



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 25 november 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF – Fri rörlighet för arbetstagare – Likabehandling – Familjeförmåner som utges till biståndsarbetare som tar med sig sina familjemedlemmar till det tredjeland där de är placerade – Avskaffande – Artikel 288 andra stycket FEUF – Unionsrättsakter – Förordningarnas räckvidd – Nationell lagstiftning vars tillämpningsområde avser en större personkrets än en förordnings – Villkor – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 11.3 a och e – Tillämpningsområde – Medborgare i en medlemsstat som är anställd som biståndsarbetare hos en arbetsgivare etablerad i en annan medlemsstat och som har skickats på uppdrag i ett tredjeland – Artikel 68.3 – Rätten för den som ansöker om familjeförmåner att lämna in en enda ansökan till antingen en institution i den medlemsstat som är primärt behörig eller till en institution i den medlemsstat som är sekundärt behörig”

I mål C-372/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) genom beslut av den 30 juli 2020, som inkom till domstolen den 6 augusti 2020, i målet

QY

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjunde avdelningen J. Passer, tillika tillförordnad ordförande på åttonde avdelningen, samt domarna F. Biltgen (referent) och N. Wahl,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Österrikes regering, genom J. Schmoll, E. Samoilova och A. Posch, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och D. Martin, 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 4.2 och 4.3 FEU, av artiklarna 4.4, 45, 208 och 288 FEUF, av artiklarna 7, 11.3 a och e, 67 och 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, med rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), av artiklarna 11, 60.2 och 60.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1), och av 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan QY, klaganden i det nationella målet, och Finanzamt Österreich (skattemyndigheten i Österrike), tidigare Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (skattekontoret för 8:e, 16:e och 17:e distriktet i Wien, Österrike) (nedan kallad skattemyndigheten), angående den senares beslut att inte bevilja QY barnbidrag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

- 3 Skälen 12 och 16 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:
 - ”(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 i fråga om social trygghet beroende av var den berörda personen är bosatt. 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 1 z i samma förordning föreskrivs följande:

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

5 I artikel 2 i nämnda förordning, med rubriken ”Personkrets”, anges följande i punkt 1:

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

6 I artikel 3.1 i samma förordning föreskrivs följande:

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

...

j) familjeförmåner.”

7 I artikel 4 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Likabehandling”, 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.”

8 I artikel 5 i samma förordning, med rubriken ”Likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser”, 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.”*

9 I artikel 7 i nämnda förordning 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.”

10 Artikel 11 i samma förordning, med rubriken ”Allmänna bestämmelser”, har följande lydelse:

”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,
- b) en offentligt anställd omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat till vilken den förvaltning som sysselsätter denne hör,
- c) en person som erhåller arbetslöshetsersättning i enlighet med artikel 65 enligt lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt omfattas av den medlemsstatens lagstiftning,
- d) en person som är inkallad eller återinkallad till militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,
- e) en person på vilken a–d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.

...”

11 Artiklarna 12–16 i förordning nr 883/2004 föreskriver särskilda bestämmelser gällande personer som är utstationerade (artikel 12), personer som är verksamma i två eller flera medlemsstater (artikel 13), personer som har valt en frivillig försäkring eller en frivillig fortsättningsförsäkring (artikel 14), extraanställda vid de europeiska institutionerna (artikel 15) och undantag från artiklarna 11–15 i förordningen (artikel 16).

12 Artiklarna 67 och 68 i denna förordning återfinns i kapitel 8, med rubriken ”Familjeförmåner”, i avdelning III i samma förordning. Under rubriken ”Familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat” har artikel 67 följande lydelse:

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

13 Artikel 68 i förordning nr 883/2004, 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 tillägskriterier:
 - 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.
 - ii) Om det gäller rättigheter som förvärvats på grund av uttag av pension: barnens bostadsort, förutsatt att en pension skall utges enligt dess lagstiftning, och i andra hand – i förekommande fall – den längsta försäkringsperioden eller bosättningsperioden som fullgjorts i enlighet med berörda lagstiftningar.
 - 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.”

Förordning nr 987/2009

14 Artikel 11 i förordning nr 987/2009 har följande lydelse:

”1. Om två eller flera medlemsstaters institutioner har skilda uppfattningar när det gäller att fastställa bosättningsorten för en person som omfattas av [förordning nr 883/2004], ska dessa institutioner i samförstånd fastställa var den berörda personen har sina huvudsakliga intressen, på grundval av en samlad bedömning av alla tillgängliga uppgifter om relevanta fakta, vilket skulle kunna omfatta följande:

- a) Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.
- b) Personens situation, inbegripet:
 - i) Verksamhetens art och särskilda karaktär, särskilt platsen där verksamheten vanligtvis utövas, verksamhetens stadigvarande karaktär och ett anställningsavtals varaktighet.
 - ii) Personens familjesituation och personens familjeband.
 - iii) Utövändet av oavlönad verksamhet.
 - iv) När det gäller studerande, deras inkomstkälla.
 - v) Personens bostadsförhållanden, särskilt huruvida bostaden har permanent karaktär.
 - vi) Den medlemsstat där personen anses vara bosatt för skatteändamål.

2. Om de berörda institutionerna efter övervägande av olika kriterier som grundar sig på relevanta fakta enligt punkt 1 inte kan komma överens, ska den berörda personens avsikt såsom den framgår av sådana fakta och omständigheter, särskilt skälen till att personen har flyttat, anses vara avgörande för fastställandet av personens faktiska bosättningsort.”

