligt Bundesfinanzhof (Federala skattedomstolen) är detta fallet även om den förstnämnda medlemsstaten inte har kännedom om förekomsten av ett utländskt inslag, eftersom sökanden inte hade informerat den om detta, och således inte vidarebefordrade ansökan till den andra medlemsstaten. Härav följer att det endast är när, i den

medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt prioritetsordningen, de materiella villkoren för en rättighet inte är uppfyllda, bland annat på grund av att åldersgränsen eller inkomstgränsen har överskridits, som bestämmelserna i artikel 68 i denna förordning inte är tillämpliga.

- 33 Den hänskjutande domstolen har understrukt att förordning nr 883/2004, såsom framgår av skäl 35 i förordningen, har till syfte att undvika oberättigade sammanträffande av förmåner när rätt till familjeförmåner föreligger enligt flera medlemsstaters lagstiftning, vilket innebär att de prioritetsregler som avses i artikel 68 i denna förordning i princip inte bör leda till att förmånstagaren beviljas förmåner som är lägre än dem som skulle ha utbetalats om dessa prioritetsregler inte hade tillämpades.
- 34 Vad gäller artikel 68.3 i nämnda förordning anser den hänskjutande domstolen att det däri föreskrivna likställandet av ansökningar, såsom de beskrivs i punkt 32 ovan, vilket syftar till att förenkla förfarandet för den berättigade, inte påverkar den omständigheten att fristerna för att lämna in ansökningar om familjeförmåner och möjligheten att retroaktivt bevilja sådana förmåner även fortsättningsvis regleras av nationell lagstiftning och att det följaktligen krävs att en sådan årlig och föregående ansökan lämnas in i Polen. Dessutom rör det förfarande som avses i nämnda artikel 68.3 a endast den situation i vilken beslut ska fattas om en ansökan om beviljande av familjeförmåner som ännu inte har behandlats.
- 35 Om så emellertid inte är fallet och de prioritetsregler som föreskrivs i artikel 68.1 i förordning nr 883/2004 ska tillämpas i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida prioriteten mellan de berörda medlemsstaterna ska fastställas på grundval av de villkor för beviljande av rättigheter som föreskrivs i nationell rätt eller på grundval av kriterierna i artiklarna 11–16 i denna förordning. Vad gäller det andra alternativet önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det ska presumeras att en person arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat, när de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat bekräftar detta, trots att den berörda personen hävdar motsatsen.
- 36 Mot denna bakgrund har Finanzgericht Bremen (Skattedomstolen i Bremen) beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Tillåter artikel 68 i förordning (EG) nr 883/2004 att tyskt familjebidrag delvis återkrävs i efterhand med hänvisning till att det föreligger en prioriterad rätt till förmåner i en annan medlemsstat, även om familjeförmåner för barnet inte har fastställts eller utbetalats eller kommer fastställas eller utbetalas i den andra medlemsstaten, med följderna att beloppet som enligt tysk lagstiftning kvarstår för förmånstagaren i praktiken är lägre än det tyska familjebidraget?
- 2) Om fråga 1 ska besvaras jakande: Beror svaret på frågan, på vilka grunder en rätt till förmåner föreligger i flera medlemsstater i den mening som avses i artikel 68 i förordning (EG) nr 883/2004, eller på vilka grunder de rättigheter som ska samordnas förvärfvas, på villkoren för beviljande enligt nationell lagstiftning eller på de omständigheter på grundval av vilka de berörda personerna enligt artiklarna 11–16 i förordning nr 883/2004 omfattas av den berörda medlemsstatens lagstiftning?

