ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 juni 2022 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 6 september 2022]

„Niet-nakoming – Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikelen 4, 7 en 67 – Vrij verkeer van werknemers – Verordening (EU) nr. 492/2011 – Artikel 7 – Gelijke behandeling – Gezinsbijslagen – Sociale en fiscale voordelen – Aanpassing van de bedragen aan het prijsniveau in de woonstaat van de kinderen”

In zaak C-328/20,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 22 juli 2020,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en D. Martin als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door J. Pavliš, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

Republiek Kroatië, vertegenwoordigd door G. Vidović Mesarek als gemachtigde,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

Roemenië, vertegenwoordigd door E. Gane en L. Lițu als gemachtigden,

Republiek Slovenië, vertegenwoordigd door J. Morela als gemachtigde,

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door E. Gromnicka, C. Howdle, J. S. Watson en C. Zatschler als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

* Procestaal: Duits.

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door M. Klamert, C. Pesendorfer, A. Posch en J. Schmoll als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren en M. Wolff als gemachtigden,

Koninkrijk Noorwegen, vertegenwoordigd door S. Hammersvik, J. T. Kaasin, L. Tvedt en P. Wennerås als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, J. Passer, F. Biltgen (rapporteur), N. Wahl en M. L. Arastey Sahún, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 januari 2022,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk

– door voor werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat wonen een aanpassingsmechanisme in te voeren voor de kinderbijslag en het bedrag van de belastingaftrek voor kinderen ten laste (hierna: „kinderaftrek”), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4, 7 en 67 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1) en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1), en

– door voor migrerende werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat wonen, een aanpassingsmechanisme in te voeren voor de gezinsbonus „plus”, de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de alimentatieaftrek, de krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 883/2004

2 In de overwegingen 8, 12 en 16 van verordening nr. 883/2004 staat te lezen:

„(8) Het algemene beginsel van gelijke behandeling is bijzonder belangrijk voor werknemers die niet in de lidstaat wonen waar zij werken, waaronder grensarbeiders.

[...]

(12) Ten behoeve van de evenredigheid moet ervoor worden gezorgd dat het beginsel van gelijkstelling van feiten of gebeurtenissen niet tot objectief ongerechtvaardigde resultaten leidt, noch tot samenloop van prestaties van dezelfde aard tijdens hetzelfde tijdvak.

[...]

(16) Het is binnen de Gemeenschap in principe niet gerechtvaardigd dat socialezekerheidsrechten afhankelijk gesteld worden van de woonplaats van de betrokkene. In specifieke gevallen, met name voor bijzondere prestaties die verband houden met de economische en sociale omstandigheden van de betrokkene, zou echter diens woonplaats in aanmerking genomen kunnen worden."

3 Artikel 1, onder z), van deze verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

z) worden onder ‚gezinsbijslagen' verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie."

4 Artikel 3, lid 1, onder j), van die verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

j) gezinsbijslagen."

5 Artikel 4 („Gelijke behandeling”) van voornoemde verordening bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.”

6 Artikel 5 („Gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen”) van verordening nr. 883/2004 luidt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald en rekening houdend met de bijzondere uitvoeringsbepalingen, geldt het volgende:

a) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat bepaalde rechtsgevolgen toekent aan socialezekerheidsprestaties of andere inkomsten, zijn de betreffende bepalingen van die wetgeving ook van toepassing op gelijkgestelde prestaties die krachtens de wetgeving van een andere lidstaat toegekend zijn alsmede op de inkomsten die in een andere lidstaat verworven zijn;

b) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen, houdt die lidstaat rekening met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan.”

7 Artikel 7 („Opheffing van de regels inzake de woonplaats”) van verordening nr. 883/2004 luidt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, kunnen de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.”

8 Artikel 67 („Gezinsleden die in een andere lidstaat wonen”) van deze verordening bepaalt:

„Een persoon heeft recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden. Een pensioengerechtigde heeft echter recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten die bevoegd zijn voor zijn pensioen.”

9 In artikel 68 van die verordening worden de prioriteitsregels bij samenloop als volgt vastgesteld:

„1. Indien gedurende hetzelfde tijdvak en voor dezelfde gezinsleden in uitkeringen is voorzien op grond van de wetgeving van meer dan een lidstaat, zijn de volgende prioriteitsregels van toepassing:

a) indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op verschillende gronden, is de volgorde van prioriteit de volgende: eerst de rechten verkregen op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst, vervolgens de rechten verkregen op grond van een pensioen, en ten slotte de rechten op grond van de woonplaats;

b) indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op dezelfde grond, wordt de volgorde van prioriteit vastgesteld op basis van de volgende subsidiaire criteria:

i) indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst: de woonplaats van de kinderen, mits er dergelijke werkzaamheden worden verricht, [...]

[...]

2. Bij samenloop van rechten worden de gezinsuitkeringen toegekend overeenkomstig de wetgeving die volgens lid 1 als prioritair is aangemerkt. De rechten op gezinsuitkeringen die verschuldigd zijn op grond van de andere betrokken wetgeving of wetgevingen, worden geschorst ter hoogte van het bedrag dat bij de wetgeving van de eerste lidstaat is vastgesteld en, zo nodig, wordt het deel dat dit bedrag overschrijdt uitbetaald in de vorm van een aanvullende toeslag. [...]"

Verordening nr. 492/2011

10 Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 492/2011 is opgenomen in hoofdstuk I, afdeling 2 („Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling"), en luidt als volgt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers."

Oostenrijks recht

FLAG

11 Het Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen) van 24 oktober 1967 (BGBl. 376/1967), zoals gewijzigd bij het Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers) van 4 december 2018 (BGBl. I, 83/2018) (hierna: „FLAG"), bepaalt in § 1 dat de daarin vastgestelde uitkeringen worden „verstrekt ter compensatie van de lasten in het belang van het gezin".

12 Krachtens § 2, lid 1, FLAG hebben personen met woonplaats of gewone verblijfplaats in Oostenrijk recht op kinderbijslag voor minderjarige kinderen.

13 § 4 FLAG bepaalt:

„(1) Personen die recht hebben op een gelijkgestelde prestatie in een andere staat hebben geen recht op kinderbijslag.

(2) Oostenrijkse staatsburgers die op grond van lid 1 of § 5, lid [4], zijn uitgesloten van het recht op kinderbijslag ontvangen een compenserende uitkering indien het bedrag van de gelijkgestelde

prestatie in een andere staat waarop de betrokken Oostenrijkse staatsburgers of een andere persoon recht hebben (§ 5, lid [4]) lager is dan de kinderbijslag die op grond van de onderhavige federale wet zou moeten worden toegekend indien genoemde gelijkgestelde prestatie niet bestond.

(3) De compenserende uitkering komt overeen met het verschil tussen de gelijkgestelde prestatie van een andere staat en de kinderbijslag die op grond van de onderhavige federale wet zou moeten worden uitgekeerd.

[...]

(6) De compenserende uitkering wordt beschouwd als kinderbijslag in de zin van de onderhavige federale wet. De bepalingen inzake de hoogte van de kinderbijslag zijn evenwel niet van toepassing op de compenserende uitkering."

14 § 5, leden 3 en 4, FLAG is als volgt geformuleerd:

„(3) Kinderen die permanent in het buitenland verblijven, hebben geen recht op kinderbijslag.

(4) Kinderen die recht hebben op een gelijkgestelde prestatie in een andere staat, hebben geen recht op kinderbijslag. Dit sluit de toekenning van een compenserende uitkering (§ 4, lid 2) niet uit."

15 § 8 FLAG luidt:

„(1) Het bedrag van de aan een persoon verschuldigde kinderbijslag wordt berekend op basis van het aantal kinderen en de leeftijd van elk kind voor wie de kinderbijslag wordt toegekend.