15 I artikel 60.2 och 60.3 i förordning nr 987/2009 föreskrivs följande:

”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 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 [förordning 883/2004], 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 883/2004], ska den utan dröjsmål fatta ett provisoriskt beslut om de prioritetsregler som ska gälla och, i enlighet med artikel 68.3 i grundförordningen, 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.”

Förordning nr 492/2011

16 I artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 492/2011 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

17 I 4 § stycke 1 i Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (den allmänna socialförsäkringslagen) av den 9 september 1955 (BGBl., 189/1955), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet föreskrivs följande:

”Följande personer omfattas (helförsäkrade) enligt denna förbundslag av sjukförsäkring, olycksfallsförsäkring och pensionsförsäkring, under förutsättning att anställningen i fråga inte är utesluten från full försäkring enligt artiklarna 5 och 6 eller endast ger delvis försäkring i enlighet med artikel 7:

...

(9) personal inom det utvecklingssamarbete som avses i artikel 2 i [Bundesgesetz über den Personaleinsatz im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Entwicklungshelfergesetz) (lagen om anställning av personal inom ramen för utvecklingsarbete (lagen om biståndsarbetare)) av den 10 november 1983 (BGBl. 574/1983)].”

18 I 13 § stycke 1 i lagen om biståndsarbetare, som var i kraft till och med den 31 december 2018 och som därefter upphävdes, föreskrevs följande:

”Anställda och med dem sammanboende familjemedlemmar ska, under förberedelsen och uppdraget vad gäller rätten till förmåner från kompensationsfonden för familjeförmåner och skatteavdrag för underhållsberättigade barn enligt artikel 33.3 i [Einkommensteuergesetz 1988 (1988 års lag om inkomstskatt)], behandlas som om de inte vistas permanent i uppdragslandet, under förutsättning att dessa personer är österrikiska medborgare eller personer som enligt unionsrätten likställs därmed.”

19 I 26 § styckena 1 och 2 i Bundesabgabenordnung (den federala skattelagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad BAO), föreskrivs följande:

”1. En person ska anses ha sin hemvist, i den mening som avses i skattelagstiftningen, där han eller hon har en bostad under omständigheter som talar för att vederbörande kommer att bevara och använda bostaden.

2. En person ska anses ha sin stadigvarande vistelseort, i den mening som avses i skattelagstiftningen, där han eller hon är bosatt under omständigheter som talar för att vederbörande inte bara tillfälligt vistas på denna ort eller i det landet.

3. Österrikiska medborgare som är anställda av ett offentligrättsligt organ och som tjänstgör i utlandet (utlandspersonal) likställs med personer som stadigvarande vistas på den ort på vilken de av tjänsteavdelningen anvisade lokalerna finns. Detsamma gäller för deras makar, förutsatt att paret lever varaktigt i ett hushåll, och för deras minderåriga barn som ingår i deras hushåll.”

20 Enligt 1 § Bundesgesetz betreffend Familienlastenausgleich durch Beihilfen (lag om kompensation för familjeutgifter genom bidrag) av den 24 oktober 1967 (BGBl. 376/1967), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad FLAG), ska de förmåner som föreskrivs där ”beviljas för att i familjens intresse täcka utgifter”.

21 Enligt 2 § stycke 1 FLAG har personer som har hemvist eller stadigvarande vistas i Österrike rätt till barnbidrag för underåriga barn.

22 I 2 § stycke 8 FLAG föreskrivs att personer endast har rätt till barnbidrag om de har centrum för sina huvudsakliga intressen i Österrike. Centrum för en persons huvudsakliga intressen är beläget i den stat till vilken personen har närmare personliga och ekonomiska förbindelser.

23 Enligt 5 § stycke 3 FLAG ger barn som är stadigvarande bosatta utomlands inte rätt till barnbidrag.

24 I 8 § FLAG regleras barnbidragets storlek och i styckena 1–3 fastställs en tabell som grundar sig på antalet barn och en tabell som grundar sig på ålder. Barnbidraget ökar med jämna mellanrum i enlighet med ett beslut från Verfassungsgesichtshof (Författningsdomstolen, Österrike).

25 I 53 § FLAG föreskrivs följande:

”(1) Inom ramen för denna förbunds lag likställs medborgare i stater som är parter till [avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3)], i den mån som det följer av ovannämnda avtal, med österrikiska medborgare. I detta sammanhang ska ett barns stadigvarande bosättning i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i enlighet med gemenskapsbestämmelserna, likställas med ett barns stadigvarande bosättning i Österrike.

...

(4) Stycke 1 andra meningen ska inte tillämpas med avseende på 8a § styckena 1–3.

(5) 26 § stycke 3 BAO ... är tillämplig till och med den 31 december 2018 vad gäller de förmåner som avses i denna federala lag. Från och med den 1 januari 2019 ska 26 § stycke 3 BAO tillämpas

