Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. juni 2022 * [i]

[Tekst berigtiget ved kendelse af 6. september 2022]

»Traktatbrud – koordinering af de sociale sikringsordninger – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 4, 7 og 67 – arbejdskraftens frie bevægelighed – forordning (EU) nr. 492/2011 – artikel 7 – ligebehandling – familieydelser – sociale og skattemæssige fordele – tilpasning af beløbene til prisniveauet i børnenes bopælsstat«

I sag C-328/20,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 22. juli 2020,

Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og D. Martin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved J. Pavliš, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

Republikken Kroatien ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

Rumænien ved E. Gane og L. Lițu, som befuldmægtigede,

Republikken Slovenien ved J. Morela, som befuldmægtiget,

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

EFTA-Tilsynsmyndigheden ved E. Gromnicka, C. Howdle, J.S. Watson og C. Zatschler, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Republikken Østrig ved M. Klamert, C. Pesendorfer, A. Posch og J. Schmoll, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren og M. Wolff, som befuldmægtigede,

Kongeriget Norge ved S. Hammersvik, J.T. Kaasin, L. Tvedt og P. Wennerås, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne J. Passer, F. Biltgen (refererende dommer), N. Wahl og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. januar 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at:

– Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser dels i henhold til artikel 4, 7 og 67 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1), dels i henhold til artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1), idet den har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til familietillæg [(Familienbeihilfe)] og skattefradrag for børn for arbejdstagere [(Kinderabsetzbetrag für Erwerbstätige)], hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, og at

– Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, idet den for vandrende arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget [(Alleinverdienerabsetzbetrag)], eneforsørgerfradraget [(Alleinerzieherabsetzbetrag)] og underholdsfradraget [(Unterhaltsabsetzbetrag)].

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

2 8., 12. og 16. betragtning til forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

»(8) Det generelle princip om ligebehandling er især vigtigt for arbejdstagere, der ikke har bopæl i den medlemsstat, de er beskæftiget i, herunder grænsearbejdere.

[...]

(12) I lyset af proportionalitetsprincippet bør det påses, at princippet om ligestilling af forhold eller begivenheder ikke fører til objektivt urimelige resultater eller til kumulation af ydelser af samme art for samme periode.

[...]

(16) Inden for Fællesskabet er det i princippet ikke berettiget at gøre retten til sociale sikringsydelser betinget af den berørte persons bopælssted; i særlige tilfælde, navnlig hvad angår særlige ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund, kan bopælsstedet dog tages i betragtning.«

3 Denne forordnings artikel 1, litra z), bestemmer:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[...]

z) »familieydelse«: alle natural- og kontantydelser til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I.«

4 Forordningens artikel 3, stk. 1, litra j), fastsætter:

»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[...]

j) familieydelser.«

5 Samme forordnings artikel 4 med overskriften »Ligebehandling« lyder således:

»Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

6 Artikel 5 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Ligestilling af ydelser, indtægter, begivenheder og forhold« har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er fastsat i denne forordning, og på baggrund af de særlige gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat, gælder følgende:

a) [H]vis ydelser efter sociale sikringsordninger eller andre indtægter tillægges retsvirkning efter den kompetente medlemsstats lovgivning, finder de pågældende bestemmelser i denne lovgivning ligeledes anvendelse på tilsvarende ydelser, der er erhvervet i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, eller på indtægter erhvervet i en anden medlemsstat.

b) [H]vis indtrædelse af visse begivenheder eller forhold tillægges retsvirkning efter den kompetente stats lovgivning, tager denne hensyn til tilsvarende forhold eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, som om de var indtrådt på dens eget område.«

7 Artikel 7 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser« fastsætter:

»Medmindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelser, som en person har krav på efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

8 Denne forordnings artikel 67, der har overskriften »Familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat«, er affattet som følger:

»En person har ret til familieydelser i henhold til den kompetente medlemsstats lovgivning også for de familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat, som om de havde bopæl i førstnævnte medlemsstat. En pensionist har dog ret til familieydelser i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensionen.«

9 Den nævnte forordnings artikel 68 fastsætter prioriteringsregler i tilfælde af samtidig ret således:

»1. Hvis der inden for samme periode og for de samme familiemedlemmer skal udbetales ydelser i henhold til mere end én medlemsstats lovgivning, gælder følgende prioriteringsregler:

a) Såfremt mere end én medlemsstat skal udbetale familieydelser på forskellig[e] grundlag, gælder følgende prioritetsorden: først ret til ydelser i kraft af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, derefter ret til ydelser i kraft af modtagelse af en pension eller en rente og endelig ret til ydelser i kraft af bopælen.

b) Såfremt mere end én medlemsstat skal udbetale familieydelser på samme grundlag, fastlægges prioritetsordenen på grundlag af følgende subsidiære kriterier:
   i) hvis der er tale om ret til ydelser i kraft af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed: børnenes bopæl, når der dér udøves en sådan beskæftigelse [...]

[...]

2. I tilfælde af samtidig ret til ydelser tilkendes familieydelser i overensstemmelse med den lovgivning, der er udpeget som prioriteret efter stk. 1. Rettigheder til familieydelser, der skal udbetales i henhold til en eller flere andre modstridende lovgivninger, suspenderes op til det beløb, der er fastsat i førstnævnte medlemsstats lovgivning, og et forskelsbetinget supplement udredes om fornødent for den del, der overstiger dette beløb. […]«

Forordning nr. 492/2011

10 Artikel 7 i forordning nr. 492/2011, der er indeholdt i denne forordnings kapitel I, afsnit 2, og som har overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling«, bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

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

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

Østrigsk ret

FLAG

11 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder) af 24. oktober 1967 (BGBl. 376/1967), som ændret ved Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (forbundslov om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status) af 4. december 2018 (BGBl. I, 83/2018) (herefter »FLAG«), bestemmer i § 1, at de omhandlede ydelser »tildeles med henblik på udligning af forsørgerbyrder i familiens interesse«.

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

13 FLAG's § 4 fastsætter:

»(1) Personer, som har ret til en tilsvarende ydelse fra en anden stat, har ikke ret til familietillæg.

(2) Østrigske statsborgere, som er udelukket fra retten til familietillæg i medfør af stk. 1 eller i medfør af § 5, stk. [4], modtager en kompenserende udbetaling, såfremt størrelsen af den tilsvarende udenlandske ydelse fra en anden stat, som disse statsborgere eller en anden person (§ 5, stk. [4]) har ret til, er lavere end det familietillæg, som de ellers skulle tildeles i henhold til nærværende forbundslov.

(3) Den kompenserende udbetaling svarer til forskellen mellem den tilsvarende udenlandske ydelse fra en anden stat og det familietillæg, der skulle tildeles i henhold til denne forbundslov.

[...]

(6) Den kompenserende udbetaling anses for familietillæg i denne forbundslovs forstand, men bestemmelserne om størrelsen af familietillægget finder ikke anvendelse på den kompenserende udbetaling.«

14 FLAG's § 5, stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

»(3) Børn, der bor fast i udlandet, giver ikke ret til familietillæg.

(4) Børn, der giver ret til udbetaling af en tilsvarende ydelse fra en anden stat, giver ikke ret til familietillæg. Dette udelukker ikke tildeling af en kompenserende udbetaling (§ 4, stk. 2).«

15 FLAG's § 8 bestemmer:

»(1) Størrelsen af det familietillæg, som en person har ret til, fastsættes på grundlag af antallet af børn, for hvem der tildeles familieydelser, og disses alder.

(2) Det månedlige familietillæg andrager

[...]

3. fra den 1. januar 2018
   a) 114 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet er født
   b) 121,9 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder tre år
   c) 141,5 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder ti år
   d) 165,1 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder 19 år.

(3) Det månedlige familietillæg forhøjes for hvert barn

[...]

3. fra den 1. januar 2018, når det tildeles
   a) for to børn, med 7,1 EUR
   b) for tre børn, med 17,4 EUR
   c) for fire børn, med 26,5 EUR
   d) for fem børn, med 32 EUR
   e) for seks børn, med 35,7 EUR
   f) for syv eller flere børn, med 52 EUR.

(4) Det månedlige familietillæg forhøjes for hvert svært handicappet barn

[...]

3. med 155,90 EUR fra den 1. januar 2018.

[...]

(8) For hvert barn, som i løbet af et kalenderår allerede er fyldt eller fylder seks år, og som endnu ikke er fyldt 16 år, forhøjes familietillægget for september i det pågældende kalenderår med 100 EUR.«

16 FLAG's § 8a bestemmer:

»(1) Beløbene for familietillæg (§ 8) for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3) (herefter »EØS-aftalen«)] eller i Schweiz, fastsættes på grundlag af forholdet mellem det sammenlignelige prisniveau, som Den Europæiske Unions Statistiske Kontor [(Eurostat)] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne, for hver part i [EØS-]aftalen […] og for Schweiz, og prisniveauet i Østrig.