(2) De kinderbijslag bedraagt per maand

[...]

3. vanaf 1 januari 2018

a) 114 EUR voor elk kind vanaf het begin van de kalendermaand van geboorte,

b) 121,90 EUR voor elk kind vanaf het begin van de kalendermaand waarin het de leeftijd van drie jaar bereikt,

c) 141,50 EUR voor elk kind vanaf het begin van de kalendermaand waarin het de leeftijd van tien jaar bereikt,

d) 165,10 EUR voor elk kind vanaf het begin van de kalendermaand waarin het de leeftijd van negentien jaar bereikt.

(3) De kinderbijslag per maand voor elk kind wordt verhoogd

[...]

3. vanaf 1 januari 2018, indien deze wordt toegekend

a) voor twee kinderen, met 7,10 EUR,

b) voor drie kinderen, met 17,40 EUR,

c) voor vier kinderen, met 26,50 EUR,

d) voor vijf kinderen, met 32 EUR,

e) voor zes kinderen, met 35,70 EUR,

f) voor zeven kinderen of meer, met 52 EUR.

(4) De kinderbijslag per maand voor elk zwaar gehandicapt kind wordt verhoogd

[...]

3. met 115,90 EUR vanaf 1 januari 2018.

[...]

(8) Voor elk kind dat in de loop van een kalenderjaar de leeftijd van zes jaar heeft bereikt of bereikt en nog niet de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, wordt de kinderbijslag vanaf september van dit kalenderjaar met 100 EUR verhoogd."

16 § 8a FLAG bepaalt:

„(1) De kinderbijslagbedragen (§ 8) voor kinderen die permanent op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie, van een andere partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3) (hierna: „EER-Overeenkomst")] of van Zwitserland verblijven, worden vastgesteld op basis van de door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Unie [(Eurostat)] gepubliceerde vergelijkende prijsniveaus voor elk van de lidstaten van de Europese Unie, voor elk van de staten die partij zijn bij de [EER-Overeenkomst] en voor Zwitserland in verhouding tot het prijsniveau van Oostenrijk.

(2) De in lid 1 bedoelde kinderbijslagbedragen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2019 op basis van de op 1 juni 2018 gepubliceerde, in lid 1 bedoelde waarden. Vervolgens worden de bedragen elke twee jaar aangepast op basis van de op 1 juni van het voorafgaande jaar gepubliceerde waarden.

(3) De Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [(bondsminister van Vrouwenzaken, Gezinnen en Jeugd, Oostenrijk)] publiceert bij verordening, samen met de Bundesminister für Finanzen [(bondsminister van Financiën, Oostenrijk)], de grondslagen voor de berekening en de in de leden 1 en 2 bedoelde bedragen, alsmede de bedragen die zijn bedoeld in § 33, lid 3, punt 2, van het [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Oostenrijkse federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen) van 7 juli 1988 (BGBl. 400/1988), zoals gewijzigd bij het Jahressteuergesetz 2018 (jaarlijkse belastingwet) van 14 augustus 2018 (BGBl. I, 62/2018) en bij de federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers van 4 december 2018 (hierna: „EStG")]."

17 In § 53 FLAG is bepaald:

„(1) In het kader van de onderhavige federale wet worden staatsburgers van de staten die partij zijn bij de [EER-Overeenkomst], voor zover dit uit die Overeenkomst resulteert, met Oostenrijkse staatsburgers gelijkgesteld. Daarbij moet de permanente verblijfplaats van een kind in een staat van de Europese Economische Ruimte [(EER)] overeenkomstig de communautaire bepalingen worden gelijkgesteld met de permanente verblijfplaats van een kind in Oostenrijk.

[...]

(4) Lid 1, tweede volzin, is niet van toepassing met betrekking tot § 8a, leden 1 tot en met 3.

(5) § 26, lid 3, van de Bundesabgabenordnung [(federale belastingwet)] [...] is tot en met 31 december 2018 van toepassing op de in de onderhavige federale wet bedoelde uitkeringen. Vanaf 1 januari 2019 is § 26, lid 3, van de Bundesabgabenordnung wat betreft de in de onderhavige federale wet bedoelde uitkeringen enkel van toepassing op personen die hun standplaats in het buitenland hebben en voor rekening van een regionale overheid handelen, alsmede hun echtgenoten en kinderen."

EStG

18 § 33 EStG bepaalt:

„(2) Van het [bedrag van de belasting] dat het resultaat is van de toepassing van lid 1 moeten in onderstaande volgorde de volgende bedragen worden afgetrokken:

1. de in lid 3a bedoelde gezinsbonus ‚plus'; de gezinsbonus ‚plus' hoeft niet te worden afgetrokken voor zover deze hoger is dan de op grond van lid 1 verschuldigde belasting over het belastbaar inkomen;

2. de in de leden 4 tot en met 6 bedoelde aftrekbare bedragen.

(3) Belastingplichtigen die op grond van het [FLAG] kinderbijslag ontvangen, hebben, naast de toekenning van de kinderbijslag, recht op een aftrek van 58,40 EUR per maand voor elk kind. In de volgende gevallen wordt daarvan afgeweken:

1. Aftrek wordt niet toegekend voor kinderen die permanent buiten een lidstaat van de [...] Unie, een [EER-staat] of Zwitserland verblijven.

2. Wat betreft kinderen die permanent op het grondgebied van een andere lidstaat van de [...] Unie, van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of van Zwitserland verblijven, wordt het bedrag van de kinderaftrek vastgesteld op basis van de door [Eurostat] gepubliceerde vergelijkende prijsniveaus voor elk van de lidstaten van de [...] Unie, voor elk van de staten die partij zijn bij de [EER-Overeenkomst] en voor Zwitserland in verhouding tot het prijsniveau van Oostenrijk.
   a) Op 1 januari 2019 wordt het bedrag van de kinderaftrek voor de eerste maal aangepast op basis van de op 1 juni 2018 gepubliceerde waarden. Vervolgens wordt het bedrag van de kinderaftrek elke twee jaar aangepast op basis van de op 1 juni van het voorafgaande jaar gepubliceerde waarden.

[...]

(3a) Een kind waarvoor op grond van het [FLAG] kinderbijslag wordt toegekend en dat permanent in een lidstaat van de [...] Unie of op het grondgebied van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of in Zwitserland verblijft, heeft op verzoek recht op een gezinsbonus ‚plus', overeenkomstig de volgende bepalingen:

1. De gezinsbonus ‚plus' bedraagt:
   a) 125 EUR per kalendermaand tot het einde van de maand waarin het kind de leeftijd van achttien jaar bereikt,
   b) 41,68 EUR per kalendermaand na het einde van de maand waarin het kind de leeftijd van achttien jaar bereikt.

2. In afwijking van punt 1 wordt het bedrag van de gezinsbonus ‚plus' alsmede dat van de in lid 4 bedoelde aftrekbare bedragen voor kinderen die permanent op het grondgebied van een andere lidstaat van de [...] Unie, van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of van Zwitserland verblijven, vastgesteld op basis van de door [Eurostat] gepubliceerde vergelijkende prijsniveaus voor elk van de lidstaten van de [...] Unie, voor elk van de staten die partij zijn bij de [EER-Overeenkomst] en voor Zwitserland in verhouding tot het prijsniveau van Oostenrijk:
   a) Op 1 januari 2019 wordt het bedrag van de gezinsbonus ‚plus' en van de in lid 4 bedoelde kinderaftrek voor de eerste maal aangepast op basis van de op 1 juni 2018 gepubliceerde waarden. Vervolgens wordt dat bedrag elke twee jaar aangepast op basis van de op 1 juni van het voorafgaande jaar gepubliceerde waarden.