på de förmåner som avses i denna förbundslag endast för personer som är stationerade utomlands och som bedriver verksamhet för en territoriell enhets räkning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 26 Klaganden i det nationella målet och hennes tre barn är samtliga tyska medborgare och har sin registrerade hemvist i Tyskland. Klagandens make, som är far till de tre barnen, är brasiliansk medborgare och har aldrig haft någon registrerad hemvist i Tyskland.
- 27 Sedan år 2002 arbetar klaganden som biståndsarbetare. Mellan åren 2013 och 2016 vistades familjen i både Tyskland och Brasilien, där klagandens make äger fast egendom och där han arbetade som lantbrukare.
- 28 Den 6 september 2016 ingick klaganden ett anställningsavtal med en österrikisk icke-statlig organisation. Enligt detta avtal var klagandens anställningsort Wien (Österrike), och hon och hennes familjemedlemmar omfattades av socialförsäkringen genom Wiener Gebietskrankenkasse (Wiens lokala sjukförsäkringskassa, Österrike). Efter att ha fullföljt en förberedande kurs i Wien mellan den 6 september och den 21 oktober 2016 påbörjade klaganden ett uppdrag i Uganda den 31 oktober 2016. Detta uppdrag, under vilket hennes familj medföljde, varade till och med den 15 augusti 2019 och avbröts endast mellan den 17 oktober 2017 och den 7 februari 2018 på grund av födseln av hennes tredje barn. Under detta avbrott bodde hon i hennes föräldrars bostad i Tyskland, och uppbar en förlossningsersättning från Wiens lokala sjukförsäkringskassa. Mellan den 15 augusti och den 15 september 2019, det vill säga den sista månaden innan hennes anställningsavtal upphörde, tillbringade klaganden en period i Wien, för återintegrering. Under denna period bodde klaganden, precis som under sin förberedande utbildning, i en bostad i Wien som arbetsgivaren hade ställt till hennes förfogande på bland annat villkoret att klaganden och hennes familj endast kunde använda sig av den under utbildningen eller under återintegreringsperioden. Under klagandens utlandsuppdrag uppläts bostaden till andra biståndsarbetare. Under dessa perioder var klagandens, hennes barns och hennes makes huvudsakliga registrerade hemvist i Österrike.
- 29 När klaganden utförde sitt arbete som biståndsarbetare hade hennes make, som följde med henne under hennes perioder utomlands, hand om hushållsarbetet. Under de perioder under vilka klaganden hade uppdrag tillbringande hon sina semestrar i Tyskland, där hon hade bankkonton.
- 30 Fram till september 2016 erhöll klaganden barnbidrag för sina två första barn, som betalades ut av den behöriga tyska myndigheten. Genom beslut av denna myndighet av den 26 september 2016 drogs detta bidrag in med motiveringen att Republiken Österrike var behörig stat att bevilja familjeförmåner, eftersom klaganden numera arbetade i Österrike och hennes make inte förvärvsarbetade i Tyskland.
- 31 Den 5 oktober 2016 ansökte klaganden om barnbidrag vid skatteförvaltningen för sina två första barn och den 8 januari 2018 ansökte hon om barnbidrag för sitt tredje barn. Hon gjorde gällande att hennes familj inte hade någon gemensam bostad vare sig i Tyskland eller i Brasilien, eftersom samtliga medlemmar i hennes familj vanligtvis följde med henne till anställningsorten under hennes perioder i utlandet. När klaganden lämnade in dessa ansökningar var hennes anställningsort Uganda.

- 32 Skattemyndigheten avslag hennes ansökningar med motiveringen att hon inte hade rätt till österrikiskt barnbidrag, eftersom hennes arbete som biståndsarbetare utfördes i ett tredjeland. Hon hade följaktligen inte anställning i Österrike, i den mening som avses i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, och omfattades således inte av tillämpningsområdet för denna förordning. Dessutom utgjorde klagandens lägenhet i Wien inte en "bosättning" och tillät inte heller för "vistelse", i den mening som avses i artikel 1 j respektive k i nämnda förordning, vilket innebar att Republiken Österrike inte kunde anses som bosättningsmedlemsstat i den mening som avses i artikel 11.3 e i samma förordning. Klaganden hade inte heller rätt till familjeförmåner enligt nationella bestämmelser.
- 33 Klaganden överklagade dessa beslut och gjorde gällande att Republiken Österrike är den medlemsstat där hon hade anställning, i den mening som avses i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, eftersom Wien enligt anställningsavtalet var hennes anställningsort. Dessutom fick hon sina instruktioner från Wien, gick den förberedande utbildningen i Wien samt tillbringade månaden för återintegration i denna stad. Hon hade dessutom registrerat sig i Wien och hade där centrumet för sina huvudsakliga intressen.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Bundesfinanzgericht (Federala skattedomstolen, Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Ska artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 tolkas så, att den omfattar en situation där en kvinnlig arbetstagare, som är medborgare i en medlemsstat där hon och barnen är bosatta, tar anställning som biståndsarbetare hos en arbetsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat – en anställning som enligt lagstiftningen i den sistnämnda medlemsstaten omfattas av det obligatoriska försäkringssystemet där – utstationeras till ett tredjeland efter att först ha fullgjort en förberedande utbildning, och sedan återvänder till den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad efter en period för återintegration?
- 2) Strider en lagbestämmelse i en medlemsstat, såsom 53 § stycke 1 [FLAG], som bland annat föreskriver en självständig skyldighet till likabehandling med inhemska medborgare, mot förbudet att genomföra förordningar i den mening som avses i artikel 288 andra stycket FEUF?
- Frågorna 3 och 4 avser en situation där klagandens situation omfattas av artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 och unionsrätten enbart föreskriver att familjeförmåner ska beviljas i den medlemsstat där hon är bosatt.
- 3) Ska den för arbetstagare i artikel 45.2 FEUF och, i andra hand, i artikel 18 FEUF stadgade principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom 13 § stycke 1 i [lagen om biståndsarbetare], i dess lydelse som var i kraft till och med 31 december 2018 ..., som villkorar rätten till familjeförmåner i den medlemsstat som inte är behörig enligt unionsrätten med att biståndsarbetaren ska ha haft centrum för sina huvudsakliga intressen där redan innan anställningen påbörjades, vilket också måste uppfyllas av landets egna medborgare?
- 4) Ska artikel 68.3 i förordning 883/2004 och artikel 60.2 och 60.3 i [förordning nr 987/2009], tolkas så, att institutionen i den medlemsstat som klaganden förmodat vara behörig anställningsstat och där ansökan om familjeförmåner har lämnats in, men vars lagstiftning varken är primärt eller sekundärt tillämplig, men där det finns en rätt till familjebidrag genom en alternativ bestämmelse i nationell rätt, är skyldig att analogt tillämpa

