



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 11 april 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Migrerande arbetstagare – Familjeförmåner – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 3 – Förmåner vid sjukdom – Tillämpningsområde – Närståendepenning – Medborgare i en medlemsstat som är bosatt och arbetar i en annan medlemsstat och som vårdar en familjemedlem i den förstnämnda medlemsstaten – Närståendepeningen är kopplad till vårdbidraget – Artikel 4 – Likabehandling”

I mål C-116/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 23 februari 2023, som inkom till domstolen den 27 februari 2023, i målet

XXXX,

ytterligare deltagare i rättegången:

Sozialministeriumservice,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

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

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- XXXX, genom K. Mayr och D. Menkovic, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom J. Schmoll och C. Leeb, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, 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 18 FEUF, artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 3, 4, 7 och 21 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 EUT L 201, 2005, s. 47), samt effektivitetsprincipen.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan XXXX och Sozialministeriumservice (Socialministeriet, Österrike) (nedan kallat ministeriet). Målet rör ministeriets beslut att inte bevilja XXXX närståendepenning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

- 3 Skälen 8, 9, 12 och 16 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:
 - ”(8) Den allmänna principen om likabehandling är av särskild betydelse för arbetstagare som inte är bosatta i den medlemsstat där de är anställda, bland annat gränsarbetare.
 - (9) Domstolen har vid flera tillfällen yttrat sig om möjligheten till likabehandling av förmåner, inkomster och omständigheter. Denna princip bör uttryckligen antas och utvecklas, samtidigt som innehållet och andan i rättsliga avgöranden efterlevs.
- ...
- (12) Med tanke på proportionaliteten bör man se till att principen om likställande av omständigheter eller händelser inte leder till följder som inte är berättigade objektivt sett eller till att förmåner av samma slag sammanträffar för samma period.

...

(16) Inom gemenskapen är det i princip inte berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsort. I särskilda fall, i synnerhet när det gäller de särskilda förmåner som är knutna till den berörda personens ekonomiska och sociala situation, bör dock bosättningsorten kunna beaktas.”

4 I artikel 3.1 i förordningen föreskrivs följande:

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

a) förmåner vid sjukdom,

...

h) förmåner vid arbetslöshet,

...”

5 I artikel 4 i förordningen föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

6 I artikel 5 i samma förordning föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av denna förordning och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna skall följande gälla:

a) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning förmånerna från det sociala trygghetssystemet eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, skall de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.

b) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, skall den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.”

7 I artikel 7 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”Om annat inte föreskrivs i denna förordning, skall kontantförmåner enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning eller enligt denna förordning inte minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen.”

8 I artikel 11 i förordningen föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. 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,

...”

9 I artikel 21 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. En försäkrad person eller dennes familjemedlemmar, som är bosatta eller vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten, har rätt att erhålla kontantförmåner från den behöriga institutionen enligt den lagstiftning som den tillämpar. Efter överenskommelse mellan den behöriga institutionen och institutionen på bosättnings- eller vistelseorten får dessa förmåner dock utbetalas av institutionen på bosättnings- eller vistelseorten på den behöriga institutionens bekostnad enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten.

...”

Förordning (EU) nr 492/2011

10 I artikel 7.1 och 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), föreskrivs följande:

”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 ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.”

Österrikisk rätt

AVRAG

11 I 14a § stycke 1 Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lag om anpassning av lagstiftningen rörande anställningsavtal, BGBl. 459/1993), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad AVRAG), föreskrivs följande:

”Arbetstagaren kan skriftligen begära en förkortning av den normala arbetstiden, en ändring av arbetstiden eller obetald ledighet för att vårda en närstående ... i slutskedet av dennes liv under en bestämd tid som inte överstiger tre månader, med angivande av när denna tidsperiod påbörjas och dess varaktighet, även om arbetstagaren och den närstående inte ingår i samma hushåll. ...”

12 I 14c § stycke 1 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Under förutsättning att anställningsförhållandet har varat i tre månader utan avbrott, kan arbetstagaren och arbetsgivaren skriftligen avtala om obetald ledighet för närståendevård under en till tre månader för att arbetstagaren ska kunna vårda eller bistå en närstående, i den mening som avses i 14a §, som vid den tidpunkt då ledigheten för närståendevård påbörjas erhåller ett vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre i enlighet med 5 § Bundespflegegeldgesetz [(federal lag om vårdbidrag, BGBl. 110/1993), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad BPGG)]. ...”