   [...]

5. § 26, lid 3, tweede volzin, van de Bundesabgabeordnung is niet van toepassing. Deze bepaling is bij wijze van uitzondering wel van toepassing op echtgenoten en kinderen van belastingplichtigen die hun standplaats in het buitenland hebben en voor rekening van een regionale overheid handelen.

[...]

(4) Bovendien is voor een kind dat permanent in een lidstaat van de [...] Unie of op het grondgebied van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of in Zwitserland verblijft, de volgende belastingaftrek van toepassing:

1. Eenverdieners hebben recht op een eenverdienersaftrek. Die bedraagt jaarlijks:

   – 494 EUR voor één kind (§ 106, lid 1),

   – 669 EUR voor twee kinderen (§ 106, lid 1).

     Dit bedrag wordt voor het derde en voor elk volgend kind telkens vermeerderd met 220 EUR per jaar (§ 106, lid 1).

   [...]

2. Alleenstaande ouders hebben recht op een eenouderaftrek. Die bedraagt jaarlijks:

   – 494 EUR voor één kind (§ 106, lid 1),

– 669 EUR voor twee kinderen (§ 106, lid 1).

Dit bedrag wordt voor het derde en voor elk volgend kind telkens vermeerderd met 220 EUR per jaar (§ 106, lid 1). Alleenstaande ouders zijn belastingplichtigen die met ten minste één kind (§ 106, lid 1) en gedurende meer dan zes maanden per kalenderjaar niet samenwonen met een echtgenoot of partner.

3. Belastingplichtigen met alimentatieverplichtingen voor een kind hebben recht op een alimentatieaftrek van 29,20 EUR per maand, [...].

4. In afwijking van de punten 1 tot en met 3 wordt het bedrag van de belastingaftrek voor kinderen die permanent op het grondgebied van een andere lidstaat van de [...] Unie, van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of van Zwitserland verblijven, vastgesteld overeenkomstig lid 3a, punt 2. Indien er recht is op aftrek voor meerdere kinderen en deze zich in verschillende landen bevinden, worden eerst de oudere en pas daarna de jongere kinderen voor wie dit recht geldt, in aanmerking genomen.

5. § 26, lid 3, tweede volzin, van de Bundesabgabeordnung is niet van toepassing. Deze bepaling is bij wijze van uitzondering wel van toepassing op echtgenoten en kinderen van belastingplichtigen die hun standplaats in het buitenland hebben en voor rekening van een regionale overheid handelen.

[...]

(7) Indien de op grond van lid 1 verschuldigde inkomstenbelasting minder dan 250 EUR bedraagt en de eenverdienersaftrek of de eenouderaftrek van toepassing is, zijn de volgende bepalingen van toepassing indien er één kind is (§ 106, lid 1):

1. Het verschil tussen 250 EUR en de in lid 1 bedoelde belasting moet als kindertoeslag worden terugbetaald.

2. Indien het kind permanent in een lidstaat van de [...] Unie of op het grondgebied van een andere partij bij de [EER-Overeenkomst] of in Zwitserland verblijft, wordt het bedrag van 250 EUR vervangen door het bedrag dat resulteert uit de toepassing van lid 3a, punt 2.

[...]

Dit bedrag wordt voor elk volgend kind telkens vermeerderd met 250 EUR of het vervangende bedrag (§ 106, lid 1).

(8) 1. Indien de uit de leden 1 en 2 resulterende inkomstenbelasting minder dan nul bedraagt, moet de eenverdienersaftrek of de eenouderaftrek worden uitgekeerd.

[...]”

19 Het bedrag van de gezinsbijslagen voor kinderen die permanent in een andere lidstaat verblijven, wordt geregeld door de Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung van 10 december 2018 (besluit tot aanpassing van de kinderbijslag en de kinderaftrek binnen de Europese Unie) (BGBl. II, 318/2018; hierna: „aanpassingsbesluit”).

20 § 2, lid 1, van het aanpassingsbesluit luidt:

„Voor de vaststelling van de in § 1 bedoelde bedragen wordt een aanpassingscoëfficiënt vastgesteld op basis van de indicatoren die [Eurostat] op 1 juni 2018 heeft gepubliceerd in het kader van de ‚Vergelijkende prijsniveaus van het eindverbruik van de huishoudens, inclusief indirecte belastingen (EU-28 = 100)'".

21 § 2, lid 2, van het aanpassingsbesluit bevat een tabel met de voor de verschillende staten geldende aanpassingscoëfficiënten. Deze coëfficiënten variëren tussen 0,450 (Bulgarije) en 1,520 (Zwitserland), waarbij de coëfficiënt voor de Tsjechische Republiek is vastgesteld op 0,619.

Bundesabgabenordnung

22 § 26 van de Bundesabgabenordnung bepaalt:

„(1) Een persoon heeft zijn woonplaats in de zin van de fiscale bepalingen daar waar hij over een woning beschikt in omstandigheden die tot de gevolgtrekking leiden dat hij die woning aanhoudt en gebruikt.

(2) Een persoon heeft zijn gewone verblijfplaats in de zin van de fiscale bepalingen daar waar hij verblijft in omstandigheden die erop wijzen dat hij niet slechts tijdelijk op die plaats of in dat land verblijft. [...]

(3) Oostenrijkse staatsburgers die beschikken over een arbeidsovereenkomst met een overheidsinstantie en hun standplaats in het buitenland hebben (ambtenaren in het buitenland), worden aangemerkt als personen die hun gewone verblijfplaats hebben op de plaats van de dienst die hun salaris betaalt. Hetzelfde geldt voor hun echtgenoten, voor zover die met hen een duurzaam huishouden vormen, en voor hun minderjarige kinderen die deel uitmaken van dat huishouden."

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

23 Bij aanmaningsbrief van 25 januari 2019 heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk verzocht haar opmerkingen te maken over de bezorgdheid die was gerezen door de inwerkingtreding, per 1 januari 2019, van het aanpassingsmechanisme dat voortvloeit uit de wijzigingen van § 8a FLAG en § 33 EStG bij de jaarlijkse belastingwet 2018 en bij de federale wet van 4 december 2018 (hierna: „aanpassingsmechanisme"). Volgens de Commissie is dit mechanisme waarbij de gezinsbijslagen en de door deze lidstaat aan werknemers met kinderen toegekende sociale en fiscale voordelen wordt aangepast aan het algemene prijsniveau in de lidstaat waar die kinderen permanent verblijven, in strijd met de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004, waarin is bepaald dat uitkeringen niet kunnen worden verminderd op grond van het feit dat een lid van het gezin, zoals een kind, in een andere lidstaat woont. Aangezien het aanpassingsmechanisme hoofdzakelijk werknemers van andere lidstaten en niet Oostenrijkse werknemers betreft, vormt het bovendien een indirecte discriminatie die in strijd is met het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7 van verordening nr. 492/2011 neergelegde beginsel van gelijke behandeling.

24 Op 25 maart 2019 heeft de Republiek Oostenrijk de Commissie geantwoord dat artikel 67 van verordening nr. 883/2004 toestaat om de gezinsbijslagen aan te passen naargelang van de woonplaats van het kind. Deze lidstaat heeft om te beginnen aangevoerd dat het Unierecht zelf in

vergelijkbare mechanismen voorziet. Voorts vereist artikel 67 van deze verordening niet dat het bedrag aan bijslagen dat wordt uitgekeerd voor kinderen die in een andere lidstaat wonen, overeenkomt met het bedrag dat wordt uitgekeerd voor kinderen die in Oostenrijk wonen. Ten slotte is er geen sprake van indirecte discriminatie, aangezien de aanpassing van de gezinsbijslag en de sociale en fiscale voordelen aan het prijsniveau in de staat waar het kind woont, objectief gerechtvaardigd is en de lasten voor alle werknemers verlicht.