bestämmelserna om skyldigheten att vidarebefordra en ansökan, om att lämna information, om att fatta ett provisoriskt beslut om prioritetsreglerna, och om att göra en preliminär utbetalning?

- 5) Avser skyldigheten att fatta ett provisoriskt beslut om tillämpningen av prioritetsreglerna uteslutande [skattemyndigheten] i egenskap av institution eller även den förvaltningsdomstol till vilken överklagandet har lämnats in?
- 6) Vid vilken tidpunkt är förvaltningsdomstolen skyldig att fatta ett provisoriskt beslut om tillämpliga prioritetsregler?

Fråga 7 avser det fallet att klagandens situation omfattas av artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 och det enligt unionsrätten åligger både anställningsmedlemsstaten och bosättningsmedlemsstaten att bevilja familjeförmåner.

- 7) Ska uttrycket 'institutionen [ska] vidarebefordra ansökan' i artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 och orden 'ska den institutionen ... vidarebefordra ... ansökan' i artikel 60 i förordning nr 987/2009, tolkas så, att dessa bestämmelser förenar institutionen i den medlemsstat som är primärt behörig och institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten på så sätt att båda ska pröva en enda ansökan om familjebidrag, eller ska sökanden göra en särskild ansökan om eventuell utbetalning till institutionen i den medlemsstaten vars bestämmelser är sekundärt tillämpliga, så att sökanden gör två ansökningar (fysiska formulär) hos två institutioner i två medlemsstater, vilket i sakens natur utlöser två olika frister?

Frågorna 8 och 9 avser perioden från och med 1 januari 2019, efter vilken Österrike, genom införandet av indexreglering av barnbidrag, upphörde att bevilja familjebidrag till biståndsarbetare genom att ta bort 13 § stycke 1 [lagen om biståndsarbetare] i dess tidigare lydelse.

- 8) Ska artiklarna 4.4 FEUF, 45 FEUF och 208 FEUF, artikel 4.3 FEU samt artiklarna 2, 3 och 7 och bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 883/2004 tolkas så, att de innebär ett generellt förbud för en medlemsstat att dra in familjeförmånerna för biståndsarbetare som tar med sina familjemedlemmar till platsen för insatsen i tredjelandet?

Fråga 9 som ett alternativ

- 9) Ska artiklarna 4.4 FEUF, 45 FEUF och 208 FEUF, artikel 4.3 FEU och artiklarna 2, 3 och 7 samt avdelning II i förordning nr 883/2004 tolkas så, att de garanterar att en biståndsarbetare som redan har förvärvat rätt till familjeförmåner för tidigare perioder, i en situation som den i det nationella målet, individuellt och konkret bibehåller denna rätt under en period, trots att medlemsstaten har avskaffat beviljandet av familjeförmåner för biståndsarbetare?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat i vilken hon själv och hennes barn är bosatta, som anställts som biståndsarbetare i enlighet med ett anställningsavtal med en arbetsgivare med säte i en annan medlemsstat, som i enlighet med lagstiftningen i denna andra medlemsstat omfattas av det obligatoriska systemet för social trygghet i den medlemsstaten, som placeras i ett tredjeland men inte direkt efter anställningen utan efter att först ha fullgjort en utbildning i nämnda andra medlemsstat, och som sedan återvänder till sistnämnda stat för en period av återintegrering, ska anses vara anställd i denna medlemsstat, i enlighet med denna bestämmelse, eller, om så inte är fallet, huruvida situationen för en sådan arbetstagare omfattas av artikel 11.3 e i denna förordning.
- 36 I syfte att besvara denna fråga erinrar domstolen först om att enbart det förhållandet att en arbetstagares verksamhet bedrivs utanför unionens territorium inte är tillräckligt för att unionens regler om fri rörlighet för arbetstagare inte ska vara tillämpliga, och bland annat förordning nr 883/2004, så länge anställningsförhållandet har en tillräckligt stark anknytning till unionens territorium (dom av den 8 maj 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det finns en tillräckligt stark anknytning mellan den aktuella anställningen och unionens territorium bland annat när en unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat har anställts av ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat för vilket vederbörande utför arbetet (dom av den 8 maj 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 38 I förevarande fall, och med beaktande av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande, konstaterar domstolen att det föreligger en tillräckligt stark anknytning mellan den i det nationella målet aktuella anställningen och unionens territorium, närmare bestämt till Österrike. Klagandens arbetsgivare är nämligen etablerad i Österrike och det var i denna medlemsstat som hon fullföljde dels en utbildningsperiod före uppdraget i Uganda, dels en period av återintegration efter detta uppdrag. Vidare har anställningsavtalet ingåtts i enlighet med österrikisk rätt, klaganden är ansluten till det österrikiska socialförsäkringssystemet och utför sina uppgifter inom ramen för det utvecklingsbistånd som tillhandahålls av Republiken Österrike. Dessa omständigheter är även relevanta i fråga om tillämpningen av principen om en enda tillämplig lagstiftning i artikel 11 i förordning nr 883/2004.
- 39 Vad därefter gäller frågan huruvida en sådan person som klaganden i det nationella målet ska anses ha varit anställd ”i en medlemsstat”, i förevarande fall Republiken Österrike, i den mening som avses i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004, eller om hon omfattas av artikel 11.3 e i denna förordning, ska det erinras om att sistnämnda bestämmelse har karaktären av uppsamlingsregel som kan tillämpas på samtliga personer som befinner sig i en situation som inte regleras specifikt i andra bestämmelser i nämnda förordning, för att införa ett fullständigt system för att fastställa vilken lagstiftning som ska tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punkt 31).