(2) Beløbene for familietillæg i henhold til stk. 1 gælder første gang fra den 1. januar 2019 på grundlag af de værdier som omhandlet i stk. 1, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni 2018. Derefter tilpasses beløbene hvert andet år på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni i det foregående år.

(3) Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [(forbundsministeren for kvinder, familier og unge, Østrig)] offentliggør ved bekendtgørelse udstedt sammen med Bundesminister für Finanzen [(forbundsfinansministeren, Østrig)] beregningsgrundlaget og de i stk. 1 og 2 omhandlede beløb samt beløbene i henhold til § 33, stk. 3, nr. 2, i [(Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (forbundslov om indkomstbeskatning af fysiske personer) af 7. juli 1988 (BGBl. 400/1988), som ændret ved Jahressteuergesetz 2018 (den årlige skattelov for 2018) af 14. august 2018 (BGBl. I, 62/2918) og ved forbundslov om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status af 4. december 2018 (herefter »EStG«)].«

17 FLAG's § 53 lyder således:

»(1) Inden for rammerne af denne forbundslov sidestilles statsborgere i parter i [EØS-aftalen], for så vidt dette følger af ovennævnte aftale, med østrigske statsborgere. I denne sammenhæng skal et barns faste opholdssted i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [(EØS)] i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne sidestilles med et barns faste opholdssted i Østrig.

[…]

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

(5) § 26, stk. 3, i Bundesabgabenordnung [(forbundslov om skatter og afgifter) […] gælder indtil den 31. december 2018 for så vidt angår ydelser, der er omfattet af denne forbundslov. Fra den 1. januar 2019 finder § 26, stk. 3, i forbundslov om skatter og afgifter kun anvendelse på de i denne forbundslov omhandlede ydelser for personer med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed, samt for deres ægtefæller og børn.«

EStG

18 EStG's § 33 fastsætter:

»(2) I det [skatte]beløb, der fremkommer ved anvendelse af stk. 1, fratrækkes fradragsbeløbene i følgende rækkefølge:

1. Familienbonus Plus i henhold til stk. 3a; Familienbonus Plus kan ikke fratrækkes, i det omfang dette fradrag overstiger det skattebeløb, der skal betales af den skattepligtige indkomst i henhold til stk. 1.

2. De i stk. 4-6 omhandlede fradragsbeløb.

(3) Skattepligtige, der tildeles familietillæg i henhold til [FLAG], har samtidig med udbetalingen af familietillægget ret til skattefradrag på 58,40 EUR pr. måned for hvert barn. Der gælder dog følgende undtagelser:

1. Børn, der har fast bopæl uden for en EU-medlemsstat […], en [EØS]-stat eller Schweiz, giver ikke ret til skattefradrag for børn.

2. Skattefradraget for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i [EØS-]aftalen eller i Schweiz, fastsættes på grundlag af forholdet mellem det sammenlignelige prisniveau, som [Eurostat] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne […], for hver part i [EØS-]aftalen […] og for Schweiz, og prisniveauet i Østrig:
   a) Skattefradraget for børn tilpasses fra den 1. januar 2019 på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni 2018. Derefter tilpasses skattefradraget for børn hvert andet år på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni i det foregående år.

[…]

(3a) For et barn, der giver ret til familietillæg i medfør af [FLAG], og som har fast ophold i en EU-medlemsstat […] eller i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen, eller i Schweiz, ydes der efter ansøgning Familienbonus Plus efter følgende bestemmelser:

1. Familienbonus Plus andrager
   a) 125 EUR for hver kalendermåned indtil udgangen af den måned, hvor barnet fylder 18 år
   b) 41,68 EUR for hver kalendermåned efter udgangen af den måned, hvor barnet fylder 18 år.

2. Uanset nr. 1 fastsættes beløbet for Familienbonus Plus og de i stk. 4 omhandlede skattefradrag for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i [EØS-]aftalen […] eller i Schweiz, på grundlag af forholdet mellem den sammenlignelige prisniveau, som [Eurostat] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne […], hver part i [EØS-]aftalen […] og Schweiz, og prisniveauet i Østrig:
   a) Beløbet for Familienbonus Plus og de i stk. 4 omhandlede skattefradrag tilpasses fra den 1. januar 2019 på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni 2018. Derefter tilpasses beløbet hvert andet år på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni i det foregående år.

[…]

5. § 26, stk. 3, andet punktum, i forbundslov om skatter og afgifter finder ikke anvendelse. Undtaget herfra er ægtefæller til og børn af skattepligtige med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed.

[...]

(4) Når barnet har fast ophold i en EU-medlemsstat […] eller i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen […], eller i Schweiz, kan følgende beløb fradrages:

1. Samlevende eneforsørgere har ret til et ægteskabsfradrag. Dette fradrag andrager på årsbasis:

   – 494 EUR for ét barn (§ 106, stk. 1),

   – 669 EUR for to børn (§ 106, stk. 1),

   Dette beløb forhøjes med 220 EUR pr. år for det tredje barn og for hvert yderligere barn (§ 106, stk. 1).

   [...]

2. Enlige forældre har ret til et eneforsørgerfradrag. Dette fradrag andrager på årsbasis:

   – 494 EUR for ét barn (§ 106, stk. 1),

   – 669 EUR for to børn (§ 106, stk. 1),

   Dette beløb forhøjes med 220 EUR pr. år for det tredje barn og for hvert yderligere barn (§ 106, stk. 1). Enlige forældre er skattepligtige, som i mere end seks måneder i et kalenderår bor sammen med mindst ét barn (§ 106, stk. 1), men ikke sammen med en partner eller ægtefælle.

3. Skattepligtige, som betaler lovpligtigt bidrag til et barn, har ret til et underholdsfradrag på 29,20 EUR. pr. måned […]

4. Uanset nr. 1-3 fastsættes skattefradraget for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen […] eller i Schweiz, i overensstemmelse med stk. 3a, nr. 2. Hvis den skattepligtige har ret til fradrag for flere børn, og disse har bopæl i forskellige lande, skal der tages hensyn til de ældre børn, der giver ret til fradrag, før de yngre.

5. § 26, stk. 3, andet punktum, i forbundslov om skatter og afgifter finder ikke anvendelse. Undtaget herfra er ægtefæller til og børn af skattepligtige med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed.

[...]

(7) Såfremt indkomstskatten i henhold til stk. 1 er under 250 EUR, og den skattepligtige har ret til ægteskabsfradraget eller eneforsørgerfradraget, gælder følgende bestemmelser, når der er tale om ét barn (§ 106, stk. 1):

1. Forskellen mellem 250 EUR og den i stk. 1 omhandlede skat skal udbetales som børnetilskud.

2. Når barnet har fast ophold i en anden EU-medlemsstat […] eller i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen […], eller i Schweiz, erstattes beløbet på 250 EUR af det beløb, der fremkommer ved at anvende stk. 3a, nr. 2.

   […]

   Dette beløb forhøjes for hvert yderligere barn (§ 106, stk. 1) med 250 EUR eller med det beløb, der er erstatter dette.

(8) 1. Såfremt indkomstskatten efter stk. 1 og 2 er under 0, skal ægteskabsfradraget eller eneforsørgerfradraget udbetales.

[…]«

19 Størrelsen af familieydelser for børn, der har fast bopæl i en anden medlemsstat, er reguleret af Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (bekendtgørelse om tilpasning af familietillæg og skattefradrag for børn i Den Europæiske Union) af 10. december 2018 (BGBl. II, 318/2018, herefter »tilpasningsbekendtgørelsen«).

20 Tilpasningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, bestemmer:

»Ved bestemmelsen af de i § 1 omhandlede beløb fastsættes en justeringskoefficient, der er baseret på de indekstal, som [Eurostat] har offentliggjort den 1. juni 2018 inden for rammerne af »Det sammenlignelige prisniveau for private husholdningernes endelige forbrug, herunder indirekte skatter (EU-28 = 100)«.«

21 Tilpasningsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, indeholder en tabel med de justeringskoefficienter, der gælder for de forskellige stater. Disse koefficienter varierer mellem 0,450 (Bulgarien) og 1,520 (Schweiz), idet koefficienten for Den Tjekkiske Republik er fastsat til 0,619.