25 Daar de Commissie met dat antwoord geen genoegen kon nemen, heeft zij op 26 juli 2019 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij in wezen bij haar standpunt is gebleven. Deze instelling heeft opgemerkt dat de gezinsbijslagen en de voor kinderen toegekende sociale en fiscale voordelen forfaitair zijn en niet naargelang van de vaste verblijfplaats van het kind aan het prijsniveau in de verschillende regio's van Oostenrijk worden aangepast. Indien de gezinsbijslagen en voordelen voor kinderen die in een andere lidstaat wonen van een ander niveau zijn, worden migrerende werknemers hierdoor dus harder getroffen dan Oostenrijkse werknemers en is er sprake van indirecte discriminatie. Uit het forfaitaire karakter van de bedragen van deze uitkeringen en voordelen blijkt dat zij niet afhankelijk zijn van feitelijke kosten voor het onderhoud van een kind en dat zij dus geen eerlijkere verdeling garanderen van de lasten die gezinnen dragen om in de behoeften van de kinderen te voorzien.

26 Bij brief van 24 oktober 2019 heeft de Republiek Oostenrijk op dit met redenen omkleed advies geantwoord dat de betrokken gezinsbijslagen alsmede de betrokken sociale en fiscale voordelen niet simpelweg forfaitair zijn, maar beantwoorden aan de feitelijke behoeften van de begunstigden. Het gegeven dat deze uitkeringen en voordelen als forfaitaire bedragen worden toegekend, belet bovendien niet dat zij worden aangepast aan het prijsniveau in de woonplaats van de kinderen. Een dergelijke aanpassing vormt geen ongelijke behandeling, maar garandeert de begunstigde werknemers een eenvormige lastenverlichting, ongeacht de daadwerkelijke verblijfplaats van hun kinderen. Mocht er sprake zijn van indirecte discriminatie, dan wordt die met name gerechtvaardigd door de doelstelling om de uitgaven van het socialezekerheidsstelsel in evenwicht te brengen alsmede de doelstelling om rekening te houden met de draagkracht van de rechthebbenden.

27 Daar dit antwoord de Commissie niet overtuigde, heeft zij het onderhavige niet-nakomingsberoep ingesteld.

28 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 22 oktober, 6, 12, 19 en 20 november en 18 december 2020 zijn de Tsjechische Republiek, de Republiek Kroatië, de Republiek Polen, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij beschikkingen van de president van het Hof van 20 november en 18 december 2020 zijn het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Noorwegen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Oostenrijk.

Beroep

29 De Commissie baseert haar beroep op twee grieven. De eerste grief is ontleend aan schending van de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004 en de tweede grief is ontleend aan schending van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.

Eerste grief: schending van de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004

Argumenten van partijen

30 Volgens de Commissie is de Republiek Oostenrijk de krachtens de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door voor de bij het Oostenrijkse socialezekerheidsstelsel aangesloten werknemers wier kinderen in een andere lidstaat verblijven, het mechanisme voor de aanpassing van het bedrag van de kinderbijslag en kinderaftrek in te voeren, waarin is voorzien in § 2, lid 1, FLAG respectievelijk § 33, lid 3, EStG.

31 Het staat vast, zo betoogt de Commissie, dat de kinderbijslag en de kinderaftrek – door de staat verstrekte uitkeringen ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen – gezinsbijslagen in de zin van artikel 1, onder z), en artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 vormen. Deze uitkeringen worden toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op basis van wettelijk bepaalde criteria, en worden berekend op basis van het aantal kinderen en hun leeftijd. De Republiek Oostenrijk heeft niet aangetoond dat er een verband bestaat tussen het niveau van de kinderbijslag en de gemiddelde kosten van het onderhoud van een kind, aangezien dit niveau uitsluitend afhangt van de leeftijd van het kind.

32 Artikel 7 juncto artikel 67 van verordening nr. 883/2004 – welke bepalingen hetzelfde doel hebben – verbieden volgens de Commissie dat een lidstaat de toekenning of het bedrag van gezinsbijslagen laat afhangen van de voorwaarde dat de gezinsleden van de werknemer in de uitkerende lidstaat wonen (arrest van 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punt 36). Deze bepalingen zijn vastgesteld naar aanleiding van het arrest van 15 januari 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), waarbij het Hof artikel 73 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2), waarvan de inhoud in wezen is overgenomen in artikel 67 van verordening nr. 883/2004, gedeeltelijk ongeldig heeft verklaard. Uit dat arrest volgt dat een lidstaat de hoogte van de gezinsbijslagen niet mag aanpassen aan die van een andere lidstaat op de enkele grond dat gezinsleden van de rechthebbende in die andere lidstaat wonen. Het aanpassingsmechanisme zou er juist toe leiden dat deze uitkeringen niet worden toegekend „alsof" de gezinsleden in Oostenrijk woonden.

33 Deze uitlegging van de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004 vindt naar de opvatting van de Commissie steun in artikel 5, onder b), van deze verordening, dat bepaalt dat elke lidstaat niet alleen rekening houdt met feiten of gebeurtenissen, zoals de aanwezigheid van kinderen waarvoor het recht op uitkeringen bestaat, die zich in een andere lidstaat voordoen, maar ermee rekening houdt „alsof" zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan.

34 De Commissie benadrukt dat er geen enkele gevolgtrekking kan worden gemaakt uit het feit dat het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016 bijeen over een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie (PB 2016, C 69 I, blz. 1; hierna: „nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie"), voorzag in de indexering van het bedrag van de sociale uitkeringen voor kinderen op basis van de levensstandaard in de woonplaats van het kind. Volgens dit besluit diende de Commissie een voorstel tot wijziging van verordening nr. 883/2004 in te dienen. Als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Unie is deze verordening echter niet gewijzigd. Bovendien heeft de Commissie in haar

voorstel van 13 december 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening nr. 883/2004 [COM(2016) 815 final] geen indexeringsmechanisme opgenomen, aangezien haar diensten twijfels hadden geuit over de vraag of een dergelijk mechanisme in overeenstemming met het Unierecht was.

35 De Republiek Oostenrijk merkt om te beginnen op dat in het FLAG onder het begrip „kinderbijslag" verschillende gezinstoelagen zijn samengevoegd, die vóór de invoering van het FLAG in 1967 bestonden en tot doel hadden een deel van de kosten voor het levensonderhoud van kinderen ten laste te vergoeden. De kinderbijslag wordt berekend op basis van de werkelijke behoeften van de kinderen en van de voor het onderhoud van de kinderen in Oostenrijk gebruikelijke uitgaven, zonder dat de rechthebbende het bewijs van de daadwerkelijk gedane uitgaven hoeft te leveren. De kinderbijslag neemt toe met de leeftijd van de kinderen of wanneer er sprake is van een handicap.

36 De Republiek Oostenrijk zet uiteen dat het stelsel van kinderbijslag enerzijds berust op de toekenning van rechtstreekse steun en anderzijds op belastingvoordelen. Deze uitkeringen worden gedragen door het Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (compensatiefonds voor kinderbijslag, Oostenrijk), waarvan de middelen niet afkomstig zijn van de werknemers, maar van de door de werkgevers betaalde premies. Verder hebben volgens § 2, lid 1, FLAG alle in Oostenrijk verblijvende personen met kinderen recht op hetzelfde bedrag aan kinderbijslag, zonder dat daar enige voorwaarde inzake de uitoefening van een beroepsactiviteit of de hoogte van de door de werkgever betaalde premies aan verbonden is.