BPGG

13 I 3a § BPGG föreskrivs följande:

”1. Österrikiska medborgare som är stadigvarande bosatta i landet har rätt till vårdbidrag enligt denna lag, även om de inte har rätt till en sådan grundförmån som avses i 3 § styckena 1 och 2, såvida inte en annan medlemsstat är behörig i fråga om vårdförmåner enligt förordning [nr 883/2004] ...

2. Följande personer ska likställas med österrikiska medborgare:

1) utlänningar som inte omfattas av någon av följande punkter, förutsatt att likabehandling följer av internationella konventioner eller av unionsrätten, eller

...

3) personer som har uppehållsrätt enligt unionsrätten ...

...”

14 I 21c § BPGG föreskrivs följande:

”1. Personer som har avtalat om ledighet för närståendevård enligt 14c § AVRAG ... har i enlighet med bestämmelserna i detta avsnitt rätt till närståendepenning under ledigheten för närståendevård, men endast under högst tre månader. ... Närståendepenning är en rättighet.

2. För att kunna göra anspråk på närståendepenning måste den lediga personen, på grundval av det anställningsförhållande som numera är vilande, ha varit försäkrad under en oavbruten period på tre månader ... med full försäkring ... Om inte annat föreskrivs i denna lag eller i en förordning som antagits med stöd av stycke 5, ska närståendepenning betalas ut med ett belopp som motsvarar grundbeloppet för arbetslöshetsersättning ...

3. Personer som för att vårda en närstående i slutskedet av dennes liv eller ett svårt sjukt barn, tar ut ledighet för vård av närstående i livets slutskede

1) enligt 14a § eller 14b § AVRAG ...

...

ska under ledigheten för vård av närstående i livets slutskede ha rätt till närståendepenning i enlighet med detta avsnitt. ...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 Klaganden i det nationella målet, en italiensk medborgare som sedan år 2013 är bosatt och arbetar i Österrike, ingick i enlighet med 14c § stycke 1 AVRAG ett avtal med sin arbetsgivare om ledighet för närståendevård för perioden 1 maj 2022–13 juni 2022 för att vårda sin far, som var bosatt i Italien.
- 16 Den 10 maj 2022 lämnade klaganden in en ansökan om närståendepenning till ministeriet med stöd av 21c § stycke 1 BPGG för perioden 10 maj 2022–13 juni 2022, på grund av att hans fars hälsotillstånd krävde vård dygnet runt. Klagandens far, som förefaller ha uppburit ett vårdbidrag enligt den italienska lagstiftningen, skulle i enlighet med 3a § BPGG på grund av sitt vårdbehov haft rätt till ett vårdbidrag enligt nivå 3 om han hade haft hemvist i Österrike.
- 17 Klagandens far avled den 29 maj 2022.
- 18 Genom beslut av den 7 juni 2022 avslag ministeriet klagandens ansökan med motiveringen att hans far inte uppbar vårdbidrag enligt österrikisk rätt, eftersom utbetalningen av ett sådant bidrag till den vårdbehövande personen var en nödvändig förutsättning för att den vårdande personen skulle få närståendepenning enligt den tillämpliga österrikiska lagstiftningen.
- 19 Den 7 juli 2022 överklagade klaganden det beslutet till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike), som är den hänskjutande domstolen, och gjorde gällande att närståendepenning inte är kopplad till vårdbidraget, eftersom vårdbidraget beviljas och utbetalas till den vårdbehövande personen, medan närståendepenning beviljas och utbetalas till den vårdande personen. Närståendepenning utgör således ett ekonomiskt bistånd till den vårdande personen, vilket innebär att beviljandet av nämnda förmån avgörs av den personens arbetsplats. En sådan förmån ska nämligen betraktas som en "förmån vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004. Eftersom klaganden arbetar i Österrike anser han att den österrikiska lagstiftningen, i vilken denna förmån föreskrivs, är tillämplig på honom i förevarande fall, i enlighet med artikel 11.3 a i den förordningen, och att han har rätt att erhålla nämnda förmån, som har karaktären av en kontantförmån, även om han vistas i en annan medlemsstat, i enlighet med artikel 21.1 i nämnda förordning.
- 20 Klaganden har vidare gjort gällande att den tolkning som görs i ministeriets beslut av den 7 juni 2022 i princip utesluter att medborgare i Europeiska unionen som inte är österrikiska medborgare har rätt till närståendepenning, eftersom det endast är dessa personer som i allmänhet kan ha föräldrar som är bosatta utanför Österrike. Denna tolkning utgör således en indirekt diskriminering av migrerande arbetstagare eller åtminstone en begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare i strid med artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.
- 21 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att även om parterna i det nationella målet kommer överens om att närståendepenning ska anses vara en "förmån vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004, är det även tänkbart att denna förmån har karaktären av en ersättning vid tillfälligt avbrott i arbetet, vilket motiverar att den behandlas som en arbetslöshetsersättning.
- 22 Vad för det andra gäller kvalificeringen av närståendepenningen som en "kontantförmån", har den hänskjutande domstolen hänvisat till EU-domstolens praxis enligt vilken de förmåner som betalas ut till den vårdande personen betraktas som "förmåner vid sjukdom" i enlighet med förordning nr 883/2004. Eftersom den aktuella förmånen beviljas den vårdande personen men i slutändan