Bundesabgabenordnung (forbundslov om skatter og afgifter)

22 § 26 i forbundslov om skatter og afgifter bestemmer:

»(1) I henhold til skattebestemmelserne har en person bopæl dér, hvor den pågældende har en bolig under omstændigheder, der viser, at denne vil beholde og anvende boligen.

(2) I skattebestemmelsernes forstand har en person sædvanligt opholdssted dér, hvor den pågældende opholder sig under omstændigheder, der viser, at denne ikke blot midlertidigt opholder sig på dette sted eller i dette land. […]

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

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

23 Ved åbningsskrivelse af 25. januar 2019 opfordrede Kommissionen Republikken Østrig til at fremsætte sine bemærkninger til de betænkeligheder, som ikrafttrædelsen den 1. januar 2019 af den tilpasningsmekanisme, som følger af de ændringer af FLAG's § 8 og EStG's § 33, der blev indført ved den årlige skattelov for 2018 og forbundsloven af 4. december 2018 (herefter »tilpasningsmekanismen«), gav anledning til. Kommissionen var af den opfattelse, at denne tilpasningsmekanisme for familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, som denne medlemsstat tildeler arbejdstagere med børn på grundlag af prisniveauet i den medlemsstat, hvor disse børn har fast bopæl, var i strid med artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004, hvorefter kontantydelser ikke må nedsættes med den begrundelse, at et familiemedlem, såsom et barn, har bopæl i en anden medlemsstat. Eftersom tilpasningsmekanismen i det væsentlige ikke vedrører østrigske arbejdstagere, men arbejdstagere fra andre medlemsstater, udgjorde den desuden en indirekte forskelsbehandling, der er i strid med det princip om ligebehandling, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7 i forordning nr. 492/2011.

24 Den 25. marts 2019 svarede Republikken Østrig Kommissionen, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 tillader tilpasningen af familieydelser efter barnets bopælssted. Denne medlemsstat gjorde for det første gældende, at EU-retten selv fastsætter sammenlignelige mekanismer. Dernæst kræver denne forordnings artikel 67 ikke, at størrelsen af de ydelser, der udbetales for børn med bopæl i en anden medlemsstat, svarer til det beløb, der udbetales for børn, der har bopæl i Østrig. Endelig er der ikke tale om indirekte forskelsbehandling, idet tilpasningen af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele i forhold til prisniveauet i den stat, hvor barnet har bopæl, er objektivt begrundet og letter alle arbejdstageres byrder.

25 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, fremsatte den den 26. juli 2019 en begrundet udtalelse, hvori den i det væsentlige fastholdt sin holdning. Denne institution henviste til den omstændighed, at de familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, der tildeles for børn, er faste og ikke tilpasses på grundlag af prisniveauet i de forskellige regioner i Østrig ud fra barnets faste bopæl. Følgelig vil en forskel i niveauet for disse ydelser og fordele for børn, der har bopæl i en anden medlemsstat, ramme vandrende arbejdstagere hårdere end østrigske arbejdstagere og udgøre en indirekte forskelsbehandling. Den faste størrelse af disse ydelser og disse fordele viser, at de ikke afhænger af de faktiske omkostninger til underholdet af et barn og derfor ikke sikrer en mere rimelig fordeling af familiers byrder med henblik på at opfostre børn.

26 Ved skrivelse af 24. oktober 2019 besvarede Republikken Østrig denne begrundede udtalelse, idet den anførte, at størrelsen af de omhandlede familieydelser og sociale og skattemæssige fordele ikke blot er faste, men at de svarer til de berettigedes faktiske behov. Den omstændighed, at disse ydelser og fordele tildeles i form af faste beløb, er desuden ikke til hinder for, at de kan tilpasses på grundlag af prisniveauet på børnenes bopælssted. En sådan tilpasning udgør ikke en ulige behandling, men sikrer de berettigede arbejdstagere en ensartet lettelse af byrder, uanset hvor barnet faktisk opholder sig. Hvis der antages at foreligge en indirekte forskelsbehandling, er den navnlig begrundet i formålet om balance i udgifterne i den sociale sikringsordning og i formålet om hensyntagen til de berettigede personers skattebetalingsevne.

27 Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, anlagde den denne traktatbrudssag.

28 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 22. oktober og den 6., den 12., den 19. og den 20. november samt den 18. december 2020 har Den Tjekkiske Republik, Republikken Kroatien, Republikken Polen, Rumænien, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik samt

EFTA-Tilsynsmyndigheden fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 20. november og den 18. december 2020 har Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Østrigs påstande.

Om søgsmålet

29 Kommissionen har fremført to klagepunkter til støtte for sit søgsmål. Det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 og det andet en tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 samt af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004

Parternes argumentation

30 Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004, idet den i forhold til arbejdstagere, der er tilknyttet den østrigske sociale sikringsordning, og hvis børn har bopæl i en anden medlemsstat, har indført tilpasningsmekanismen for familietillægget og skattefradraget for børn, som er fastsat i henholdsvis FLAG's § 2, stk. 1, og EStG's § 33, stk. 3.

31 Kommissionen har gjort gældende, at det er ubestridt, at familietillægget og skattefradraget for børn, som er kontantydelser, der udbetales af staten med henblik på at lette byrderne ved børns underhold, udgør familieydelser som omhandlet i artikel 1, litra z), og artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004. Disse ydelser tildeles uden en individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier, og de beregnes på grundlag af antallet af børn og disses alder. Republikken Østrig har ikke godtgjort, at der er en sammenhæng mellem størrelsen af familieydelserne og de gennemsnitlige omkostninger til underhold af et barn, da denne størrelse udelukkende afhænger af barnets alder.

32 Artikel 7 i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med samme forordnings artikel 67, som har samme formål, forbyder imidlertid medlemsstaterne at gøre udbetalingen af familieydelser og disses størrelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i ydelsesmedlemsstaten (dom af 18.9.2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 36). Disse bestemmelser blev vedtaget efter dom af 15. januar 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), hvorved Domstolen erklærede artikel 73 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), hvis indhold i det væsentlige er gentaget i artikel 67 i forordning nr. 883/2004, for delvist ugyldig. Det følger af denne dom, at det ikke er tilladt en medlemsstat at tilpasse niveauet for familieydelser til niveauet for familieydelser i en anden medlemsstat alene med den begrundelse, at den berettigedes familiemedlemmer har bopæl på denne anden medlemsstats område. Tilpasningsmekanismen vil netop føre til, at disse ydelser ikke ville blive tildelt, »som om« familiemedlemmerne havde bopæl i Østrig.

33 Denne fortolkning af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 understøttes af samme forordnings artikel 5, litra b), som pålægger hver medlemsstat ikke blot at tage hensyn til forhold eller begivenheder, såsom tilstedeværelsen af børn, der giver ret til ydelser, som er indtrådt på en anden medlemsstats område, men at tage hensyn hertil »som om« disse var indtrådt på dens eget område.

34 Kommissionen har fremhævet, at der ikke kan drages nogen følgeslutning af den omstændighed, at afgørelsen truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd den 18. og 19. februar 2016, om en ny ordning for Det Forenede Kongerige i Den Europæiske Union (EUT 2016, C 69 I, s. 1, herefter »den nye ordning for Det Forenede Kongerige i Den Europæiske Union«), omhandlede indeksreguleringen af størrelsen af sociale ydelser for børn i forhold til leveomkostningerne på barnets bopælssted. Ifølge denne afgørelse skulle Kommissionen fremsætte et forslag til ændring af forordning nr. 883/2004. Som følge af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen er den nævnte forordning imidlertid ikke blevet ændret. Hertil kommer, at Kommissionen i sit forslag af 13. december 2016 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning nr. 883/2004 (COM(2016) 815 final) ikke inkluderede nogen indekseringsmekanisme, da dens tjenestegrene havde taget forbehold med hensyn til en sådan mekanismes forenelighed med EU-retten.

35 Republikken Østrig har indledningsvis anført, at FLAG under begrebet »familietillæg« har samlet flere former for støtte til familier, som eksisterede før vedtagelsen i 1967, og som havde til formål at kompensere en del af udgifterne til underhold af børn. Familietillægget beregnes på grundlag af børns faktiske behov og de nødvendige standardydelser for at kunne opfostre dem i Østrig, uden at den berettigede er forpligtet til at føre bevis for de faktisk afholdte udgifter. Familietillægget øges med børnenes alder, eller såfremt der foreligger et handicap.

36 Republikken Østrig har forklaret, at ordningen med familietillæg er baseret dels på tildeling af direkte støtte, dels på skattefordele. Dette tillæg betales af Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (udligningsfonden for familietillæg, Østrig), hvis midler ikke hidrører fra arbejdstagerne, men fra arbejdsgiverbidrag. I henhold til FLAG's § 2, stk. 1, har alle personer, der har børn, som har bopæl på østrigsk område, desuden ret til familietillæg af samme størrelse, uanset om der er tale om udøvelse af erhvervsmæssig beskæftigelse, eller hvor store bidrag arbejdsgiveren har indbetalt.