37 In de zienswijze van de Republiek Oostenrijk heeft de kinderaftrek niet tot doel de ouders een rechtstreekse uitkering te verlenen, maar een deel van de kosten te dekken die typisch gepaard gaan met het onderhoud van kinderen. Deze belastingaftrek is bedoeld om een zekere fiscale rechtvaardigheid te herstellen tussen personen met en zonder kinderen. Economisch gezien heeft de kinderaftrek dus het karakter van een verhoging van de kinderbijslag die uit algemene belastinginkomsten wordt gefinancierd.

38 De Republiek Oostenrijk verklaart dat de kinderbijslag is ingevoerd in een tijd waarin er minder arbeidsmigratie was. Als gevolg van het toegenomen verkeer van werknemers binnen de Unie heeft de ongedifferentieerde export van de kinderbijslag en de kinderaftrek geleid tot toenemende verstoringen in het Oostenrijkse stelsel van gezinsbijslagen. Het aanpassingsmechanisme maakt het mogelijk deze verstoringen te verhelpen door rekening te houden met de door Eurostat gepubliceerde prijsverschillen tussen de lidstaten. Het gaat dus niet om een louter kostenbesparende maatregel.

39 Wat de uitlegging van de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004 betreft, betoogt de Republiek Oostenrijk om te beginnen dat artikel 67, dat specifiek betrekking heeft op de situatie van in een andere lidstaat verblijvende gezinsleden, voorrang heeft boven artikel 7, dat een algemene regel bevat. Deze lidstaat onderzoekt dan ook enkel of het aanpassingsmechanisme verenigbaar is met artikel 67 van die verordening en stelt dat het aanpassingsmechanisme in overeenstemming is met de doelstellingen van die bepaling zoals die is uitgelegd door het Hof, met name in zijn arrest van 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punt 35). De toekenning en het bedrag van de kinderbijslag en de kinderaftrek zijn immers niet afhankelijk van de vraag of het kind in Oostenrijk woont. Aangezien de kosten voor het onderhoud van kinderen afhankelijk zijn van het prijsniveau in de lidstaat waar zij wonen, en dit niveau verschilt van lidstaat tot lidstaat, moet het bedrag van deze uitkeringen worden aangepast om ervoor te zorgen dat het wordt toegekend „alsof" de gezinsleden in Oostenrijk woonden. Deze uitlegging

vindt steun in overweging 16 van die verordening en in de rechtspraak van het Hof, met name in de arresten van 27 september 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, punt 16), en 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punten 53 en 54). Aangezien het doel van de kinderbijslag en de kinderaftrek erin bestaat de ouders een deel van de onderhoudskosten voor kinderen terug te betalen, mag het bedrag van deze uitkeringen worden aangepast aan het prijsniveau van de lidstaat waar de kinderen wonen.

40 Anders dan de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het door de Commissie aangehaalde arrest van 15 januari 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), sluit het aanpassingsmechanisme volgens de Republiek Oostenrijk de export van gezinsbijslagen naar andere lidstaten niet uit. Doordat dit aanpassingsmechanisme de levensstandaard weerspiegelt, waarborgt het dat voor alle kinderen een gelijkwaardige uitkering wordt toegekend.

41 Ten slotte merkt de Republiek Oostenrijk op dat de nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie beoogde om inzake de export van gezinsbijslagen rekening te houden met de omvang van de in de woonstaat van de kinderen toegekende uitkeringen alsook met de prijsverschillen tussen de lidstaten. Hoewel deze regeling nooit in werking is getreden, was de Europese Raad van oordeel dat de aldus ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk overwogen maatregelen volledig met de Verdragen in overeenstemming waren. Ook volgens de Commissie zelf waren deze maatregelen in overeenstemming met artikel 48 VWEU. In dit verband verklaart de Republiek Oostenrijk dat een aanpassing van verordening nr. 492/2011 niet nodig was, wat aantoont dat artikel 7 van deze verordening – net als artikel 4 van verordening nr. 883/2004 – geen regel bevat die verder gaat dan het in het primaire recht verankerde non-discriminatiebeginsel. Volgens de Republiek Oostenrijk was een wijziging van verordening nr. 883/2004 niet nodig voor de gevallen waarin een lidstaat, in geval van export van een gezinsbijslag die verband houdt met de economische en sociale omstandigheden in die lidstaat, het bedrag van deze uitkering op grond van objectieve regels naar boven of naar beneden aanpast.

Beoordeling door het Hof

42 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat niet wordt betwist dat de in de eerste grief bedoelde kinderbijslag en kinderaftrek gezinsbijslagen in de zin van artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004 zijn en dat deze verordening, voor zover zij van toepassing is op alle wetgeving betreffende gezinsbijslagen, als een van de takken van sociale zekerheid, van toepassing is op het aanpassingsmechanisme.

43 Bijgevolg moeten de kinderbijslag en kinderaftrek met name in overeenstemming zijn met artikel 7 van verordening nr. 883/2004, dat bepaalt dat dergelijke uitkeringen, tenzij in die verordening anders is bepaald, „niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is”.

44 In dit verband is het belangrijk eraan te herinneren dat artikel 67 van verordening nr. 883/2004 het beginsel invoert dat een persoon voor zijn gezinsleden die wonen in een andere lidstaat dan die welke bevoegd is voor de uitkering van gezinsbijslagen, recht heeft op die bijslagen alsof deze gezinsleden in laatstbedoelde lidstaat woonden (arrest van 22 oktober 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, punt 35).

45 Aangezien artikel 67 van verordening nr. 883/2004 specifiek met betrekking tot de gezinsbijslagen de voorschriften van artikel 7 van deze verordening overneemt, leidt schending van artikel 67 ook tot schending van artikel 7.

46 Bovendien heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de artikelen 7 en 67 van verordening nr. 883/2004 ertoe strekken te verhinderen dat een lidstaat de toekenning of het bedrag van de gezinsuitkeringen kan laten afhangen van de voorwaarde dat de gezinsleden van de werknemer in de uitkerende lidstaat wonen [zie met name arrest van 25 november 2021, Finanzamt Österreich (Gezinsuitkeringen voor ontwikkelingswerkers), C-372/20, EU:C:2021:962, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

47 Artikel 67 van verordening nr. 883/2004 moet derhalve aldus worden uitgelegd dat de bedragen van de gezinsbijslagen die een lidstaat uitkeert aan enerzijds werknemers wier gezinsleden in die lidstaat wonen en anderzijds werknemers van wie de gezinsleden in een andere lidstaat wonen, strikt gelijk moeten zijn. Anders dan de Republiek Oostenrijk betoogt, rechtvaardigen de verschillen in koopkracht tussen de lidstaten in het licht van deze bepaling niet dat een lidstaat aan deze tweede categorie personen uitkeringen kan toekennen waarvan het bedrag verschilt van het bedrag dat wordt toegekend aan personen van de eerste categorie.

48 Het bij artikel 67 van verordening nr. 883/2004 ingevoerde gelijkstellingsbeginsel is stellig niet absoluut, in die zin dat wanneer meerdere rechten verschuldigd zijn op grond van verschillende wetgevingen, de anticumulatieregels van artikel 68 van verordening nr. 883/2004 van toepassing zijn (arrest van 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Wat meer bepaald artikel 68, lid 2, van verordening nr. 883/2004 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat met een dergelijke anticumulatieregel wordt beoogd de ontvanger van door verschillende lidstaten betaalde uitkeringen een totaal uitkeringsbedrag te garanderen dat identiek is aan het bedrag van de gunstigste uitkering die hem krachtens de wetgeving van slechts één van die staten verschuldigd is (arrest van 18 september 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Bij het onderzoek van de behandeling van de in verordening nr. 883/2004 bedoelde werknemers dient dus te worden gekeken naar de economische waarde van deze uitkeringen op basis van het bedrag van de verschuldigde uitkeringen en op basis van de koopkracht en het prijsniveau in de woonplaats van de betrokken personen.