- 3) Om det är de omständigheter på grundval av vilka de berörda personerna enligt artiklarna 11–16 i förordning nr 883/2004 omfattas av den berörda medlemsstatens lagstiftning som är avgörande: Ska artikel 68 jämförd med artikel 1 a och b samt artikel 11.3 a i förordning (EG) nr 883/2004 tolkas på så sätt att det ska anses vara fråga om en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat, eller som befinner sig i en situation som betraktas som likvärdig enligt lagstiftningen om socialförsäkring, när socialförsäkringskassan i den andra medlemsstaten intygat att den berörda personen är inskriven i socialförsäkringen 'för jordbrukare' och den behöriga myndigheten för utgivande av familjeförmåner i den staten bekräftat att den berörda personen utövar förvärvsverksamhet, även när den berörda personen har gjort gällande att försäkringen endast är knuten till äganderätten till gården som är registrerad som jordbruksmark, men på vilken ingen jordbruksverksamhet bedrivs?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 68 i förordning nr 883/2004, som fastställer prioritetsregler vid sammanträffande av familjeförmåner, ska tolkas så, att institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning inte har företräde enligt kriterierna i punkt 1 i denna artikel, kan kräva att den berörda personen återbetalar en del av de förmåner som har utbetalats i denna medlemsstat, på grund av att det föreligger en rätt till sådana förmåner enligt en annan medlemsstats lagstiftning som har företräde, och detta även om ingen familjeförmån har fastställts eller utbetalats i denna andra medlemsstat.
- 38 Domstolen erinrar inledningsvis om att en arbetstagare som, i likhet med klaganden i det nationella målet, arbetar i en medlemsstat och vars familj bor i en annan medlemsstat omfattas av tillämpningsområdet för artikel 67 i förordning nr 883/2004.
- 39 Artikel 67 i förordning nr 883/2004 stadfäster principen att en person har rätt till familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat än den medlemsstat som ska utbetala förmåner, som om dessa familjemedlemmar var bosatta i den sistnämnda medlemsstaten. Denna artikel syftar sålunda till att göra det lättare för migrerande arbetstagare att uppbära familjebidrag i den stat där de har anställning när deras familjer inte har flyttat med (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punkterna 35 och 36 samt där angiven rättspraxis).
- 40 Principen om likställande är inte absolut. För det fall att ett flertal rättigheter tillkommer den berörda personen i enlighet med olika nationella lagstiftningar ska nämligen kumulationsförbudet i artikel 68 i förordning nr 883/2004 tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 oktober 2022, DN (Återkrav av familjeförmåner), C-199/21, EU:C:2022:789, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 41 Såsom framgår av skäl 35 i förordning nr 883/2004 är syftet med dessa regler sålunda att undvika oberättigade sammanträffanden av förmåner när det föreligger rätt till flera familjeförmåner.
- 42 I artikel 68.1 a i förordning nr 883/2004 fastställs således prioritetsregler när flera medlemsstater är skyldiga att utge förmåner på olika grunder, medan artikel 68.1 b anger prioritetsordningen för förmåner som ska utges på samma grund. Enligt artikel 68.2 ska, vid sammanträffande av rätt till

förmåner, familjeförmåner beviljas i enlighet med den lagstiftning som anses ha företräde enligt punkt 1. Rätten till familjeförmåner med stöd av annan eller andra berörda lagstiftningar ska innehållas upp till det belopp som föreskrivs i den förra statens lagstiftning och i förekommande fall utges i form av ett tilläggsbelopp för den del som överstiger detta belopp.