kommer den vårdbehövande personen till godo, ska den följaktligen inte anses utgöra en "kontantförmån", utan en "vårdförmån", som endast betalas ut för vård av de personer som är bosatta i Österrike. Det är emellertid även möjligt att anse att denna förmån inte omfattas av förordning nr 883/2004, utan beror på den vårdande personens ställning enligt arbetsrätten, vilket skulle få till följd att den ska utbetalas om den vårdande personen uppfyller villkoren i 21c § stycke 1 BPGG, oberoende av var den vårdbehövande personen är bosatt.

- 23 För det tredje vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den omständigheten att klaganden har utövat sin rätt till fri rörlighet för tio år sedan, genom att bosätta sig i Österrike, påverkar tillämpningen av förordning nr 883/2004 och följaktligen huruvida beslutet att inte bevilja honom närståendepenning inte utgör hinder för att utöva denna rätt till fri rörlighet.
- 24 Vad för det fjärde gäller det krav som föreskrivs i 3a § BPGG, enligt vilket rätten till det österrikiska vårdbidraget är förbehållet vårdbehövande personer som har hemvist i Österrike, har den hänskjutande domstolen påpekat att det naturligtvis är lättare för österrikiska medborgare att uppfylla det kriteriet än medborgare i andra medlemsstater, såsom klagandens far, i förevarande fall, som var bosatt i Italien och verkar ha uppburet ett italienskt vårdbidrag. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida det föreligger en indirekt diskriminering, i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 883/2004, på grund av nationalitet men även på grund av bosättningsorten, eftersom kravet på att den vårdbehövande personen ska uppbära ett österrikiskt vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre, för att den vårdande personen ska kunna göra anspråk på närståendepenning, påverkar migrerande arbetstagare, såsom klaganden, i högre grad än österrikiska medborgare, vars föräldrar i allmänhet har hemvist i Österrike.
- 25 För det femte vill den hänskjutande domstolen få utrett i vilken mån det – mot bakgrund av rättspraxis från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), av vilken det framgår att varje socialförsäkringsorgan ska pröva ansökningar utifrån ett socialt perspektiv, varvid den lagstiftning som är förmånligare för den försäkrade tillämpas – ska beaktas att klaganden uppfyllde villkoren för utbetalning av en annan fördelaktigare nationell förmån, nämligen den närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede som föreskrivs i 21c § stycke 3 BPGG, vilken inte är beroende av att ett österrikiskt vårdbidrag betalas ut till den vårdbehövande personen. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida den aktuella situationen – trots att nämnda rättspraxis inte är tillämplig på ministeriet, som inte är ett socialförsäkringsorgan, och klaganden inte har ansökt om närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede – inte utgör indirekt diskriminering i strid med bland annat artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7 i stadgan.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Är närståendepenning en förmån vid sjukdom i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 883/2004, eller möjligen en annan förmån enligt artikel 3 i den förordningen?
 - 2) För den händelse att närståendepenning är en förmån vid sjukdom, är den då en kontantförmån i den mening som avses i artikel 21 i förordning nr 883/2004?
 - 3) Är närståendepenning en förmån för den vårdande personen eller för den vårdbehövande personen?