51 Gelet op de in artikel 67 van verordening nr. 883/2004 opgenomen fictie volgens welke een persoon aanspraak kan maken op gezinsbijslag voor zijn gezinsleden die in een andere lidstaat wonen dan die welke bevoegd is om deze bijslag te betalen, alsof zij in laatstbedoelde lidstaat woonden, en rekening houdend met het feit dat migrerende werknemers onder dezelfde voorwaarden als nationale werknemers moeten kunnen gebruikmaken van de sociale regelingen van de ontvangende lidstaat, aangezien zij aan de financiering van die regelingen bijdragen met de fiscale en sociale bijdragen die zij in die staat betalen op grond van de arbeid in loondienst die zij aldaar verrichten (zie in die zin arrest van 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), kunnen de lidstaten de gezinsbijslagen niet aanpassen aan het land waar de kinderen van de begunstigden wonen omdat zij anders inbreuk maken op die verordening.

52 Dat is in casu het geval. Alleen voor personen die gezinsbijslagen ontvangen voor hun buiten Oostenrijk wonende kinderen wordt immers een mechanisme toegepast waarbij het bedrag van deze uitkeringen wordt aangepast aan het prijsniveau en de koopkracht in de woonplaats van hun kinderen. Een dergelijk mechanisme is niet van toepassing op gezinsbijslagen die worden toegekend voor kinderen die in verschillende regio's van Oostenrijk wonen, ook al bestaan er tussen deze regio's verschillen in prijsniveau die vergelijkbaar zijn met de verschillen die tussen de Republiek Oostenrijk en andere lidstaten kunnen bestaan.

53 Verder moet worden opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 77 tot en met 79 van zijn conclusie heeft uiteengezet, niet vaststaat dat het bedrag van de door de Republiek Oostenrijk toegekende gezinsbijslagen varieert naargelang van de werkelijke kosten voor levensonderhoud of van de werkelijk voor het onderhoud van de kinderen gedane uitgaven, aangezien deze bedragen forfaitair op grond van het aantal en eventueel de leeftijd of zelfs een handicap van de kinderen worden toegekend.

54 Derhalve kan geen argument worden ontleend aan het feit dat het Hof in zijn arrest van 18 september 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, punten 53 en 54), heeft geoordeeld dat het door de nationale regeling nagestreefde doel doorslaggevend is en dat een lidstaat rekening kan houden met de feitelijke loonvoorwaarden in de staat van tewerkstelling. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, ging het namelijk om een inkomensafhankelijke kinderverzorgingsuitkering die in de plaats kwam van eerdere inkomsten uit arbeid en geen gezinsbijslag betrof die geen verband hield met de werkelijke kosten en waarvan het bedrag werd vastgesteld zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften van de rechthebbenden op grond van een wettelijk omschreven situatie [zie in die zin arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider, C-802/18, EU:C:2020:269, punt 36].

55 Bovendien is het weliswaar juist dat het Hof – zoals de Republiek Oostenrijk heeft betoogd – in zijn arrest van 27 september 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452), heeft erkend dat uitkeringen ter dekking van bepaalde kosten die zich aan het begin van het schooljaar van de kinderen voordoen nauw verband houden met de sociale omgeving en dus met de woonplaats van de betrokkenen, zodat met die woonplaats rekening kan worden gehouden, maar blijft het volgens punt 16 van dat arrest van het Hof gerechtvaardigd om periodieke geldelijke uitkeringen, hoewel die worden toegekend „uitsluitend op grond van het aantal gezinsleden en eventueel van hun leeftijd, toe te kennen ongeacht de woonplaats van de rechthebbende en zijn gezin". De Republiek Oostenrijk kan dan ook geen enkel argument aan dat arrest ontlenen.

56 Wat ten slotte de relevantie van het door de Republiek Oostenrijk aangehaalde arrest van 15 januari 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), betreft, volstaat het, zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vast te stellen dat het in het geding dat tot dat arrest heeft geleid, ging om een verschil in de bedragen of percentages van de uitkeringen naargelang van de staat waarin de betrokken gezinsleden woonden, waardoor de rechten die de migrerende werknemer had verworven, werden beperkt en bijgevolg het doel om het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie te garanderen, werd miskend. Het Hof heeft geoordeeld dat de regeling van de Unie, gelet op de fundamentele vrijheid die het vrije verkeer van werknemers vormt, geen bijkomende dispariteiten in het leven mag roepen naast die welke reeds voortvloeien uit het ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen inzake sociale zekerheid. Deze beoordeling geldt a fortiori voor een nationale bepaling die afwijkt van het door de Uniewetgever ingevoerde en in artikel 67 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijkstelling.

57 Wat betreft de verenigbaarheid met het Unierecht van het indexeringsmechanisme waarin de nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie zou voorzien, moet worden gewezen op twee elementen. Ten eerste is deze regeling nooit in werking getreden en heeft de Commissie bijgevolg geen voorstel tot wijziging van verordening nr. 883/2004 ingediend, op grond waarvan de lidstaten sociale uitkeringen voor kinderen die in een andere lidstaat dan de werknemer wonen, zouden kunnen indexeren. Ten tweede zou een dergelijke wijziging hoe dan ook, zoals blijkt uit het arrest van 15 januari 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), indien zij door de Uniewetgever was aangenomen, ongeldig zijn geweest op grond van artikel 45 VWEU.

58 Gelet op een en ander is de eerste grief inzake de niet-nakoming van de uit artikel 67 van verordening nr. 883/2004 voortvloeiende verplichtingen gegrond.

Tweede grief: schending van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011

Argumenten van partijen

59 De Commissie is van mening dat de Republiek Oostenrijk haar verplichtingen krachtens het beginsel van gelijke behandeling van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 niet is nagekomen door een mechanisme in te voeren om het bedrag van de kinderbijslag en kinderaftrek, alsmede dat van de in § 33, lid 3a, EStG bedoelde gezinsbonus „plus", de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de in § 33, lid 4, EStG bedoelde alimentatieaftrek, aan te passen aan de woonplaats van het kind.

60 De Commissie herinnert eraan dat artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 op hun respectieve gebieden uitvoering geven aan het in artikel 45, lid 2, VWEU neergelegde beginsel van gelijke behandeling, dat de betrokken werknemers beschermt tegen elke directe en indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die voortvloeit uit de nationale wetgevingen van de lidstaten. In het bijzonder vallen hieronder alle voordelen, zowel sociaal als fiscaal, die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of het enkele feit dat zij op het nationale grondgebied verblijven (arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punt 25).

61 Volgens de Commissie volgt uit het arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider) (C-802/18, EU:C:2020:269, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat de kinderbijslag en kinderaftrek tegelijkertijd gezinsuitkeringen zijn waarop het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 vervatte beginsel van gelijke behandeling van toepassing is, en sociale voordelen waarop artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 van toepassing is. De gezinsbonus „plus", de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de alimentatieaftrek verlagen het bedrag van de inkomstenbelasting. Aangezien wordt aangenomen dat de begunstigde in Oostenrijk belastingplichtig is, vormen deze maatregelen fiscale voordelen waarop het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 neergelegde beginsel van gelijke behandeling van toepassing is.

62 De Commissie wijst er nogmaals op dat het aanpassingsmechanisme hoofdzakelijk migrerende werknemers treft van wie de gezinsleden buiten de uitkerende lidstaat wonen.