37 Ifølge Republikken Østrig har skattefradraget for børn ikke til formål at give forældrene en direkte ydelse, men at dække en del af de udgifter, der typisk er forbundet med børns underhold. Dette skattefradrag har til formål at skabe en vis skattemæssig retfærdighed mellem personer uden børn og personer, der har børn. Ud fra et økonomisk synspunkt er skattefradraget for børn en forhøjelse af familietillægget, der finansieres af de generelle skatteindtægter.

38 Republikken Østrig har anført, at indførelsen af familietillægget går tilbage til et tidspunkt, hvor migrationen af arbejdstagere var mindre. Da flere arbejdstagere bevæger sig inden for Unionen, ville udifferentieret eksport af familietillægget og skattefradraget for børn føre til stigende forvridninger i det østrigske system for familieydelser. Tilpasningsmekanismen gør det muligt at afhjælpe disse forvridninger under hensyntagen til de af Eurostat offentliggjorte forskelle i prisniveauerne mellem medlemsstaterne. Der er således ikke tale om en simpel besparelsesforanstaltning.

39 Hvad angår fortolkningen af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 har Republikken Østrig for det første gjort gældende, at sidstnævnte bestemmelse, der specifikt omhandler situationen for familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat, har forrang frem for artikel 7, der er

udtryk for en generel regel. Denne medlemsstat har derfor begrænset sig til at undersøge, om tilpasningsmekanismen er forenelig med denne forordnings artikel 67, og har gjort gældende, at tilpasningsmekanismen er i overensstemmelse med formålene med denne bestemmelse som fortolket af Domstolen, bl.a. i dom af 18. september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 35). Tildelingen og størrelsen af familietillægget og skattefradraget for børn afhænger nemlig ikke af barnets bopæl i Østrig. Da udgifterne til børnenes underhold afhænger af prisniveauet i deres bopælsmedlemsstat, og da dette niveau varierer fra medlemsstat til medlemsstat, bør ydelsernes størrelse tilpasses for at sikre, at de tildeles »som om« familiemedlemmerne boede i Østrig. Denne fortolkning underbygges af 16. betragtning til den nævnte forordning og af Domstolens praksis, bl.a. dom af 27. september 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, præmis 16), og af 18.9.2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 53 og 54). Republikken Østrig er derfor af den opfattelse, at det, eftersom formålet med familietillægget og skattefradraget for børn er at refundere forældrene en del af udgifterne til børns underhold, er lovligt at tilpasse størrelsen af disse ydelser efter prisniveauet i den medlemsstat, hvor børnene har bopæl.

40 Republikken Østrig har dernæst fremhævet, at tilpasningsmekanismen i modsætning til i den situation, der gav anledning til dom af 15. januar 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), som Kommissionen har påberåbt sig, ikke udelukker eksport af familieydelsen til andre medlemsstater. Ved at afspejle leveomkostningerne sikrer denne tilpasningsmekanisme, at der tildeles en ydelse af samme værdi for alle børn.

41 Endelig har Republikken Østrig anført, at den nye ordning for Det Forenede Kongerige i Den Europæiske Union for så vidt angår eksport af familieydelser tilsigtede at tage hensyn til størrelsen af de ydelser, der tildeles i børnenes bopælsstat, og at tage hensyn til forskelle i prisniveauet mellem medlemsstaterne. Selv om denne ordning aldrig trådte i kraft, fandt Det Europæiske Råd, at de foranstaltninger, der således var påtænkt i forhold til Det Forenede Kongerige, var fuldt forenelige med traktaterne. Kommissionen har ligeledes selv anset disse foranstaltninger for forenelige med artikel 48 TEUF. Republikken Østrig har i denne henseende præciseret, at det ikke var nødvendigt at tilpasse forordning nr. 492/2011, hvilket viser, at denne forordnings artikel 7 – ligesom artikel 4 i forordning nr. 883/2004 – ikke indeholder en regel, der går videre end det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i den primære ret. Ifølge Republikken Østrig ville en ændring af forordning nr. 883/2004 ikke have været nødvendig med henblik på de tilfælde, hvori en medlemsstat i tilfælde af eksport af en familieydelse, der er knyttet til den økonomiske og sociale baggrund i denne medlemsstat, tilpasser denne ydelse i opadgående eller nedadgående retning efter objektive regler.

Domstolens bemærkninger

42 Indledningsvis skal det fastslås, at det er ubestridt, at familietillægget og skattefradraget for børn, der er omhandlet i det første klagepunkt, udgør familieydelser som omhandlet i artikel 1, litra z), i forordning nr. 883/2004, og at denne forordning, for så vidt som den finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene vedrørende familieydelser, finder anvendelse på tilpasningsmekanismen.

43 Familietillægget og skattefradraget for børn skal derfor bl.a. være i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 883/2004, som bestemmer, at sådanne ydelser, medmindre andet er fastsat i den nævnte forordning, »ikke [må] nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller

beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«.

44 I denne henseende bemærkes, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 indfører princippet om, at en person kan gøre krav på familieydelser for de medlemmer af dennes familie, der har bopæl i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der har kompetencen til at udbetale disse ydelser, som om disse var bosat i den sidstnævnte medlemsstat (dom af 22.10.2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, præmis 35).

45 Eftersom artikel 67 i forordning nr. 883/2004 gentager forskrifterne i denne forordnings artikel 7 hvad specifikt angår familieydelser, medfører en tilsidesættelse af førstnævnte bestemmelse ligeledes en tilsidesættelse af sidstnævnte bestemmelse.

46 I øvrigt har Domstolen gentagne gange fastslået, at artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 har til formål at forhindre, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af familieydelser og deres størrelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i ydelsesmedlemsstaten (jf. bl.a. dom af 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Familieydelser til ulandsarbejder), C-372/20, EU:C:2021:962, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

47 Artikel 67 i forordning nr. 883/2004 skal således fortolkes således, at den kræver en nøje overensstemmelse mellem de beløb, som en medlemsstat yder som familieydelser til arbejdstagere, hvis familiemedlemmer har bopæl i denne medlemsstat, og dem, hvis familiemedlemmer har bopæl i en anden medlemsstat. I modsætning til, hvad Republikken Østrig har gjort gældende, kan forskellene i købekraften mellem medlemsstaterne, henset til denne bestemmelse, ikke begrunde, at en medlemsstat kan yde denne anden kategori af personer ydelser af et andet beløb end det, der tildeles de personer, der er omfattet af den første kategori.

48 Det princip om ligestilling, der er indført ved artikel 67 i forordning nr. 883/2004, er ganske vist ikke ubetinget, for så vidt som det forholder sig således, at når flere rettigheder skyldes i henhold til forskellige lovgivninger, finder antikumulationsreglerne i den nævnte forordnings artikel 68 anvendelse (dom af 18.9.2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

49 Hvad særligt angår artikel 68, stk. 2, i forordning nr. 883/2004 har Domstolen fastslået, at en sådan antikumulationsregel har til formål at sikre modtageren af ydelser, som udbetales af flere medlemsstater, et samlet ydelsesbeløb, som er identisk med størrelsen af den mest fordelagtige ydelse, som den pågældende er berettiget til i henhold til lovgivningen i en af disse medlemsstater (dom af 18.9.2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

50 Undersøgelsen af behandlingen af de arbejdstagere, der er omfattet af forordning nr. 883/2004, skal således ikke angå disse ydelsers økonomiske værdi i forhold til købekraften og prisniveauet på de pågældende personers bopælssted, men til størrelsen af de ydelser, der skal betales.

51 Henset til den fiktion, der er fastsat i artikel 67 i forordning nr. 883/2004, hvorefter en person kan gøre krav på familieydelser for de familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, der har kompetence til at udbetale disse ydelser, som om de havde bopæl i denne sidstnævnte medlemsstat, og i betragtning af den omstændighed, at vandrende arbejdstagere skal kunne have gavn af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten på de samme vilkår som de nationale arbejdstagere, eftersom de bidrager til finansieringen af denne politik i kraft af de skattebidrag og sociale bidrag,

som de betaler i denne stat som følge af den lønnede beskæftigelse, de udøver dér (jf. i denne retning dom af 10.7.2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), kan medlemsstaterne ikke uden at tilsidesætte den nævnte forordning foretage en tilpasning af familieydelser på grundlag af den berettigedes børns bopælsstat.