- 4) Omfattas därmed en situation av förordning nr 883/2004 när en person som är italiensk medborgare och ansöker om närståendepenning sedan den 28 juni 2013 är stadigvarande bosatt i Österrike, i delstaten Oberösterreich, och sedan den 1 juli 2013 sammanhängande har arbetat i Österrike i samma delstat och hos samma arbetsgivare – varför det inte föreligger något som tyder på att sökanden ska anses vara gränsarbetare – och där denne med arbetsgivaren har ingått ett avtal om ledighet för närståendevård för att vårda sin far, som är italiensk medborgare och varaktigt bosatt i Italien (Sassuolo) för den tid som målet gäller, nämligen den 1 maj 2022 till den 13 juni 2022, och hos [ministeriet] har ansökt om närståendepenning?
- 5) Utgör artikel 7 i förordning nr 883/2004 alternativt icke-diskrimineringsprincipen såsom den kommit till uttryck i olika bestämmelser i unionsrätten (till exempel artikel 18 FEUF, artikel 4 i förordning nr 883/2004 och liknande) hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken förmånen närståendepenning är avhängig av att den vårdbehövande personen uppbar ett österrikiskt vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre?
- 6) Utgör den unionsrättsliga effektivitetsprincipen eller den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen såsom den kommit till uttryck i olika bestämmelser i unionsrätten (till exempel artikel 18 FEUF, artikel 4 i förordning nr 883/2004 och liknande) när sådana faktiska omständigheter föreligger som de förevarande hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse eller nationell fast rättspraxis, i vilka det inte ges något utrymme för en omtolkning av 'ansökan om närståendepenning' till 'ansökan om ledighet för vård av närstående i livets slutskede', eftersom det är otvetydigt att ett formulär för 'ansökan om närståendepenning' har använts och inte ett formulär för 'ansökan om ledighet för vård av närstående' liksom det också är helt klart att ett avtal ingåtts med arbetsgivaren, vilket avser 'vård av närstående' och inte 'vård i livets slutskede' – trots att det underliggande sakförhållandet, på grund av att klagandens vårdbehövande far avled under tiden, i princip också skulle uppfylla villkoren för närståendepenning grundad på ledighet för vård av närstående i livets slutskede om endast ett annat avtal hade ingåtts med arbetsgivaren och en annan ansökan hade ingetts till myndigheten?
- 7) Utgör artikel 4 i förordning nr 883/2004 eller någon annan bestämmelse i unionsrätten (t.ex. artikel 7 i [stadgan]) hinder för en nationell bestämmelse (21c § stycke 1 [BPGG]), enligt vilken förmånen närståendepenning är avhängig av att den vårdbehövande personen uppbar ett österrikiskt vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre, medan denna förmån enligt en annan nationell bestämmelse (21c § stycke 3 BPGG) under samma sakförhållande inte är avhängig av ett motsvarande villkor?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida begreppet "förmåner vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att det omfattar en närståendepenning som betalas ut till en arbetstagare som bistår eller vårdar en närstående som uppbar vårdbidrag i en annan medlemsstat, och som av denna anledning har rätt till obetald ledighet. Om detta är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en sådan förmån omfattas av begreppet kontantförmåner i den mening som avses i den förordningen.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 28 Europeiska kommissionen har, utan att formellt åberopa att dessa frågor inte kan tas upp till prövning, gjort gällande att de inte är relevanta för utgången i det nationella målet, eftersom artikel 45 FEUF och artikel 7 i förordning nr 492/2011 är tillämpliga, oberoende av huruvida den aktuella närståendepenningen omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.
- 29 Det ska i detta sammanhang erinras om att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 7 december 2023, Obshtina Razgrad, C-441/22 och C-443/22, EU:C:2023:970, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 30 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att det svar som EU-domstolen kommer att ge på dessa frågor är relevant för utgången i det nationella målet, bland annat för att, mot bakgrund av unionsrätten, kvalificera den aktuella närståendepenningen. Det kan därför inte anses att den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen har begärt uppenbart inte är nödvändig för att den ska kunna avgöra det nationella målet.
- 31 Den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan kan således tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 32 EU-domstolen betonar inledningsvis att distinktionen mellan de förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och de förmåner som faller utanför detta område huvudsakligen grundas på varje förmåns grundläggande kännetecken, bland annat dess syfte och villkor för beviljande, och inte på om en förmån kvalificeras som en social trygghetsförmån i nationell lagstiftning eller inte (dom av den 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 33 Det framgår således av fast praxis att en förmån kan anses vara en social trygghetsförmån om den beviljas mottagaren – 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. Dessa två villkor är kumulativa (dom av den 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 34 Vad gäller det första villkoret i föregående punkt, ska det erinras om att detta villkor är uppfyllt när en förmån beviljas på grundval av objektiva kriterier som, så snart de är uppfyllda, ger rätt till förmånen utan att den behöriga myndigheten kan beakta andra personliga omständigheter (dom av den 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