63 Uit de voorbereidende werkzaamheden voor de invoering van het aanpassingsmechanisme blijkt dat de Oostenrijkse wetgever ernaar streefde de begrotingsuitgaven van de staat te verminderen. Deze wetgever is ervan uitgegaan dat het aantal personen dat gezinsbijslagen en andere sociale en fiscale voordelen ontvangt voor kinderen die wonen in lidstaten waar het prijsniveau lager is dan in Oostenrijk, groter is dan het aantal personen van wie de kinderen wonen in lidstaten waar het prijsniveau hoger is dan in Oostenrijk. Enkel voor de Zwitserse Bondstaat en het Vorstendom Liechtenstein leidt het aanpassingsmechanisme namelijk tot een bedrag dat hoger is dan of gelijk is aan het in Oostenrijk te betalen forfaitaire bedrag.

64 De Commissie voegt hieraan toe dat het aanpassingsmechanisme niet van toepassing is op de situatie van kinderen van in het buitenland gedetacheerde Oostenrijkse ambtenaren, ofschoon er in het licht van de door het Hof ontwikkelde criteria voor de beoordeling van de vergelijkbaarheid van situaties geen verschil bestaat tussen deze Oostenrijkse ambtenaren en migrerende werknemers wier kinderen niet in Oostenrijk wonen.

65 Het aanpassingsmechanisme leidt dus tot een indirecte discriminatie van migrerende werknemers die door geen enkel legitiem doel lijkt te kunnen worden gerechtvaardigd.

66 De Commissie merkt op dat de gezinsbijslagen en de sociale en fiscale voordelen waarop het aanpassingsmechanisme van toepassing is niet worden berekend op basis van het prijsniveau in de woonplaats van het kind. Het forfaitaire bedrag ervan is voor het gehele Oostenrijkse grondgebied uniform, hoewel de koopkracht in de verschillende regio's uiteenloopt.

67 De Commissie acht het tegenstrijdig dat de Republiek Oostenrijk betoogt dat de gezinsbijslagen en de sociale en fiscale voordelen waarop het aanpassingsmechanisme van toepassing is, verband houden met de daadwerkelijk voor het onderhoud van kinderen gedane uitgaven en tegelijkertijd uitsluit dat de bedragen van die uitkeringen en voordelen worden aangepast op basis van tussen de Oostenrijkse regio's bestaande verschil in koopkracht – dat 8 % bedraagt tussen de deelstaat Wenen en de deelstaat Neder-Oostenrijk bijvoorbeeld – terwijl een dergelijke aanpassing volgens deze lidstaat wel nodig zou zijn wegens de verschillen in koopkracht met de Bondsrepubliek Duitsland of de Italiaanse Republiek, die werden geraamd op slechts 2,6 % respectievelijk 5,2 %.

68 Naar de opvatting van de Commissie is het aanpassingsmechanisme niet vergelijkbaar met de aanpassingscoëfficiënten die worden toegepast op de bezoldigingen van ambtenaren van de Europese Unie en op financiële steun. In het bijzonder wordt deze aanpassingscoëfficiënt niet bepaald op basis van de woonplaats van de kinderen, maar op basis van de standplaats van de ambtenaren of de plaats waar de betrokken financiële steun wordt betaald.

69 De Commissie herinnert eraan dat het argument dat de Republiek Oostenrijk aanvoert ter rechtvaardiging van een eventuele discriminatie, te weten dat zij zich wil vrijwaren tegen het risico van aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, veronderstelt dat dit risico ernstig is. Uit het rapport van het Rechnungshof (Rekenkamer, Oostenrijk) met de titel „Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem" (Kinderbijslag – doelstellingen en verwezenlijking van de doelstellingen, kosten en controlesysteem), dat is gepubliceerd in juli 2018 (hierna: „rapport van het Rechnungshof") en door de Republiek Oostenrijk tijdens de precontentieuze procedure is ingeroepen, blijkt dat de steun uit de nationale begroting voor de financiering van gezinsbijslagen noodzakelijk is geworden na de verhoging van de forfaitaire bedragen en de gelijktijdige vermindering van de bronnen van financiering van de gezinsbijslagen. Bovendien vertegenwoordigen de gezinsbijslagen voor kinderen die in een andere lidstaat wonen slechts ongeveer 6 % van alle uitkeringen, en zijn de

gevolgen die deze bijslagen hebben voor de financiering van de gezinsbijslagen hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat de Oostenrijkse autoriteiten de voorwaarden voor toekenning van die bijslagen niet adequaat controleren.

70 De Republiek Oostenrijk kan dus niet als rechtvaardiging aanvoeren dat zij heeft moeten reageren op door de financiële steun voor migrerende werknemers veroorzaakte onevenwichtigheden, temeer daar werknemers uit andere lidstaten op dezelfde wijze als Oostenrijkse werknemers bijdragen aan het Oostenrijkse sociale en fiscale stelsel ongeacht de woonplaats van hun kinderen.

71 De wens van de Oostenrijkse wetgever om ervoor te zorgen dat de gezinsbijslagen of de sociale en fiscale voordelen voor alle kinderen ongeacht hun woonplaats gelijkwaardig zijn, is geen rechtvaardigingsgrond die berust op een dwingende reden van algemeen belang. De rechtvaardigingsgronden die berusten op overwegingen die verband houden met het beginsel van gelijke behandeling en de samenhang van het aanpassingsmechanisme, worden bovendien weersproken door de uitzondering op het aanpassingsmechanisme ten gunste van in het buitenland gedetacheerde Oostenrijkse ambtenaren.

72 De Republiek Oostenrijk ontkent elke indirecte discriminatie van migrerende werknemers. Zij herinnert eraan dat de toekenning van sociale en fiscale voordelen aan ouders bedoeld is om een deel van de uitgaven voor het onderhoud van hun kinderen ten laste te compenseren. Om dit doel te bereiken, moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de situatie van werknemers wier kinderen in het buitenland wonen en anderzijds de situatie van werknemers wier kinderen in Oostenrijk wonen. Deze situaties zijn feitelijk niet vergelijkbaar wegens de verschillen in de kosten van levensonderhoud in de lidstaten. Het aanpassingsmechanisme resulteert niet in ongelijke behandeling van identieke situaties, maar garandeert dat verschillende situaties verschillend worden behandeld.

73 De Republiek Oostenrijk noemt verschillende voorbeelden van mechanismen voor de aanpassing van gezinsbijslagen naargelang van de woonplaats die toegelaten zijn, met name vanuit het oogpunt van het Unierecht. Deze lidstaat, ondersteund door het Koninkrijk Denemarken, betoogt dat volgens het standpunt van het Europees Comité voor sociale rechten – dat belast is met het toezicht op de uitvoering van het Europees Sociaal Handvest, ondertekend te Turijn op 18 oktober 1961, en de wijziging van dit handvest van 3 mei 1996 – de in artikel 12, lid 4, van dat handvest neergelegde regel van non-discriminatie zich niet ertegen verzet dat een staat de socialezekerheidsuitkeringen voor een kind dat in een andere staat woont waar de kosten voor levensonderhoud significant lager zijn, aanpast.

74 Naar de opvatting van de Republiek Oostenrijk is het aanpassingsmechanisme vergelijkbaar met de in het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie vastgestelde aanpassingscoëfficiënt, die, om te garanderen dat de ambtenaren ongeacht hun standplaats dezelfde koopkracht genieten, rekening houdt met de verschillen in kosten van levensonderhoud tussen de lidstaten. Het Erasmus+-programma bevat een vergelijkbare regel om het bedrag van de toelage voor studenten voor hun reis- en verblijfskosten aan te passen.