52 Det må konstateres, at dette netop er tilfældet i den foreliggende sag. Det er nemlig kun de modtagere af familieydelser, hvis børn har bopæl uden for østrigsk område, der er omfattet af tilpasningsmekanismen for beløbet af disse ydelser i forhold til prisniveauet og købekraften på deres børns bopælssted. En sådan mekanisme finder ikke anvendelse på de familieydelser, der tildeles til fordel for de børn, som har bopæl i forskellige regioner af Østrig, selv om der mellem disse regioner er forskelle i prisniveauerne af en størrelse, der er sammenlignelige med dem, der kan være mellem Republikken Østrig og andre medlemsstater.

53 Det skal endvidere bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 79-77 i forslaget til afgørelse, at det ikke er godtgjort, at størrelsen af de familieydelser, som Republikken Østrig tildeler, varierer i forhold til de faktiske leveomkostninger eller de faktisk afholdte udgifter til børns underhold, eftersom disse tildeles med et fast beløb i forhold til antallet af børn og i givet fald børnenes alder eller et handicap, som disse er ramt af.

54 Der kan følgelig ikke udledes noget argument af den omstændighed, at Domstolen i dom af 18. september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, præmis 53 og 54), fastslog, at formålet med den nationale lovgivning var afgørende, og at en medlemsstat kunne tage hensyn til reelle lønvilkår i beskæftigelsesstaten. Den sag, der gav anledning til denne dom, vedrørte nemlig en børnepasningsydelse, som i sin variant, der var knyttet til indkomsten, udgjorde en ydelse til erstatning af den tidligere erhvervsindkomst og ikke vedrørte en familieydelse, der ikke havde nogen forbindelse med de reelle omkostninger, og hvis størrelse blev fastsat uden nogen individuel og skønsmæssig vurdering af de berettigedes personlige behov, på grundlag af lovbestemte kriterier (jf. i denne retning dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 36).

55 Det bemærkes desuden, at det, selv om det er korrekt, således som Republikken Østrig har gjort gældende, at Domstolen i dom af 27. september 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452), har anerkendt, at ydelser, der har til formål at dække visse udgifter i forbindelse med børns skolegang, er snævert knyttet til det sociale miljø og dermed til de berørtes bopæl, således at der kan tages hensyn til dette bopælssted, ikke desto mindre forholder sig således, at Domstolen i den nævnte doms præmis 16 fastslog, at selv om periodiske kontantydelser tildeles »alene på grundlag af familiemedlemmernes antal og, eventuelt, disses alder, er tildelingen af disse ydelser berettiget, uanset hvor den ydelsesberettigede og dennes familie har bopæl«. Republikken Østrig kan derfor ikke udlede nogen argumenter af den nævnte dom.

56 Hvad endelig angår relevansen af dom af 15. januar 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), som Republikken Østrig har påberåbt sig, er det tilstrækkeligt at bemærke, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 70 i forslaget til afgørelse, at genstanden for den tvist, der gav anledning til denne sag, var forskellen med hensyn til størrelsen af eller satserne for ydelserne afhængigt af den stat, hvor de pågældende familiemedlemmer havde deres bopæl, hvilket medførte, at den vandrende arbejdstagers erhvervede rettigheder blev nedsat, og følgelig, at formålet om at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed blev underkendt. Domstolen fastslog, at EU-retten med hensyn til den grundlæggende frihed, som arbejdskraftens frie bevægelighed udgør, skal afholde sig fra at tilføje yderligere forskelle til dem, der allerede følger af den manglende harmonisering af de nationale lovgivninger på området for social sikring. Denne

vurdering gælder så meget desto mere i forhold til en national bestemmelse, der fraviger det princip om ligestilling, som EU-lovgiver har indført, og som fremgår af artikel 67 i forordning nr. 883/2004.

57 Hvad angår overensstemmelsen med EU-retten af den indekseringsmekanisme, som var tilsigtet med den nye ordning for Det Forenede Kongerige i Den Europæiske Union, skal der henvises til to forhold. For det første trådte denne ordning aldrig i kraft, og Kommissionen har følgelig ikke fremsat noget forslag til ændring af forordning nr. 883/2004, der gør det muligt for medlemsstaterne at indeksere sociale ydelser for børn med bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor arbejdstageren har bopæl. For det andet og under alle omstændigheder bemærkes – således som dom af 15. januar 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), illustrerer – at såfremt EU-lovgiver havde vedtaget en sådan ændring, ville denne have været ugyldig i henhold til artikel 45 TEUF.

58 Henset til det ovenstående skal det første klagepunkt om en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af artikel 67 i forordning nr. 883/2004, anses for at være begrundet.

Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011

Parternes argumentation

59 Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7, stk. 2, forordning nr. 492/2011, idet den har indført en tilpasningsmekanisme efter barnets bopælssted for familietillægget og for skattefradraget for børn samt for Familienbonus Plus, som er fastsat i EStG's § 33, stk. 3a., for ægteskabsfradraget, for eneforsørgerfradraget og for underholdsfradraget, der er fastsat i EStG's § 33, stk. 4.

60 Kommissionen har anført, at artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 på deres respektive områder konkretiserer princippet om ligebehandling i artikel 45, stk. 2, TEUF, der beskytter de pågældende arbejdstagere mod enhver form for direkte og indirekte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, som følger af medlemsstaternes nationale lovgivning. Bl.a. er alle fordele, såvel sociale som skattemæssige, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller allerede fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område, omfattet heraf (dom af 12.5.1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, præmis 25).

61 Kommissionen har gjort gældende, at det fremgår af dom af 2. april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder) (C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), at familietillægget og skattefradraget for børn både er familieydelser, der er omfattet af princippet om ligebehandling i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, og sociale fordele, der er reguleret af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget nedsætter indkomstskatten. Da det lægges til grund, at den berettigede er skattepligtig i Østrig, udgør disse foranstaltninger skattemæssige fordele, der er underlagt princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

62 Kommissionen har gentaget, at tilpasningsmekanismen i det væsentlige berører vandrende arbejdstagere, hvis familiemedlemmer har bopæl uden for ydelsesmedlemsstaten.

63 Det fremgår af forarbejderne til vedtagelsen af tilpasningsmekanismen, at den østrigske lovgiver forfulgte et mål om at nedbringe statens budgetudgifter. Denne lovgiver antog, at der var flere modtagere af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, hvis børn boede i medlemsstater, hvor prisniveauet var lavere end det, der er konstateret i Østrig, end modtagere, hvis børn havde bopæl i medlemsstater, hvor der gælder et højere prisniveau. Det er nemlig kun for så vidt angår Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein, at tilpasningsmekanismen fører til et beløb, der er højere end eller lig med det faste beløb, der skal betales i Østrig.

64 Kommissionen har tilføjet, at tilpasningsmekanismen ikke finder anvendelse på situationen for børn af østrigske tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet, selv om der, henset til de kriterier for bedømmelsen af sammenligneligheden af de situationer, som Domstolen har udviklet, ikke er nogen forskel mellem disse østrigske tjenestemænd og vandrende arbejdstagere, hvis børn ikke har bopæl i Østrig.

65 Følgelig skaber tilpasningsmekanismen en indirekte forskelsbehandling til skade for vandrende arbejdstagere, som intet lovligt mål synes at kunne begrunde.

66 Kommissionen har anført, at de familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, der er omfattet af tilpasningsmekanismen, ikke beregnes på grundlag af prisniveauet på barnets bopælssted. Deres faste beløb er ens på hele det østrigske område, selv om der er forskel på købekraften mellem forskellige regioner.

67 Kommissionen er af den opfattelse, at det er selvmodsigende for Republikken Østrig at hævde, at familieydelserne og de sociale og skattemæssige fordele, der er omfattet af tilpasningsmekanismen, er knyttet til de udgifter, der faktisk er afholdt til børnenes underhold, samtidig med at den udelukker en tilpasning af disse som følge af købekraftsforskelle mellem de østrigske regioner, f.eks. på 8% mellem delstaten Wien og Land Niederösterreich, og dette selv om denne medlemsstat er af den opfattelse, at en sådan tilpasning er nødvendig på grund af købekraftsforskelle i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik, som alene skønnes at ligge på 2,6% og 5,2%.

68 Kommissionen er af den opfattelse, at tilpasningsmekanismen ikke kan sammenlignes med de justeringskoefficienter, der finder anvendelse på vederlag til EU-tjenestemænd og økonomisk støtte. Navnlig fastsættes denne justeringskoefficient ikke efter børnenes bopælssted, men på grundlag af tjenestemændenes tjenestested eller det sted, hvor den pågældende økonomiske støtte udbetales.