- 35 I förevarande fall framgår det att det första villkoret är uppfyllt, eftersom den aktuella förmånen beviljas per automatik, i enlighet med 21c § stycke 1 sista meningen BPGG, när sökanden har rätt till ledighet för närståendevård, utan att ministeriet beaktar den sökandes andra personliga omständigheter.
- 36 Vad gäller det andra villkoret i punkt 33 ovan anges i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 uttryckligen "förmåner vid sjukdom", vilka är förmåner som huvudsakligen avser en sjuk persons tillfrisknande genom att den vård tillhandahålls som personens hälsotillstånd kräver, och således täcker den risk som är knuten till ett sjukdomstillstånd (dom av den 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 37 Domstolen har i detta avseende slagit fast att kostnader orsakade av den vårdbehövande personens vårdbehov – vilka parallellt eller ej, avser vård och förbättring av vederbörandes dagliga liv såsom bland annat kostnader, vilka säkerställer att nämnda person får assistans av utomstående – kan likställas med "förmåner vid sjukdom" i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom sådana kostnader syftar till att förbättra de vårdbehövande personernas hälsotillstånd och livssituation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punkterna 23 och 24, och dom av den 25 juli 2018, A (Stöd till en person med funktionsnedsättning), C-679/16, EU:C:2018:601, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis).
- 38 I förevarande fall följer beviljandet av den aktuella närståendepenningen visserligen av den vårdande personens ställning som arbetstagare. Detta beviljande villkoras emellertid av att den vårdbehövande personen uppbär ett vårdbidrag enligt en viss nivå i enlighet med österrikisk rätt.
- 39 Det framgår vidare att den aktuella närståendepenningen – även om den beviljas och utbetalas till den vårdande personen för att kompensera för inkomstförlusten under den obetalda ledigheten – dessutom och huvudsakligen i slutändan har till syfte att göra det möjligt för den vårdande personen att tillhandahålla den vård som den vårdande personens hälsotillstånd kräver, vilket innebär att det i första hand är den vårdbehövande personen som kommer i åtnjutande av närståendepenningen.
- 40 Under dessa omständigheter anser domstolen att den aktuella närståendepenningen omfattas av begreppet "förmåner vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.
- 41 Vad därefter gäller frågan huruvida denna förmån ska anses utgöra en "kontantförmån" i den mening som avses i nämnda förordning, ska det preciseras att nämnda förmån består av ett fast penningbelopp som regelbundet betalas ut till den vårdande personen, utan att hänsyn tas till den faktiska vårdkostnaden, i syfte att kompensera för den inkomstförlust som följer av ledigheten för närståendevård och att lindra de kostnader som denna ledighet medför.
- 42 I detta avseende följer det av domstolens praxis att inbetalning av avgifter för en utomstående, som en vårdbehövande person har anlitat som assistent i hemmet utgör en kontantförmån, i den mån denna förmån är kopplad till den egentliga vårdförmånen, eftersom den avser att underlätta användningen av vård (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2004, Gaumain-Cerri och Barth, C-502/01 och C-31/02, EU:C:2004:413, punkt 27).
- 43 Den aktuella närståendepenningen, vilken bland annat är kopplad till den egentliga vårdförmånen, ska följaktligen också anses utgöra en "kontantförmån" i den mening som avses i förordning nr 883/2004.