- 43 Vad gäller tillämpligheten av dessa prioriteringsregler ska det erinras om att det följer av domstolens rättspraxis att det inte räcker att familjeförmåner ska utges i den medlemsstat där det berörda barnet är bosatt och att de endast, parallellt, skulle kunna betalas ut i en annan medlemsstat, för att sådan kumulation ska anses föreligga i ett bestämt fall. Det krävs också att den berörda personen uppfyller alla villkor, såväl formella som materiella, som anges i denna stats nationella lagstiftning för att kunna utnyttja denna rätt, vilka kan inkludera ett villkor om att en föregående ansökan ska ha lämnats in (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2010, Schwemmer, C-16/09, EU:C:2010:605, punkterna 52 och 53, samt dom av den 13 oktober 2022, DN (Återkrav av familjeförmåner), C-199/21, EU:C:2022:789, punkterna 34 och 35 samt där angiven rättspraxis).
- 44 Denna rättspraxis, som avser prioriteringsreglerna i artikel 76 i förordning nr 1408/71, har inte ifrågasatts genom införandet av den mekanism som föreskrivs i artikel 68.3 i förordning nr 883/2004.
- 45 Det framgår av artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 att om en ansökan om familjeförmåner inges till den behöriga institutionen i en medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig men inte har prioritet i enlighet med punkterna 1 och 2 i denna artikel, ska institutionen utan dröjsmål vidarebefordra ansökan till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt prioritetsordningen, informera den berörda personen och vid behov tillhandahålla det fyllnadsbelopp som anges i punkt 2, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 60 i förordning nr 987/2009 om provisoriskt beviljande av förmåner.
- 46 Vad gäller den sistnämnda artikeln, vilken, med anledning av den hänvisning till artiklarna 67 och 68 i förordning nr 883/2004 som återfinns däri, måste prövas mot bakgrund av dessa artiklar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punkt 34), konstaterar domstolen att det i punkt 3 första stycket i denna artikel föreskrivs att om den institution till vilken ansökan lämnas finner att dess lagstiftning inte har prioritet ska den fatta ett provisoriskt beslut om de prioriteringsregler som ska gälla och vidarebefordra denna ansökan till institutionen i den andra medlemsstaten och ska även underrätta sökanden. I andra stycket i samma punkt anges att om den institution till vilken ansökan vidarebefordrades inte tar ställning inom två månader från det att ansökan mottagits, ska det provisoriska beslut som antagits av den institution till vilken ansökan först lämnades gälla, och denna institution ska betala ut de förmåner som gäller enligt dess lagstiftning.
- 47 Det framgår således klart av ordalydelsen i artikel 60 i förordning nr 987/2009 att institutionen i en medlemsstat, till vilken en ansökan om familjeförmåner lämnats och som anser att dess lagstiftning inte har prioritet, är skyldig att betala ut de förmåner som föreskrivs i denna lagstiftning, om den institution som anses vara behörig i första hand inte har tagit ställning.
- 48 I ett sådant fall kan denna institution följaktligen inte innehålla utbetalningen av nämnda familjeförmåner upp till det belopp som eventuellt föreskrivs i den lagstiftning som anses ha prioritet och bevilja förmånerna i form av ett tilläggsbelopp för den del som överstiger detta belopp.

- 49 Denna tolkning bekräftas för övrigt av artikel 60.5 i förordning nr 987/2009, i vilken det föreskrivs att när en institution betalar ut provisoriska förmåner till ett belopp som överstiger det belopp som den slutligen ska stå för, får den vända sig till den institution som har det huvudsakliga ansvaret för att återkräva det överskjutande beloppet.
- 50 I artikel 68.3 b i förordning nr 883/2004 föreskrivs dessutom att den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt prioritetsordningen ska behandla ansökan som om den hade lämnats in direkt till denna, och den tidpunkt vid vilken denna ansökan ingavs till den första institutionen ska anses vara tidpunkten för dennas fordran gentemot den institution som har företräde.
- 51 Bestämmelserna i artikel 68.3 i förordning nr 883/2004 kompletteras med bestämmelserna i artikel 81 i samma förordning, enligt vilka inlämnandet av en ansökan till en myndighet, institution eller domstol i en annan medlemsstat än den medlemsstat som ska utge förmånen ska ha samma verkan som om ansökan hade lämnats in direkt till den behöriga myndigheten i den sistnämnda medlemsstaten och den dag då ansökan lämnades in i den första medlemsstaten ska betraktas som ankomstdag hos den behöriga myndigheten, institutionen eller domstolen.
- 52 Syftet med dessa bestämmelser är att underlätta rörligheten för migrerande arbetstagare genom att förenkla de administrativa formaliteterna för dem, med hänsyn till att de administrativa förfaranden som finns i de olika medlemsstaterna är komplicerade, och att undvika att de berörda personerna berövas sina rättigheter av rent formella skäl (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2022, Chief Appeals Officer m.fl., C-3/21, EU:C:2022:737, punkt 26).
- 53 I den mån en ansökan som lämnats in av den berörda personen antas vidarebefordras automatiskt till den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig med prioritet och eftersom det – på grund av den fiktion som innebär att dagen då ansökan lämnades in till en behörig myndighet ska anses vara den dag då ansökan lämnades in till den myndighet som i första hand ska pröva ansökan – krävs det i princip inte längre att det villkor som nämns i punkt 43 ovan, nämligen att en föregående ansökan har lämnats in, är uppfyllt för att bedöma huruvida det föreligger en situation med sammanträffande av familjeförmåner för att tillämpa prioritetsreglerna.
- 54 Icke desto mindre måste alla andra formella och materiella villkor i lagstiftningen i den medlemsstat som är behörig enligt prioritetsreglerna vara uppfyllda eftersom det ska göras en åtskillnad mellan att lämna in en ansökan om familjeförmåner och rätten att motta sådana förmåner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, punkt 46, och dom av den 13 oktober 2022, DN (Återkrav av familjeförmåner), C-199/21, EU:C:2022:789, punkt 42).
- 55 Det ska i detta hänseende erinras om att medlemsstaterna fortfarande är behöriga att utforma sina system för social trygghet och att det ankommer på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma villkoren för beviljande av sociala trygghetsförmåner, förmånernas storlek och under hur lång tid som de ska utgå samt fristerna för att ansöka om dessa förmåner (dom av den 29 september 2022, Chief Appeals Officer m.fl., C-3/21, EU:C:2022:737, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 56 Det följer dessutom av ordalydelsen i artikel 1 a och b i förordning nr 883/2004, i vilken arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare definieras som en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den