- 40 Mot bakgrund av denna subsidiaritet finns det anledning att pröva huruvida det typfall som avses i artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 motsvarar till exempel en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, varvid de situationer som avses i artikel 11.3 b–d inte har något samband med en sådan situation.
- 41 Även om det i förevarande fall vid första anblick förefaller som om klaganden inte har varit anställd ”i en medlemsstat”, eftersom hon var placerad i Uganda, framgår det icke desto mindre av de handlingar som domstolen har tillgång till att klaganden, både före placeringen och efter det att hon kommit tillbaka från denna, arbetade i Österrike, där hennes arbetsgivare är etablerad, och att hon till och med hade en tjänstebostad där. Dessutom hade klaganden, hennes barn och hennes make sin huvudsakliga hemvist i Österrike under anställningsavtalets löptid och omfattades där av socialförsäkringen genom Wiens lokala sjukförsäkringskassa.
- 42 Även om det visar sig att klaganden, såsom skattemyndigheten har gjort gällande vid den hänskjutande domstolen, har haft hemvist i en annan medlemsstat, skulle en motsvarande situation uppvisa likheter med den situation som var aktuell i det mål som gav upphov till domen av den 29 juni 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), som rörde tolkningen av 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 (EGT L 149, 1971, s. 2), vilken upphävts och ersatts av förordning nr 883/2004. Det målet rörde en anställd i ett företag som var etablerat i en annan medlemsstat än den där den anställde var bosatt, varvid den anställde arbetade utanför unionens territorium. I punkt 24 i den domen slog domstolen fast att i en sådan situation ”kan lagstiftningen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt inte tillämpas, eftersom denna lagstiftning inte har någon anknytning till anställningsförhållandet, i motsats till lagstiftningen i den stat där arbetsgivaren är etablerad, som följaktligen ska tillämpas”.
- 43 Oaktat den omständigheten att det arbete som klaganden i det nationella målet utförde för sin österrikiska arbetsgivare utfördes utanför unionens territorium, och att hon fortfarande hade anknytning till sitt ursprungsland, det vill säga Förbundsrepubliken Tyskland, genom att där förfoga över en bostad som hennes föräldrar ställt till hennes förfogande, ska artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 följaktligen tolkas så, att den avser lagstiftningen i den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, det vill säga den österrikiska lagstiftningen, och att denna lagstiftning är den enda lagstiftning vilken klaganden är underkastad, varför det inte är nödvändigt att beakta subsidiaritetsregeln i artikel 11.3 e i denna förordning.
- 44 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 11.3 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat i vilken hon själv och hennes barn är bosatta, som anställts som biståndsarbetare i enlighet med ett anställningsavtal med en arbetsgivare med säte i en annan medlemsstat, som i enlighet med lagstiftningen i denna andra medlemsstat omfattas av det obligatoriska systemet för social trygghet i den medlemsstaten, som placeras i ett tredjeland men inte direkt efter anställningen utan efter att först ha fullgjort en utbildning i nämnda andra medlemsstat, och som sedan återvänder till sistnämnda stat för en period av återintegrering, ska anses vara anställd i denna medlemsstat, i enlighet med denna bestämmelse.

Den andra frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 288 andra stycket FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat att anta en nationell lagstiftning vars tillämpningsområde avser en större personkrets än den i förordning nr 883/2004, genom att föreskriva att medborgare i stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska likställas med medlemsstatens egna medborgare.
- 46 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att artikel 288 andra stycket FEUF utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom 53 § stycke 1 FLAG, i den mån som en sådan nationell bestämmelse, såsom framgår av punkt 11 i domen av den 10 oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101), kan leda till att direkt tillämplig unionsrätt döljs för enskilda och således faktiskt äventyra det tolkningsmonopol som unionsrätten tillerkänner EU-domstolen.
- 47 I detta avseende är det på sin plats att erinra om domstolens praxis enligt vilken bestämmelserna i en förordning, på grund av deras beskaffenhet och funktion i unionens rättskällesystem, i allmänhet har omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna, utan att det krävs att de nationella myndigheternas antar några tillämpningsföreskrifter. Vissa bestämmelser i förordningar kan emellertid fordra att medlemsstaterna antar sådana föreskrifter för att nämnda bestämmelser ska kunna genomföras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punkterna 39 och 40 och där angiven rättspraxis).
- 48 Medlemsstaterna får anta tillämpningsbestämmelser till en förordning så länge de inte hindrar förordningens direkta tillämplighet, inte döljer dess gemenskapsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönmässig bedömning som de förfogar över enligt den nämnda förordningen, samtidigt som de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser (dom av den 21 december 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 49 I förevarande fall, och utan att det är nödvändigt för domstolen att uttala sig om huruvida en bestämmelse som 53 § stycke 1 FLAG ska anses utgöra en bestämmelse för att genomföra förordning nr 883/2004, räcker det att konstatera att den direkta tillämpligheten av nämnda förordning under alla omständigheter får till följd att de nationella domstolarna kan kontrollera huruvida den nationella åtgärden är förenlig med förordningens innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali och Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, punkt 34), och, i förekommande fall, underlåta att tillämpa nämnda bestämmelse för att säkerställa företrädet för unionsrätten, det vill säga, i det nationella målet, förordning nr 883/2004.
- 50 Unionsrätten utgör således inte hinder för en medlemsstat att anta en sådan bestämmelse som 53 § stycke 1 FLAG, under förutsättning att denna nationella bestämmelse emellertid tolkas i överensstämmelse med artikel 4 i förordning nr 883/2004 och att förordningens företräde inte äventyras.
- 51 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande: Artikel 288 andra stycket FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstat att anta en nationell lagstiftning vars tillämpningsområde avser en större personkrets än den i förordning nr 883/2004, genom att föreskriva att medborgare i stater som är parter i avtalet om Europeiska