44 Mot denna bakgrund ska den första, den andra, den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att begreppet ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i den bestämmelsen omfattar en närståendepenning som betalas ut till en arbetstagare som bistår eller vårdar en närstående som uppbär vårdbidrag i en annan medlemsstat, och som av denna anledning har rätt till obetald ledighet. Härav följer att en sådan förmån även omfattas av begreppet kontantförmåner i den mening som avses i den förordningen.

Den femte frågan

45 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen i sin femte fråga har hänvisat till artikel 18 FEUF.

46 Det ska erinras om att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

47 Vad gäller artikel 18 FEUF har EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att denna bestämmelse endast kan tillämpas fristående i fall som omfattas av unionsrätten för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, EU:C:2022:969, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

48 På området för social trygghet har icke-diskrimineringsprincipen emellertid genomförts genom artikel 45 FEUF och artikel 4 i förordning nr 883/2004 samt genom artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 98).

49 Mot bakgrund av samtliga omständigheter som den hänskjutande domstolen har angett, finner EU-domstolen att den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 45.2 FEUF, artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken beviljandet av en närståendepenning villkoras av att den vårdbehövande personen uppbär ett vårdbidrag enligt en viss nivå i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten.

50 Det ska erinras om att syftet med artikel 4 i förordning nr 883/2004 är att i enlighet med artikel 45 FEUF säkerställa likabehandling i fråga om social trygghet utan avseende på nationalitet, genom att avskaffa all sådan diskriminering i detta avseende som följer av medlemsstaternas nationella lagstiftning. I artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 anges vidare att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner inom en annan medlemsstats territorium som landets egna arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkterna 93 och 94 och där angiven rättspraxis).

- 51 Uttrycket ”social förmån”, som i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 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 och som normalt tillerkänns nationella arbetstagare huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller endast därför att de är bosatta i den medlemsstaten. Detta uttrycks utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater framstår således kunna underlätta deras rörlighet inom unionen och därmed deras integrering i värdmedlemsstaten. Hänvisningen i nämnda bestämmelse till sociala förmåner ska därför inte tolkas restriktivt (dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 95 och där angiven rättspraxis).
- 52 Det framgår vidare av domstolens praxis att vissa förmåner kan utgöra såväl förmåner vid sjukdom i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 53 Den omständigheten att den aktuella närståendepenningen, såsom påpekats i punkt 39 ovan, framför allt syftar till att den vårdbehövande personen ska komma i åtnjutande av den saknar följaktligen betydelse för att denna förmån även anses utgöra en ”social förmån” i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, i den mån nämnda förmån är avsedd att trygga försörjningen av en arbetstagare som inte utövar någon yrkesverksamhet under sin ledighet och således inte uppbär någon lön.
- 54 Detta gör sig än mer gällande, eftersom både artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, såsom påpekats i punkt 48 ovan, innebär en konkretisering av principen om likabehandling i fråga om social trygghet som kommer till uttryck i artikel 45 FEUF. Dessa båda bestämmelser ska således i princip tolkas på samma sätt och i överensstämmelse med artikel 45 FEUF (dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 98).
- 55 En 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. Under dessa omständigheter utgör nämnda åtskillnad enligt domstolens praxis således en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som endast kan godtas om den är objektivt motiverad (dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 99 och där angiven rättspraxis).
- 56 I förevarande fall villkoras den aktuella närståendepenningen, i enlighet med 21c § stycke 1 BPGG, jämförd med 14c § stycke 1 AVRAG och 3 § BPGG, av att den vårdbehövande personen uppbär ett vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre i enlighet med österrikisk rätt. Närståendepenningen beviljas således endast om de österrikiska myndigheterna är behöriga att betala ut ett vårdbidrag till den vårdbehövande personen. Den direkta anknytningen till den medlemsstat där de vårdbehövande personerna har sin hemvist ska följaktligen anses vara fastställd.
- 57 Härav följer att den omständigheten att närståendepenningen är kopplad till vårdbidraget, som beviljas enligt den tillämpliga österrikiska lagstiftningen, kan påverka migrerande arbetstagare, såsom klaganden vars far var bosatt i en annan medlemsstat, i större utsträckning än österrikiska medborgare, vars familj, och i synnerhet föräldrarna, i allmänhet har hemvist i Österrike.