69 Kommissionen har anført, at den begrundelse, der består i, at der foreligger en eventuel forskelsbehandling i forhold til målet om at ville beskytte sig mod en risiko for indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt, forudsætter, at denne risiko er alvorlig. Det fremgår af imidlertid af en beretning fra Rechnungshof (det øverste statslige revisionsorgan, Østrig) med overskriften »Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem« (Familietillæg – formål og målopfyldelse, udgifter og kontrolsystem), der blev offentliggjort i juli 2018 (herefter »Rechnungshofs beretning«), og som Republikken Østrig har påberåbt sig under den administrative procedure, at støtten fra statsbudgettet til finansieringen af familieydelser er blevet nødvendig på grund af forhøjelsen af de faste beløb samtidig med

beskæringen af kilderne til finansiering af familieydelser. Desuden udgør familieydelserne til børn, der har bopæl i en anden medlemsstat, kun ca. 6% af samtlige udbetalinger, og disse ydelsers overvæltning på finansieringen af familieydelser skyldes hovedsageligt, at de østrigske myndigheder ikke har foretaget en passende kontrol af betingelserne for tildeling af disse ydelser.

70 Republikken Østrig kan derfor ikke som begrundelse påberåbe sig, at den skulle reagere på den uligevægt, som den finansielle støtte til vandrende arbejdstagere har forårsaget, især eftersom arbejdstagere fra andre medlemsstater bidrager til finansieringen af det østrigske social- og skattesystem på samme måde som østrigske arbejdstagere, uanset hvor deres børn har bopæl.

71 Den østrigske lovgivers ønske om at sikre sig, at familieydelser eller sociale og skattemæssige fordele er af samme værdi for alle børn, uafhængigt af deres bopælssted, udgør ikke en begrundelse, der er baseret på et tvingende alment hensyn. Begrundelserne, der hviler på betragtninger, som er knyttet til princippet om ligebehandling og sammenhængen i tilpasningsmekanismen, modsiges desuden af undtagelsen fra tilpasningsmekanismen til fordel for østrigske tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet.

72 Republikken Østrig har benægtet enhver indirekte forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere. Den har henvist til, at tildelingen af sociale og skattemæssige fordele til forældrene har til formål at kompensere for en del af de udgifter, der er afholdt til børnenes underhold. Med henblik på at nå dette mål skal der sondres mellem situationen for arbejdstagere, hvis børn har bopæl i udlandet, og situationen for arbejdstagere, hvis børn har bopæl i Østrig. Disse situationer er ikke materielt sammenlignelige på grund af forskellene i leveomkostningerne i medlemsstaterne. Tilpasningsmekanismen fører ikke til, at identiske situationer behandles forskelligt, men sikrer, at forskellige situationer behandles forskelligt.

73 Republikken Østrig har påberåbt sig flere eksempler på mekanismer til tilpasning af familieydelser afhængigt af bopælsstedet, der anses for lovlige, navnlig med hensyn til EU-retten. Denne medlemsstat har, støttet af Kongeriget Danmark, gjort gældende, at ifølge Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder, der har til opgave at sikre gennemførelsen af den europæiske socialpagt, som blev undertegnet i Torino den 18. oktober 1961, og ændringen af denne pagt af 3. maj 1996, er reglen om forbud mod forskelsbehandling i nævnte pagts artikel 12, stk. 4, ikke til hinder for, at en stat tilpasser de sociale sikringsydelser, der udbetales til et barn, som har bopæl i en anden stat, hvor leveomkostningerne er væsentligt lavere.

74 Ifølge Republikken Østrig kan tilpasningsmekanismen sammenlignes med den justeringskoefficient, der er fastsat i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, som med henblik på at sikre disse tjenestemænd samme købekraft, uanset tjenestested, tager hensyn til forskellene i leveomkostningerne mellem medlemsstaterne. Erasmus+-programmet indeholder en tilsvarende regel med henblik på at tilpasse støtten til de studerendes opholdsudgifter og flytteudgifter.

75 Desuden fremgår det af Rådets konklusioner af 9. oktober 2020 vedrørende styrkelse af mindsteindkomstsikringen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse under og efter covid-19-pandemien (11721/2/20), og nærmere bestemt af henvisningen til Rådets henstilling 92/441/EØF af 24. juni 1992 om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger (EFT 1992, L 245, s. 46), at der ved tilkendelse af ydelser, der anses for at dække et bestemt behov, skal tages behørigt hensyn til levestandarder og prisniveauer i opholdsstaten.

76 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er forskellene i købekraften eller prisniveauerne meget beskedne inden for Østrig i forhold til forskellene mellem medlemsstaterne. Republikken Østrig har gjort gældende, at en tilpasning af familieydelser på grundlag af regioner i samme medlemsstat ville medføre vanskeligheder, som kunne begrunde, at Eurostat anvendte en gennemsnitlig værdi pr. stat. Dette ville have den fordel, at det var et objektivt kriterium, som forhindrede, at de tilfælde, hvor der er beskedne forskelle i købekraften, f.eks. i forhold til situationen i Tyskland eller i Italien, skulle efterprøves.

77 Dernæst har Domstolen allerede fastslået, dels at det er lovligt at fastsætte ensartede beløb for store regioner (dom af 24.2.2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, præmis 34), dels at forskelle i leveomkostningerne mellem medlemsstaterne kan udgøre et lovligt differentieringskriterium (dom af 17.7.1963, Italien mod Kommissionen, 13/63, EU:C:1963:20, og af 18.9.2014, Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, præmis 34).

78 Republikken Østrig har bestridt Kommissionens argument om, at tilpasningsmekanismen udgør en indirekte forskelsbehandling, for så vidt som den ikke finder anvendelse på børn, der har bopæl i en stat, hvori en af deres forældre er udstationeret som østrigsk tjenestemand. Den har gjort gældende, at situationen for en tjenestemand, der er udstationeret, ikke kan sammenlignes med situationen for en vandrende arbejdstager, hverken ud fra et retligt eller et materielt synspunkt.

79 For det første anerkender folkeretten, EU-retten og national ret det særlige ved situationen for tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet. Det fremgår af artikel 45, stk. 4, TEUF, af artikel 11, stk. 3, litra b), og af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 883/2004, at tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet, ikke har ret til familietillæg i værtsstaten og som følge heraf heller ikke til udbetaling af forskelsbeløb eller supplerende ydelser, der er knyttet til deres familiemæssige situation. Hertil kommer, at tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet, i henhold til østrigsk ret anses for at udøve deres virksomhed på det nationale område med hensyn til deres sociale sikringsordning og deres skattemæssige situation. Civilretligt set henhører de stadig under østrigsk værneting.

80 For det andet er situationen for vandrende arbejdstagere forskellig fra tjenestemændenes situation, idet forflyttelser på det nationale område eller til udlandet er en integrerende del af disses beskæftigelse. Selv om partnere og børn af tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet, i almindelighed flytter sammen med sidstnævnte, forbliver familiens bopæl og interessecentrum imidlertid som hovedregel fortsat i Østrig.

81 Hvis det anerkendes, at situationen for tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet, kan sammenlignes med situationen for vandrende arbejdstagere, ville det svare til, at det blev antaget, at de førstnævnte, der er udelukket fra tilpasningsmekanismen, var stillet ringere end de sidstnævnte. For størstedelen af de østrigske tjenestemænd, der er udstationeret i andre medlemsstater, i Schweiz eller på området for parterne i EØS-aftalen, er leveomkostningerne nemlig højere end leveomkostningerne i Østrig.

82 Såfremt Domstolen skulle finde, at de regler, der finder anvendelse på de østrigske tjenestemænd, som er udstationeret i udlandet, udgør en indirekte forskelsbehandling, har Republikken Østrig gjort gældende, at en sådan forskelsbehandling er begrundet i statens omsorgspligt over for disse tjenestemænd i sammenhæng med disses loyalitetspligt over for staten, idet disse to elementer udgør tvingende almene hensyn.

83 Republikken Østrig har desuden gjort gældende, at hvis Kommissionen herefter ønsker at gøre gældende, at den østrigske lovgivning er usammenhængende, skal dette klagepunkt afvises, da det ikke er blevet fremsat i den begrundede udtalelse.