- medlemsstat där arbetet eller verksamheten utövas eller där denna situation råder, att bedömningen av huruvida en person utövar sådant arbete eller sådan verksamhet, i den mening som avses i artikel 68 i denna förordning, ankommer på den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetet utförs.
- 57 Eftersom beslutet om beviljande av familjeförmåner är beroende av tolkningen och tillämpningen av lagstiftningen i den berörda medlemsstaten, kan institutionen i en annan medlemsstat nämligen inte bedöma om samtliga villkor är uppfyllda. Denna institution ska således begränsa sig till att konstatera att den behöriga institutionen i en annan medlemsstat antingen faktiskt har beviljat den berörda personen familjeförmåner eller har nekat mottagaren familjeförmåner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 1983, Robards, 149/82, EU:C:1983:26, punkt 11).
- 58 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att Tyskland, när den ursprungliga ansökan om familjebidrag lämnades in i denna medlemsstat, beviljade ansökan med stöd av sin behörighet i egenskap av medlemsstat som har företräde utan att utlösa mekanismen i artikel 60.3 i förordning nr 987/2009.
- 59 Det var först vid en senare kontroll, på grund av en ändring av den lagstiftning som var tillämplig i Polen, som Förbundsrepubliken Tyskland ansåg att dess lagstiftning inte längre hade företräde, i den mening som avses i artikel 68.1 och 68.2 i förordning nr 883/2004, och underrättade såväl mottagaren av familjebidraget som den behöriga polska institutionen om detta, eftersom den sistnämnda, i enlighet med den mekanism som införts genom artikel 68.3 i förordningen, skulle behandla ansökan som om den hade lämnats in direkt till den institutionen, och detta vid den tidpunkt då den lämnades in till den behöriga tyska institutionen.
- 60 I detta avseende ska det preciseras att begreppet ansökan, vilket inte kan likställas med att uppbära en periodisk förmån från myndigheterna i en medlemsstat, kräver att den berörda personen vidtar en administrativ åtgärd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2022, Chief Appeals Officer m.fl., C-3/21, EU:C:2022:737, punkt 31), såsom den som vidtagits av klaganden i det nationella målet som besvarade det frågeformulär som skickades inom ramen för ett förfarande för kontroll av rätten till familjebidrag i syfte att få de uppgifter som hade lämnats bekräftade.
- 61 För det fall samtliga övriga formella och materiella villkor som föreskrivs i den polska lagstiftningen för beviljande av familjebidrag är uppfyllda, kan Republiken Polen inte med framgång åberopa rent formella skäl med avseende på denna ansökan för att neka klaganden i det nationella målet familjeförmåner. Detta gäller i än högre grad då skälen till att en person vägrar eller inte avser att framställa en formell ansökan inte påverkar domstolens svar (se, för ett likande resonemang, dom av den 14 oktober 2010, Schwemmer, C-16/09, EU:C:2010:605, punkt 54).
- 62 Under dessa omständigheter ska den tyska institutionen, i egenskap av den institution till vilken ansökan om familjeförmåner först lämnades, när den polska institutionen, som är behörig i första hand, inte betalar ut de familjeförmåner som är i fråga i det nationella målet och underlåter att ta ställning till begäran om överföring, visserligen betala ut de förmåner som föreskrivs i dess lagstiftning, men kan därefter hos den behöriga polska institutionen begära återbetalning av det belopp av familjeförmånerna som överstiger det belopp som den ska betala enligt bestämmelserna i förordning nr 883/2004.