- 58 Det framgår således att den omständigheten att närståendepenningen är kopplad till en annan förmån medför en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som endast är tillåten om den är objektivt motiverad.
- 59 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att 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 (dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner), C-328/20, EU:C:2022:468, punkt 104 och där angiven rättspraxis).
- 60 Även om beslutet om hänskjutande inte innehåller någon uppgift om huruvida det är motiverat att närståendepenningen är kopplad till vårdbidraget enligt nivå 3 eller högre, som beviljas enligt den tillämpliga österrikiska lagstiftningen, har kommissionen emellertid i sitt skriftliga yttrande hänvisat till målet att bevara den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet.
- 61 Det ska i detta sammanhang betonas att domstolen redan har slagit fast att förordning nr 883/2004 inte inrättar ett gemensamt system för social trygghet, utan låter olika nationella system bestå. Medlemsstaterna behåller sin befogenhet att utforma sina system för social trygghet och i avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer det på varje medlemsstat att i sin lagstiftning bland annat fastställa villkoren för rätt till sociala förmåner (dom av den 15 september 2022, Rechtsanwaltskammer Wien, C-58/21, EU:C:2022:691, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 62 I den mån vårdbehovet, såsom kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, kan tyda på omfattningen av den vård som den berörda personen behöver, vilket i förekommande fall innebär att den vårdande personen inte kan fortsätta att utöva sin yrkesverksamhet, verkar målet att begränsa rätten till offentligt finansierade förmåner till fall där vårdbehovet uppgår till nivå 3 eller högre vara legitimt.
- 63 Det ska emellertid betonas att ett sådant villkor avseende ett vårdbehov på nivå 3 eller högre även kan vara uppfyllt när vårdbidrag beviljas i enlighet med lagstiftningen i en annan medlemsstat. Det ska i detta hänseende erinras om att artikel 5 i förordning nr 883/2004, jämförd med skäl 9 i samma förordning, stadfäster den i rättspraxis fastställda principen om likställande av förmåner, inkomster och faktiska omständigheter, som unionslagstiftaren har velat införa i förordningens text för att denna princip ska utvecklas med iakttagande av innehållet och andan i domstolens avgöranden (dom av den 12 mars 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 64 Det ankommer emellertid i slutändan på den hänskjutande domstolen att – bland annat mot bakgrund av övervägandena i punkterna 61–63 ovan och på grundval av samtliga relevanta och tillgängliga uppgifter, med hänsyn till de skäl som godtas i unionsrätten och som det erinrats om i punkt 59 ovan, bland annat vad gäller huruvida det föreligger en eventuell risk för att den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet allvarligt rubbas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punkt 41, och dom av den 15 september 2022, Rechtsanwaltskammer Wien, C-58/21, EU:C:2022:691, punkt 74 och där angiven rättspraxis) – bedöma om den omständigheten att den aktuella närståendepenningen är kopplad till ett vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre, som beviljas i enlighet med österrikisk lagstiftning, kan motiveras. Den aktuella indirekta diskriminering på grund av nationalitet som avses i punkt 58 ovan kan således endast vara motiverad om den syftar

till att uppnå det eftersträvade målet på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, EU:C:2022:969, punkt 37 och där angiven rättspraxis), vilket det också ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

- 65 Mot denna bakgrund ska den femte frågan besvaras enligt följande. Artikel 45.2 FEUF, artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken beviljandet av en närståendepenning villkoras av att den vårdbehövande personen uppbär ett vårdbidrag enligt en viss nivå i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten, såvida inte det villkoret är objektivt motiverat av ett legitimt mål, vilket bland annat avser att bevara den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet, och utgör ett proportionerligt medel för att uppnå det målet.