84 Republikken Østrig er under alle omstændigheder af den opfattelse, at dette klagepunkt er ugrundet. De regler, der finder anvendelse på tjenestemænd, som er udstationeret i udlandet, og som ganske vist fraviger den fælles ordning, der finder anvendelse i Østrig, er ikke desto mindre en del af et sammenhængende system, der er baseret på folkeretten og EU-retten. Disse regler vedrører ca. 400 østrigske tjenestemænd, der er udstationeret i udlandet på en kontraherende parts område i EØS-aftalen eller Schweiz. Kun en del af disse tjenestemænd modtager familietillæg. Der skal derfor tages hensyn til Domstolens praksis, hvorefter enhver undtagelse til en national lovgivning ikke fører til, at denne bliver usammenhængende. Undtagelsesbestemmelser med et særligt begrænset anvendelsesområde gør det ikke muligt at konkludere, at der foreligger en manglende sammenhæng (dom af 19.5.2009, Kommissionen mod Italien, C-531/06, EU:C:2009:315, præmis 69 og 73).

85 Republikken Østrig har subsidiært gjort gældende, at selv om der kan konstateres en indirekte forskelsbehandling, er denne begrundet i et lovligt mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

86 For det første har Kommissionen ikke godtgjort, at den østrigske lovgiver forfulgte et særligt formål med budgetbesparelser. Dette anbringende fra Kommissionens side afkræftes af forarbejderne til vedtagelsen af tilpasningsmekanismen og navnlig af vurderingen af dens konsekvenser hvad angår effektivitet.

87 Hvad for det andet angår familietillægget og skattefradraget for børn har Republikken Østrig gjort gældende, at da disse familieydelser er ophørt med at opfylde deres formål, som består i at kompensere for en del af de udgifter, der typisk er forbundet med børns underhold, er det blevet nødvendigt at indføre tilpasningsmekanismen, eftersom beløbet er blevet eksporteret udifferentieret til medlemsstater, hvis prisniveau var forskelligt fra Republikken Østrigs. Denne mekanisme har nemlig til formål at genetablere funktionen om støtte til børns underhold og rimeligheden i det sociale system. For at nå dette sociopolitiske mål var det nødvendigt at fjerne de ydelser, der indebar overskud eller utilstrækkeligheder som følge af den udifferentierede anvendelse af familietillæggene. Eftersom tilpasningsmekanismen fastsætter en forhøjelse eller en nedsættelse af de beløb, der udbetales i Østrig, i forhold til prisniveauet i den medlemsstat, hvor barnet har bopæl, sikrer den, at hvert barn faktisk modtager en ydelse af samme økonomiske værdi. Dette er ikke blot forholdsmæssigt, men ligeledes i overensstemmelse med 12. betragtning til forordning nr. 883/2004, hvorefter det bør påses, at princippet om ligestilling af forhold eller begivenheder ikke fører til objektivt urimelige resultater.

88 Hvad angår Familienbonus Plus og de andre skattefradrag har Republikken Østrig for det tredje gjort gældende, at tilpasningsmekanismen sikrer, at de faktiske udgifter tages i betragtning på en rimelig måde, og at alle skattepligtige, der udøver en erhvervsmæssig beskæftigelse og har børn, behandles ens med hensyn til deres skattebetalingsevne. Denne mekanisme tager nemlig hensyn til princippet om ligebehandling og princippet om skattebetalingsevne. Sidstnævnte princip, der er forankret i de nationale retsordener, har sit grundlag i EU-retten på området for direkte beskatning og udgør et almindeligt EU-retligt princip. Domstolen har afvist, at to faktiske situationer vedrørende godtgørelser, der blev ydet for udstationeringer, var sammenlignelige, idet den har udtalt, at »der ikke foreligger en sådan sammenlignelighed set i lyset af formålet med anvendelsen af en progressiv skatteskala, som nødvendigvis [...] bygger på en vurdering af den

skattepligtiges skattebetalingsevne, der foretages på grundlag af livsbetingelserne på den omhandlede medlemsstats område« (dom af 15.9.2011, Schulz-Delzers og Schulz, C-240/10, EU:C:2011:591, præmis 37).

89 For det fjerde har Republikken Østrig anført, at eftersom tilpasningsmekanismen sikrer, at der ydes en støtte eller en lettelse af samme værdi, går den ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at gennemføre det forfulgte formål.

90 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er den yderligere administrative udgift, der følger af tilpasningsmekanismen, meget begrænset. Med henblik på fastlæggelsen af den kompetente stat i overensstemmelse med forordning nr. 883/2004 er det nemlig under alle omstændigheder i et stort antal tilfælde nødvendigt at fastslå, hvilken stat det pågældende barn har bopæl i. Antallet af børn med bopæl i andre medlemsstater, for hvilke der er ret til familietillæg, er steget fra 1 500 for 2002 til ca. 130 000 for 2016. Revisionsretten har konstateret, at de tilfælde, der har udenlandsk karakter, »er blevet kontrolleret oftere end nationale situationer på grund af risikokvalificeringen«.

91 Republikken Østrig har præciseret, at udbetalingerne af de differencebeløb, som den foretager for børn, der har bopæl i andre medlemsstater, ofte overstiger de primære ydelser i børnenes bopælsstat.

92 Republikken Østrig har bestridt, at det er urimeligt, at arbejdstagere betaler skatter og bidrag i Østrig, hvorved de således deltager i finansieringen af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, for i sidste ende kun at modtage dem i form af ydelser, hvis værdi er tilpasset, når deres børn har bopæl i andre medlemsstater. Den er af den opfattelse, at grundlaget for beregningen af arbejdsgiverbidrag er irrelevant. Der er ingen sammenhæng mellem en eventuel skattepligt og retten til ydelser, der betales af staten.

Domstolens bemærkninger

93 [Som berigtiget ved kendelse af 6. september 2022] Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som i det væsentlige var affattet på samme måde som artikel 4 i forordning nr. 883/2004, havde til formål i overensstemmelse med artikel 39 EF, nu artikel 45 TEUF, at sikre, at de personer, som omfattes af forordningen, ligebehandles med hensyn til social sikring uden hensyn til nationalitet ved at afskaffe enhver forskelsbehandling, som beror herpå, og som følger af medlemsstaternes nationale lovgivning (dom af 22.6.2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 42).

94 Princippet om ligebehandling, der er fastsat i artikel 45 TEUF, er ligeledes konkretiseret i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der præciserer, at en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, på de øvrige medlemsstaters område nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere, idet sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes på samme måde som artikel 45 TEUF (dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 24 og 70 og den deri nævnte retspraksis).

95 Begrebet »social fordel«, som med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 er udvidet til også at gælde for arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, omfatter alle de fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere,

eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater følgelig må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Unionen og dermed deres integration i værtsmedlemsstaten, og henvisningen i denne bestemmelse til de sociale fordele kan ikke fortolkes indskrænkende (dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 25 og 29 og den deri nævnte retspraksis).

96 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at visse ydelser kan udgøre såvel familieydelser som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004 som en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 (dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af en grænsearbejders ægtefælle), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis).

97 Som generaladvokaten har anført i punkt 124 i forslaget til afgørelse, er det i den foreliggende sag ikke blevet bestridt, at familietillægget og skattefradraget for børn både er familieydelser, der er omfattet af princippet om ligebehandling i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, og sociale fordele, som falder ind under anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, mens Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget alene er omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

98 Under alle omstændigheder konkretiserer artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 begge reglen om ligebehandling med hensyn til social sikring i artikel 45 TEUF. Disse to bestemmelser skal derfor principielt fortolkes på samme måde og i overensstemmelse med artikel 45 TEUF.

99 I overensstemmelse med Domstolens praksis udgør en sondring på grundlag af bopæl, som i større grad kan være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater, en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der kun er tilladt, såfremt den er objektivt begrundet (dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af en grænsearbejders ægtefælle), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

100 I det foreliggende tilfælde lader tilpasningsmekanismen størrelsen af familieydelserne og de sociale fordele, som den tager sigte på, variere i forhold til prisniveauet på børnenes bopælssted. Der foretages således kun tilpasninger i opadgående eller nedadgående retning i tilfælde af, at barnets bopæl befinder sig uden for østrigsk område. Under disse omstændigheder kan den direkte tilknytning til børnenes bopælsstat ikke bestrides.

101 Som generaladvokaten har anført i punkt 130 og 131 i forslaget til afgørelse, berører nedsættelsen af familieydelsernes størrelse samt de sociale og skattemæssige fordele, der følger af det kriterium, der er knyttet til børnenes bopæl, som er fastsat ved tilpasningsmekanismen, i det væsentlige vandrende arbejdstagere, eftersom navnlig deres børn kan have bopæl i en anden medlemsstat (dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 44). Det fremgår desuden af de sagsakter, som Domstolen råder over, at på grund af forskellene mellem leveomkostningerne i disse stater i forhold til leveomkostningerne i Østrig, som afspejles i de justeringskoefficienter, der er indeholdt i tilpasningsbekendtgørelsen, er de arbejdstagere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed fra disse stater, i det store og hele dem, der modtager familieydelser samt sociale og skattemæssige fordele, som er mindre end dem, der indrømmes indenlandske arbejdstagere.