ekonomiska samarbetsområdet ska likställas med medlemsstatens egna medborgare, under förutsättning att denna lagstiftning tolkas i överensstämmelse med förordningen i fråga och att förordningens företrädare inte äventyras.

Den tredje och den fjärde frågan

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

Den femte och den sjätte frågan

- 53 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte och den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida skyldigheten, enligt artikel 60.3 i förordning nr 987/2009, att fatta ett provisoriskt beslut i fråga om nationell lagstiftning som är tillämplig med prioritet, endast åligger den behöriga nationella institution till vilken ansökan om familjeförmåner lämnas eller även den nationella domstol som handlägger ett överklagande i detta sammanhang, och när denna domstol i så fall ska fatta ett sådant beslut.
- 54 Det ska inledningsvis erinras om att det av domstolens fasta praxis följer att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras 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 om förhandsavgörande 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 frågorna är hypotetiska 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 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 55 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen, inom ramen för det nationella målet, redan har fattat ett provisoriskt beslut om att den behöriga österrikiska institutionen ska lämna över den i det nationella målet aktuella ansökan om familjeförmåner till sin tyska motsvarighet och inleda ett förfarande för dialog med den sistnämnda.
- 56 Det är uppenbart att detta beslut grundar sig på en analog tillämpning av artikel 60.3 i förordning nr 987/2009, men paradoxalt nog framgår det av begäran om förhandsavgörande att denna domstol för det första inte anser sig behörig att fatta ett sådant provisoriskt beslut, och för det andra anser att det inte finns någon bestämmelse som är tillämplig vid en sådan talan som den som är aktuell i det nationella målet.
- 57 Eftersom den hänskjutande domstolen emellertid redan har fattat detta beslut och eftersom detta kan få full verkan, om än provisoriskt, saknar den femte frågan relevans för avgörandet av det nationella målet och är således hypotetisk.
- 58 För detta konstaterande talar den omständigheten att Republiken Österrike, såsom framgår av svaret på den första frågan, i förevarande fall ska anses vara den medlemsstat som i enlighet med artikel 68.1 a i förordning nr 883/2004 är primärt behörig att utge de i det nationella målet aktuella

familjeförmånerna, vilket innebär att de österrikiska myndigheterna inte är skyldiga att med stöd av artikel 60.3 i förordning nr 987/2009 fatta något provisoriskt beslut om vilken nationell lagstiftning som är tillämplig med prioritet. Under dessa omständigheter är frågan huruvida den hänskjutande domstolen ska fatta ett sådant ”provisoriskt” beslut i de österrikiska myndigheternas ställe hypotetisk och ska därför avvisas.

- 59 Den omständigheten att den femte frågan avvisas medför även att den sjätte frågan ska avvisas, eftersom den grundar sig på premissen att den femte frågan ska besvaras jakande
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska både den femte och den sjätte frågan avvisas.

Den sjunde frågan

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 och artikel 60 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att de är bindande för såväl institutionen i den primärt behöriga medlemsstaten som institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten, vilket innebär att den som ansöker om familjeförmåner endast behöver lämna in en enda ansökan till en av dessa institutioner och att det därefter ankommer på dessa båda institutioner att handlägga ansökan gemensamt, eller om den som ansöker om familjeförmåner ska lämna in en ansökan till var och en av dessa institutioner.
- 62 Av artikel 68.3 i förordning nr 883/2004 följer i detta hänseende 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, ”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”. Vidare ”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”.
- 63 I artikel 68.3 i förordning nr 883/2004 anges således tydligt att när en ansökan om familjeförmåner lämnas in till den behöriga institutionen i en medlemsstat vars lagstiftning inte är prioriterad, ska denna myndighet omedelbart vidarebefordra ansökan till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är prioriterad, och underrätta sökanden om detta. I ett sådant fall är den andra institutionen skyldig att behandla ansökan i fråga som om den hade lämnats in direkt till den institutionen vid den tidpunkt då ansökan lämnades in till den första institutionen.
- 64 Det framgår lika klart av ordalydelsen i artikel 60.2 och 60.3 i förordning nr 987/2009 att om den institution som mottagit en ansökan i enlighet med punkt 1 i samma artikel ”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” och att denna institution, om den finner att dess lagstiftning är tillämplig men inte har prioritet, ”utan dröjsmål [ska] 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 ”underrätta sökanden” därom.