Den sjätte och den sjunde frågan

- 66 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning eller nationell rättspraxis, enligt vilken beviljandet av en närståendepenning och en närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede underställs olika villkor, och enligt vilken det vidare inte är tillåtet att omklassificera en ansökan om ledighet för närståendevård till en ansökan om ledighet för vård av närstående i livets slutskede.
- 67 I artikel 48 FEUF föreskrivs ett system för att samordna medlemsstaternas lagstiftningar, inte för att harmonisera dem. Förordning nr 883/2004 har antagits på grundval av den artikeln. Skillnaderna i fråga om innehåll och förfarande mellan de sociala trygghetssystemen i var och en av medlemsstaterna, och följaktligen mellan rättigheterna för de personer som är anslutna till dem, berörs således inte av denna bestämmelse, utan varje medlemsstat är behörig att i sin lagstiftning, med iakttagande av unionsrätten, föreskriva de villkor som ska gälla för beviljande av förmåner inom ett system för social trygghet (dom av den 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Barnbidrag till biståndsarbetare), C-372/20, EU:C:2021:962, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 68 Förordning nr 883/2004 inrättar således inte ett gemensamt system för social trygghet, utan den låter skilda nationella system bestå. Förordningens enda syfte är att samordna systemen så att den fria rörligheten för personer fritt kan utnyttjas. Medlemsstaterna behåller således sin befogenhet att reglera sina respektive system för social trygghet (dom av den 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Barnbidrag till biståndsarbetare), C-372/20, EU:C:2021:962, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 69 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att villkoren för beviljande av en närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede enligt 21c § stycke 3 BPGG skiljer sig från dem som föreskrivs i stycke 1 i den paragrafen vad gäller beviljande av den aktuella närståendepenningen, eftersom det i 21c § stycke 3 BPGG inte krävs att den vårdbehövande personen uppbär ett österrikiskt vårdbidrag enligt nivå 3 eller högre, såsom föreskrivs i 21c § stycke 1 BPGG.
- 70 I en sådan situation som den aktuella verkar det vidare inte som att ministeriet, i enlighet med Verwaltungsgerichtshofs (Högsta förvaltningsdomstolen) fasta praxis, ska pröva ansökan om närståendepenning utifrån ett socialt perspektiv, varvid den förmånligare lagstiftningen

tillämpas, även om sökanden uppfyller villkoren för att beviljas en fördelaktigare nationell förmån, det vill säga närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede enligt 21c § stycke 3 BPGG.

- 71 Såsom den österrikiska regeringen har hävdad i sitt skriftliga yttrande regleras den olikartade utformningen av två rättigheter avseende sociala trygghetsförmåner, som var och en har olika syften, liksom hur dessa rättigheter ska göras gällande vid de behöriga nationella myndigheterna, emellertid endast av den nationella rätten.
- 72 Det framgår således att den olikartade utformningen av villkoren för beviljande av en närståendepenning och en närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede inte får diskriminerande effekter till nackdel för de personer som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.
- 73 Mot denna bakgrund ska den sjätte och sjunde frågan besvaras enligt följande. Artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning eller nationell rättspraxis, enligt vilken beviljandet av en närståendepenning och en närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede underställs olika villkor, och enligt vilken det vidare inte är tillåtet att omklassificera en ansökan om ledighet för närståendevård till en ansökan om ledighet för vård av närstående i livets slutskede.

Rättegångskostnader

- 74 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:

- 1) Artikel 3.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen**

ska tolkas så,

att begreppet ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i den bestämmelsen omfattar en närståendepenning som betalas ut till en arbetstagare som bistår eller vårdar en närstående som uppbär vårdbidrag i en annan medlemsstat, och som av denna anledning har rätt till obetald ledighet. Härav följer att en sådan förmån även omfattas av begreppet kontantförmåner i den mening som avses i den förordningen.

- 2) Artikel 45.2 FEUF, artikel 4 i förordning nr 883/2004 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 de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken beviljandet av en närståendepenning villkoras av att den vårdbehövande personen uppbär ett vårdbidrag

enligt en viss nivå i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten, såvida inte det villkoret är objektivt motiverat av ett legitimt mål, vilket bland annat avser att bevara den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet, och utgör ett proportionerligt medel för att uppnå det målet.

3) Artikel 4 i förordning nr 883/2004

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en lagstiftning eller nationell rättspraxis, enligt vilken beviljandet av en närståendepenning och en närståendepenning på grundval av ledighet för vård av närstående i livets slutskede underställs olika villkor, och enligt vilken det vidare inte är tillåtet att omklassificera en ansökan om ledighet för närståendevård till en ansökan om ledighet för vård av närstående i livets slutskede.

Underskrifter