- 63 Såsom domstolen redan har slagit fast är bestämmelserna i artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 och artikel 60.2 och 60.3 i förordning nr 987/2009 bindande för såväl institutionen i den primärt behöriga medlemsstaten som institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten och det ankommer på dessa båda institutioner att gemensamt handlägga den ansökan som den som ansöker om familjeförmåner har lämnat in till en av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Barnbidrag till biståndsarbetare), C-372/20, EU:C:2021:962, punkt 66).
- 64 Det följer dessutom av principen om lojalt samarbete, såsom den kommer till uttryck i artikel 60.5 i förordning nr 987/2009 och i artikel 84 i förordning nr 883/2004, att en medlemsstat kan kräva att en annan medlemsstat återbetalar den överskjutande familjeförmånen, även för förfluten tid, under förutsättning att de formella och materiella villkor som föreskrivs i den andra medlemsstatens lagstiftning anses vara uppfyllda med avseende på det förflutna.
- 65 Varje annan tolkning, som skulle innebära att en av de behöriga institutionerna kritiseras för bristande samarbete i fråga om storleken på de familjebidrag som ska utbetalas till förmånstagaren eller som medför en skyldighet för mottagaren att återbetala belopp som utbetalats av en institution men som inte åligger denna institution, skulle klart strida mot syftet med reglerna om förbud mot sammanträffande, vilka syftar till att säkerställa att mottagaren av de förmåner som utbetalas av flera medlemsstater erhåller ett totalt belopp som motsvarar den mest förmånliga förmånen som denne har rätt till i enlighet med lagstiftningen i en enda av dessa stater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2010, Schwemmer, C-16/09, EU:C:2010:605, punkt 58 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 66 Det ska i detta sammanhang erinras om att det i artikel 76.4 i förordning nr 883/2004 föreskrivs att även om de myndigheter som avses i denna förordning är skyldiga att besvara alla ansökningar inom rimlig tid och att ge de berörda personerna all information som de behöver för att de med giltig verkan ska kunna göra gällande sina rättigheter enligt förordningen, är de berörda personerna för sin del skyldiga att så snart som möjligt underrätta institutionerna i den behöriga medlemsstaten och i bosättningsmedlemsstaten om alla förändringar i sin personliga situation eller familjesituation som påverkar personernas rätt till förmåner enligt förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2022, Chief Appeals Officer m.fl., C-3/21, EU:C:2022:737, punkt 34).
- 67 För det fall uttalandet från klaganden i det nationella målet, enligt vilket hans maka inte arbetar i Polen, ska anses inte överensstämma med verkligheten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kan detta åsidosättande av informationskyldigheten emellertid inte avhjälpas genom återkrav av förmåner enligt artikel 68 i förordning nr 883/2004, utan genom tillämpning av proportionerliga åtgärder som föreskrivs i nationell rätt, vilka enligt artikel 76.5 i denna förordning dessutom ska iaktta likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen (se, för ett liknade resonemang, dom av den 29 september 2022, Chief Appeals Officer m.fl., C-3/21, EU:C:2022:737, punkt 43).
- 68 Artikel 68 i förordning nr 883/2004, som fastställer prioritetsregler vid sammanträffande av familjeförmåner, ska tolkas så, att institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning inte har företräde enligt kriterierna i punkt 1 i denna artikel, inte kan kräva att den berörda personen återbetalar en del av de förmåner som har utbetalats i denna medlemsstat, på grund av att det föreligger en rätt till sådana förmåner enligt en annan medlemsstats lagstiftning som har företräde, när ingen familjeförmån har fastställts eller utbetalats i denna andra medlemsstat. Den

ger emellertid denna institution rätt att hos den i första hand behöriga institutionen kräva återbetalning av det förmånsbelopp som överstiger det belopp som institutionen är skyldig att betala enligt bestämmelserna i nämnda förordning.

Den andra och den tredje frågan

- 69 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Rättegångskostnader

- 70 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 (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 68 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

ska tolkas så,

att institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning inte har företräde enligt kriterierna i punkt 1 i denna artikel, inte kan kräva att den berörda personen återbetalar en del av de förmåner som har utbetalats i denna medlemsstat, på grund av att det föreligger en rätt till sådana förmåner enligt en annan medlemsstats lagstiftning som har företräde, när ingen familjeförmån har fastställts eller utbetalats i denna andra medlemsstat. Den ger emellertid denna institution rätt att hos den i första hand behöriga institutionen kräva återbetalning av det förmånsbelopp som överstiger det belopp som institutionen är skyldig att betala enligt bestämmelserna i nämnda förordning.

Underskrifter