- 65 Det följer således såväl av artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 som av artikel 60.2 och 60.3 i förordning nr 987/2009, att sökanden endast måste lämna in en enda ansökan till en enda behörig institution. Denna institution, beroende på om den anser sig ha en prioriterad eller sekundär behörighet, är skyldig att i det första fallet själv utge de begärda familjeförmånerna och, i det andra fallet, lämna över den ifrågavarande ansökan till den behöriga institutionen i den medlemsstat som den anser vara prioriterat behörig, allt för att säkerställa att en sådan ansökan om familjeförmåner behandlas utan dröjsmål.
- 66 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den sjunde frågan besvaras enligt följande. Artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 och artikel 60.2 och 60.3 i förordning nr 987/2009 ska tolkas så, att de är bindande för såväl institutionen i den primärt behöriga medlemsstaten som institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten, vilket innebär att den som ansöker om familjeförmåner endast behöver lämna in en enda ansökan till en av dessa institutioner och att det därefter ankommer på båda institutioner att handlägga ansökan gemensamt.

Den åttonde och den nionde frågan

- 67 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde och den nionde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 4.4 FEUF, 45 FEUF och 208 FEUF, artikel 4.3 FEU samt artiklarna 2, 3 och 7 och bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 883/2004, ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att generellt avskaffa de familjeförmåner som den hittills utgett till biståndsarbetare som tar med sig sina familjemedlemmar till det tredjeland där de är placerade.
- 68 För att besvara denna fråga påpekar domstolen, för det första, vad gäller artikel 45 FEUF, att alla medborgare i Europeiska unionen, oavsett bosättningsort och nationalitet, som har utnyttjat rätten till fri rörlighet för arbetstagare och som har förvärvat arbetat i en annan medlemsstat än bosättningsmedlemsstaten, omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2002, de Groot, C-385/00, EU:C:2002:750, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 69 Även om artikel 45 FEUF utgör hinder för varje åtgärd som – även om den är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet eller bosättningsort – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den grundläggande rättigheten till fri rörlighet som garanteras enligt denna artikel, ger den emellertid inte en arbetstagare som flyttar från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat någon rätt att i värdmedlemsstaten göra gällande att vederbörande ska ha rätt till samma socialförsäkringsskydd som vederbörande hade i ursprungsmedlemsstaten enligt den statens nationella lagstiftning (dom av den 19 september 2019, van den Berg m.fl., C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 70 Vad för det andra gäller artikel 48 FEUF föreskrivs däri ett system för att samordna medlemsstaternas lagstiftningar, inte för att harmonisera dem. 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 19 september 2019, van den Berg m.fl., C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

- 71 Det bör tilläggas att förordning nr 883/2004 inte inrättar ett gemensamt system för social trygghet, utan den låter skilda nationella system bestå. Förordningens enda syfte är nämligen att samordna systemen så att den fria rörligheten för personer fritt kan utnyttjas. Enligt domstolens fasta praxis har medlemsstaterna således kvar sin befogenhet att reglera sina system för social trygghet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 72 Vid utövandet av denna befogenhet ska medlemsstaterna iaktta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna i EUF-fördraget om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (dom av den 23 januari 2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 73 I förevarande fall ska det således prövas huruvida Republiken Österrike har åsidosatt dessa bestämmelser när den beslutade att avskaffa de familjeförmåner som den hittills utgett till biståndsarbetare som tar med sig sina familjemedlemmar till det tredjeland där de är placerade.
- 74 I detta avseende framgår det av begäran om förhandsavgörande att den österrikiska lagstiftarens avskaffande är av allmän karaktär och ska tillämpas utan åtskillnad på förmånstagare som är medborgare i såväl denna medlemsstat som andra medlemsstater, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 75 Det verkar således inte som att nämnda avskaffande, som började gälla från och med den 1 januari 2019, medför en direkt diskriminering på grund av nationalitet.
- 76 När det gäller en möjlig indirekt diskriminering på grund av den berörde arbetstagarens nationalitet, beroende på i vilken medlemsstat denne eller dennes familjemedlemmar är bosatta, konstaterar domstolen att det varken i bestämmelserna i förordning nr 883/2004, närmare bestämt artiklarna 7 och 67 däri – vars syfte är att förhindra att en medlemsstat ges möjlighet att göra beviljandet av familjeförmåner eller dess belopp beroende av att familjemedlemmarna till en anställd är bosatta i den medlemsstat som gör utbetalningen – (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1995, Imbernon Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306, punkt 21), eller i artikel 45 FEUF föreskrivs att rätten till fri rörlighet för arbetstagare är tillämplig utanför unionen. Tvärtom framgår det av den klara ordalydelsen i artikel 45 FEUF att den fria rörligheten för arbetstagare ”ska säkerställas inom unionen”.
- 77 Avskaffandet av familjeförmåner för biståndsarbetare som bor med sin familj i ett tredjeland kan således inte utgöra en indirekt diskriminering inom unionen om, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, behandlingen av dessa arbetstagare från och med den 1 januari 2019 i fråga om familjeförmåner inte skiljer sig åt beroende på om de har eller inte har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att ha lämnat sin ursprungsmedlemsstat för att bosätta sig i Österrike, utan det beror uteslutande på om de berörda biståndsarbetarnas barn är bosatta i ett tredjeland eller i en annan medlemsstat, inbegripet Österrike.
- 78 Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att biståndsarbetaren, som redan har förvärvat rätt till familjeförmåner för tidigare perioder, har förlorat denna rätt till följd av den nya lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2019, eftersom förlusten av denna rätt inte verkar bero på att arbetstagaren har utövat sin rätt till fri rörlighet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