102 Hvad angår Republikken Østrigs argument om, at tilpasningsmekanismen sikrer, at forskellige situationer behandles forskelligt på grund af forskelle i prisniveauerne i de berørte stater, er det tilstrækkeligt at bemærke, at familieydelserne og de sociale og skattemæssige fordele, der er omfattet af tilpasningsmekanismen, ikke fastsættes på grundlag af de faktiske omkostninger, der er forbundet med børns underhold. Disse ydelser og fordele er nemlig faste og varierer afhængigt af antallet af børn og i givet fald børnenes alder uden hensyntagen til deres faktiske behov.

103 Det følger heraf, at tilpasningsmekanismen, som hviler på kriteriet om børnenes bopæl i udlandet med henblik på at fastsætte størrelsen af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele, i højere grad berører vandrende arbejdstagere. Den udgør således en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som kun kan tillades, hvis den er objektivt begrundet.

104 Domstolen har gentagne gange fastslået, at en sådan indirekte forskelsbehandling for at være begrundet skal være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af en grænsearbejders ægtefælle), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

105 Den begrundelse, som Republikken Østrig har påberåbt sig, hvorefter tilpasningen af ydelsernes størrelse for ikke-bosiddende børn har til formål at sikre, at den efterfølgende støtte og lempelse af forsørgerbyrden har en økonomisk værdi, der svarer til værdien af ydelserne for børn, der har bopæl i Østrig, har af de grunde, der er anført i denne doms præmis 102, ikke noget grundlag. Som det allerede er blevet anført i denne doms præmis 52, er de omhandlede familieydelser og sociale fordele ikke omfattet af tilpasningsmekanismen, når børnene har bopæl i Østrig, selv om det står fast, at der mellem regionerne i denne medlemsstat er forskelle i prisniveauerne af en størrelse, der er sammenlignelig med de forskelle, der kan være mellem Republikken Østrig og andre medlemsstater. Denne manglende sammenhæng i anvendelsen af denne mekanisme bekræfter, at den begrundelse, som Republikken Østrig har påberåbt sig, ikke kan tiltrædes.

106 Desuden kan den ulige behandling, der følger af tilpasningsmekanismen, ikke begrundes i det mål om at sikre støttefunktionen og rimeligheden i det sociale system, som Republikken Østrig har påberåbt sig.

107 Som Kommissionen har anført under den skriftlige forhandling for Domstolen, skal det nemlig for det første bemærkes, at Rechnungshofs beretning hverken beviser, at der er en risiko for et alvorligt indgreb i den økonomiske ligevægt, som kan afhjælpes alene ved at indføre en tilpasningsmekanisme, eller at tilpasningsmekanismen kan forenkle forvaltningen af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele. Selv hvis det antages, således som Republikken Østrig har gjort gældende, at de yderligere omkostninger ved tilpasningsmekanismen er meget begrænsede, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at der findes sådanne yderligere omkostninger. Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 142 i forslaget til afgørelse, er det imidlertid ubestridt, at disse omkostninger bæres af alle de personer, der betaler bidrag til statsbudgettet. Det kan desuden udledes af Rechnungshofs beretning, at risikoen for, at den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt bringes i fare, ikke følger af udbetalinger af ydelser til arbejdstagere, hvis børn har bopæl uden for Østrig, eftersom disse kun anslås at udgøre ca. 6% af udgifterne til familieydelser, men at denne risiko kan hidrøre fra en manglende passende kontrol med tildelingen af disse ydelser.

108 Endvidere hviler arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen på en række principper, herunder princippet om ligebehandling. Gennemførelsen heraf på området for social sikring sikres i øvrigt ved en EU-lovgivning, der bl.a. hviler på princippet om, at kun én medlemsstats

lovgivning finder anvendelse på dette område. Dette princip, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, har til formål at afskaffe den forskelsbehandling, som for arbejdstagere, der flytter inden for Unionen, er en følge af en hel eller delvis kumulation af de lovgivninger, der finder anvendelse. Det følger således af denne forordnings artikel 11, stk. 3, at for i videst muligt omfang at sikre ligebehandling af alle personer, der er beskæftiget på en medlemsstats område, er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, generelt omfattet af denne medlemsstats lovgivning og skal i henhold til den nævnte forordnings artikel 4 dér have de samme rettigheder som denne medlemsstats egne statsborgere.

109 Endelig har Domstolen gentagne gange fastslået, at de vandrende arbejdstagere bidrager til finansieringen af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten i kraft af de skattebidrag og sociale bidrag, som de betaler i denne stat som følge af den lønnede beskæftigelse, de udøver dér. De skal derfor kunne have gavn af denne politik på de samme vilkår som de nationale arbejdstagere (dom af 10.7.2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis). Dette forhold understøtter følgelig betydningen af den tilgang, hvorefter vandrende arbejdstagere skal nyde godt af ligebehandling for så vidt angår familieydelser samt skattemæssige og sociale fordele.

110 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de østrigske familieydelser finansieres ved bidrag fra arbejdsgivere beregnet på grundlag af det samlede lønbeløb for de arbejdstagere, som disse beskæftiger, således at den vandrende arbejdstager på samme måde som en indenlandsk arbejdstager deltager i fastsættelsen af det beløb, der udbetales af dennes arbejdsgiver, uden at der tages hensyn til disse arbejdstageres børns bopælssted. Det samme gør sig gældende for så vidt angår Familienbonus Plus og de andre fradragsbeløb, der er underlagt tilpasningsmekanismen, eftersom disse skattefordele finansieres ved hjælp af arbejdstagernes indkomstskat, uden at der sondres mellem, om deres barn har bopæl på østrigsk område eller ej.

111 Under disse omstændigheder, og således som generaladvokaten har anført i punkt 146 i forslaget til afgørelse, må det fastslås, at forskelsbehandlingen alt efter den pågældende arbejdstagers barns bopæl, som er indført ved tilpasningsmekanismen, hverken er hensigtsmæssig eller nødvendig med henblik på at sikre det sociale systems støttefunktion og rimelighed.

112 Kommissionens andet klagepunkt skal derfor ligeledes anses for begrundet.

113 Henset til alle de ovenstående betragtninger må det konstateres, at:

– Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 67 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, idet den har indført en tilpasningsmekanisme, der finder anvendelse på familietillæg og skattefradrag for børn, for arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat.

– Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, idet den for vandrende arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har indført en tilpasningsmekanisme, der finder anvendelse på Familienbonus Plus, på ægteskabsfradraget, på eneforsørgerfradraget og på underholdsfradraget.

Sagsomkostninger

114 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Republikken Østrig har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

115 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1 og 2, hvorefter medlemsstater, stater, som er parter i EØS-aftalen, bortset fra medlemsstaterne, samt EFTA-Tilsynsmyndigheden, som er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Republikken Kroatien, Republikken Polen, Rumænien, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik samt Kongeriget Norge og EFTA-Tilsynsmyndigheden hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 67 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, idet den har indført en tilpasningsmekanisme, som følger af de ændringer, der er blevet foretaget af § 8a i Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder) af 24. oktober 1967, som ændret ved Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (forbundslov om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status) af 4. december 2018, og af § 33 i Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (forbundslov om indkomstbeskatning af fysiske personer) af 7. juli 1988, som ændret ved Jahressteuergesetz 2018 (den årlige skattelov for 2018) af 14. august 2018 og ved forbundslov om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status af 4. december 2018, og som finder anvendelse på familietillæg og skattefradrag for børn, for arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat.**

2) **Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, idet den for vandrende arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har indført en tilpasningsmekanisme, som følger af de ændringer, der er blevet foretaget af § 8a i Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder) af 24. oktober 1967, som ændret ved Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (forbundslov om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status) af 4. december 2018, og af § 33 i Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (forbundslov om indkomstbeskatning af fysiske personer) af 7. juli 1988, som ændret ved Jahressteuergesetz 2018 (den årlige skattelov for 2018) af 14. august 2018 og forbundslov**

om ændring af forbundslov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, af forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer af 1988 og lov om ulandsarbejderes status af 4. december 2018, og som finder anvendelse på Familienbonus Plus, på ægteskabsfradraget, på eneforsørgerfradraget og på underholdsfradraget.

3) **Republikken Østrig bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

4) **Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Republikken Kroatien, Republikken Polen, Rumænien, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik samt Kongeriget Norge og EFTA-Tilsynsmyndigheden bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

[i] – Der er foretaget sproglige rettelser i præmis 36-38, 42 og 90 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.