- 79 Det ska i detta hänseende tilläggas, för det första, att det vid besvarandet av dessa frågor inte går att dra några slutsatser av domen av den 12 juni 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156) eller domen av den 26 november 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732), eftersom de mål som gav upphov till dessa domar inte vare sig rättsligt eller faktiskt är jämförbara med situationen i förevarande nationella mål, såsom den beskrivs i begäran om förhandsavgörande. I förstnämnda mål var det nämligen fråga om ändringar av rättigheter som unionsmedborgare förvärvat inom unionen till följd av att de hade utövat sin rätt till fri rörlighet. I förevarande fall avser lagändringen biståndsarbetare som är i tjänst och vars barn bor tillsammans med dem utanför unionens territorium.
- 80 Vidare kan risken, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, för att avskaffandet av barnbidrag för biståndsarbetare kan utgöra hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och, i förekommande fall, göra denna rörlighet mindre attraktiv, eller leda till en minskad efterfrågan på yrket som ”biståndsarbetare” – vilket dock måste bedömas mot bakgrund av de faktiska omständigheterna –, i vilket fall som helst inte ge upphov till en situation som strider mot artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF. Såsom framgår av punkterna 71 och 72 ovan föreskriver dessa bestämmelser nämligen inte någon harmonisering av medlemsstaternas system för social trygghet, utan medlemsstaterna bibehåller i stället sin behörighet att med iakttagande av unionsrätten utforma sina system för social trygghet, och EUF-fördraget garanterar inte arbetstagare att en utvidgning av deras verksamhet till fler än en medlemsstat eller en överföring av verksamheten till en annan medlemsstat behandlas konsekvensneutralt vad avser social trygghet. Med beaktande av skillnaderna mellan medlemsstaternas lagstiftningar om social trygghet kan en sådan utvidgning eller överföring vara mer eller mindre fördelaktig eller ofördelaktig för en arbetstagare när det gäller socialförsäkringsskyddet. Härav följer att om tillämpningen av den nationella lagstiftningen är mindre fördelaktig för en arbetstagare, ska lagstiftningen ändå anses vara förenlig med artiklarna 45 FEUF och 48 FEUF under förutsättning att den berörde arbetstagaren inte missgynnas i förhållande till arbetstagare som utövar hela sin verksamhet i den medlemsstat där lagstiftningen gäller eller i förhållande till arbetstagare som redan tidigare omfattades av lagstiftningen och att den inte helt enkelt leder till att erlagda socialavgifter går förlorade (dom av den 14 mars 2019, Vester, C-134/18, EU:C:2019:212, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 81 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den åttonde och den nionde frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 45 och 48 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstat att generellt avskaffa de familjeförmåner som den hittills utgett till biståndsarbetare som tar med sig sina familjemedlemmar till det tredjeland där de är placerade, förutsatt dels att avskaffandet tillämpas utan åtskillnad såväl på förmånstagare som är medborgare i denna medlemsstat som på förmånstagare som är medborgare i andra medlemsstater, dels att avskaffandet inte medför att de berörda biståndsarbetarna behandlas olika beroende på om de har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet före eller efter avskaffandet, utan utifrån om deras barn bor med dem i en medlemsstat eller i ett tredjeland.

Rättegångskostnader

- 82 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 (åttonde avdelningen) följande:

- 1) Artikel 11.3 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 en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat i vilken hon själv och hennes barn är bosatta, som anställts som biståndsarbetare i enlighet med ett anställningsavtal med en arbetsgivare med säte i en annan medlemsstat, som i enlighet med lagstiftningen i denna andra medlemsstat omfattas av det obligatoriska systemet för social trygghet i den medlemsstaten, som placeras i ett tredjeland men inte direkt efter anställningen utan efter att först ha fullgjort en utbildning i nämnda andra medlemsstat, och som sedan återvänder till sistnämnda stat för en period av återintegrering, ska anses vara anställd i denna medlemsstat, i enlighet med denna bestämmelse.
- 2) Artikel 288 andra stycket FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstat att anta en nationell lagstiftning vars tillämpningsområde avser en större personkrets än den i förordning nr 883/2004, genom att föreskriva att medborgare i stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 ska likställas med medlemsstatens egna medborgare, under förutsättning att denna lagstiftning tolkas i överensstämmelse med förordningen i fråga och att förordningens företrädare inte äventyras.
- 3) Artikel 68.3 a i förordning nr 883/2004 och artikel 60.2 och 60.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de är bindande för såväl institutionen i den primärt behöriga medlemsstaten som institutionen i den sekundärt behöriga medlemsstaten, vilket innebär att den som ansöker om familjeförmåner endast behöver lämna in en enda ansökan till en av dessa institutioner och att det därefter ankommer på båda institutioner att handlägga ansökan gemensamt.
- 4) Artiklarna 45 och 48 FEUF, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstat att generellt avskaffa de familjeförmåner som den hittills utgett till biståndsarbetare som tar med sig sina familjemedlemmar till det tredjeland där de är placerade, förutsatt dels att avskaffandet tillämpas utan åtskillnad såväl på förmånstagare som är medborgare i denna medlemsstat som på förmånstagare som är medborgare i andra medlemsstater, dels att avskaffandet inte medför att de berörda biståndsarbetarna behandlas olika beroende på om de har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet före eller efter avskaffandet, utan utifrån om deras barn bor med dem i en medlemsstat eller i ett tredjeland.

Underskrifter