75 Verder blijkt uit de conclusies van de Raad van 9 oktober 2020 betreffende een betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna (11721/2/20), en meer in het bijzonder uit de verwijzing naar aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming

(PB 1992, L 245, blz. 46), dat voor de toekenning van prestaties die geacht worden een bepaalde behoefte te dekken, naar behoren rekening moet worden gehouden met de levensstandaard en het prijsniveau in de woonstaat.

76 In tegenstelling tot wat de Commissie beweert, zijn de verschillen in koopkracht of prijsniveau binnen Oostenrijk zeer gering in vergelijking met de tussen de lidstaten bestaande verschillen. De Republiek Oostenrijk betoogt dat aanpassing van de gezinsbijslagen volgens de regio's van eenzelfde lidstaat problemen met zich brengen die rechtvaardigen dat wordt uitgegaan van de door Eurostat berekende gemiddelde waarde voor iedere staat. Dit heeft als voordeel dat het een objectief criterium is waarmee wordt vermeden dat gevallen worden onderzocht waarin er geringe verschillen in koopkracht bestaan ten opzichte van de situatie in bijvoorbeeld Duitsland of Italië.

77 Vervolgens heeft het Hof reeds erkend dat het rechtmatig is om voor grote regio's uniforme bedragen vast te stellen (arrest van 24 februari 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, punt 34) en dat verschillen in de kosten voor levensonderhoud tussen de lidstaten een rechtmatig afbakeningscriterium kunnen vormen (arresten van 17 juli 1963, Italië/Commissie, 13/63, EU:C:1963:20, en 18 september 2014, Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, punt 34).

78 De Republiek Oostenrijk betwist het argument van de Commissie dat het aanpassingsmechanisme een indirecte discriminatie vormt omdat het niet geldt voor kinderen die wonen in een staat waar een van hun ouders als Oostenrijks ambtenaar gedetacheerd is. Zij betoogt dat de situatie van een gedetacheerde ambtenaar niet vergelijkbaar is met die van een migrerend werknemer, noch vanuit juridisch oogpunt, noch inhoudelijk.

79 Ten eerste wordt in het internationale recht, het recht van de Unie en het nationale recht de bijzondere situatie van in het buitenland gedetacheerde ambtenaren erkend. Uit artikel 45, lid 4, VWEU en artikel 11, lid 3, onder b), en artikel 13, lid 4, van verordening nr. 883/2004 volgt dat in het buitenland gedetacheerde ambtenaren in de ontvangende staat geen recht hebben op kinderbijslag, noch bijgevolg op een toeslag of een aanvullende uitkering die verband houdt met hun gezinssituatie. Bovendien worden in het buitenland gedetacheerde ambtenaren op grond van het Oostenrijkse recht voor hun socialezekerheidsstelsel en hun fiscale situatie aangemerkt als personen die hun beroepsactiviteit op het nationale grondgebied verrichten. Civielrechtelijk vallen zij nog altijd onder de algemene bevoegdheid van de Oostenrijkse rechter.

80 Ten tweede verschilt de situatie van migrerende werknemers van die van ambtenaren, aangezien overplaatsing naar het nationale grondgebied of naar het buitenland een integrerend onderdeel van hun werkzaamheid is. Hoewel partners en kinderen van in het buitenland gedetacheerde ambtenaren over het algemeen met hen meeverhuizen, blijven het domicilie en het centrum van de belangen van het gezin in de regel in Oostenrijk.

81 Indien wordt aanvaard dat de situatie van in het buitenland gedetacheerde ambtenaren vergelijkbaar is met die van migrerende werknemers, zou worden aangenomen dat eerstgenoemden, waarvoor het aanpassingsmechanisme niet geldt, worden benadeeld ten opzichte van laatstgenoemden. Voor de meeste Oostenrijkse ambtenaren die zijn gedetacheerd in andere lidstaten, in Zwitserland of op het grondgebied van partijen bij de EER-Overeenkomst, zijn de kosten voor levensonderhoud namelijk hoger dan die in Oostenrijk.

82 Mocht het Hof oordelen dat de regelingen die van toepassing zijn op in het buitenland gedetacheerde Oostenrijkse ambtenaren indirect discriminerend zijn, dan wijst de Republiek Oostenrijk ter rechtvaardiging van een dergelijke discriminatie op de zorgplicht van de staat jegens die ambtenaren, die verband houdt met hun loyaliteitsverplichting ten opzichte van die staat, waarbij beide elementen dwingende redenen van algemeen belang zijn.

83 Verder betoogt de Republiek Oostenrijk dat indien de Commissie nu wil aanvoeren dat de Oostenrijkse regeling incoherent is, deze grief niet-ontvankelijk is omdat deze niet in het met redenen omkleed advies aan de orde is gesteld.

84 De Republiek Oostenrijk is hoe dan ook van mening dat deze grief ongegrond is. De regels voor in het buitenland gedetacheerde ambtenaren, die weliswaar afwijken van de in Oostenrijk toepasselijke gewone regeling, maken niettemin deel uit van een coherent, op het internationale recht en het Unierecht gebaseerd stelsel. Deze regels betreffen ongeveer 400 Oostenrijkse ambtenaren die in het buitenland zijn gedetacheerd op het grondgebied van een partij bij de EER-Overeenkomst of Zwitserland. Slechts een deel van deze ambtenaren ontvangt kinderbijslag. Derhalve moet rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Hof volgens welke niet elke uitzondering op een nationale regeling tot gevolg heeft dat deze incoherent is. Het is niet omdat uitzonderingsbepalingen een bijzonder geringe werkingssfeer hebben dat er sprake is van incoherentie (arrest van 19 mei 2009, Commissie/Italië, C-531/06, EU:C:2009:315, punten 69 en 73).

85 Subsidiair betoogt de Republiek Oostenrijk dat zelfs wanneer indirecte discriminatie zou kunnen worden vastgesteld, deze is gerechtvaardigd door een legitiem doel en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

86 In de eerste plaats heeft de Commissie niet aangetoond dat de Oostenrijkse wetgever de specifieke doelstelling nastreefde om budgettaire besparingen te verwezenlijken. Deze stelling van de Commissie wordt ontkracht door de voorbereidende werkzaamheden voor de invoering van het aanpassingsmechanisme en met name door de evaluatie van de gevolgen daarvan qua doeltreffendheid.

87 Wat in de tweede plaats de kinderbijslag en kinderaftrek betreft, betoogt de Republiek Oostenrijk dat vanaf het moment waarop deze gezinsbijslagen niet langer beantwoordden aan hun doelstelling om een deel van de gebruikelijke kosten voor het onderhoud van de kinderen te compenseren, omdat het bedrag ervan zonder onderscheid werd uitgevoerd naar lidstaten met een ander prijsniveau dan de Republiek Oostenrijk, de invoering van het aanpassingsmechanisme noodzakelijk is geworden. Met dit mechanisme werd immers beoogd de ondersteunende functie ter zake van het onderhoud van de kinderen en een rechtvaardig sociaal stelsel te herstellen. Om dit sociaal-politieke doel te bereiken, was het wegens de ongedifferentieerde toepassing van de bedragen van de kinderbijslag nodig om buitensporige of ontoereikende uitkeringen op te heffen. Aangezien het aanpassingsmechanisme voorziet in een verhoging of verlaging van de in Oostenrijk betaalde bedragen naar evenredigheid van het prijsniveau in de lidstaat waar het kind ten laste woont, waarborgt het dat elk kind daadwerkelijk een uitkering van dezelfde economische waarde geniet. Dit is niet alleen evenredig, maar ook in overeenstemming met overweging 12 van verordening nr. 883/2004, volgens welke ervoor moet worden gezorgd dat het beginsel van gelijkstelling van feiten of gebeurtenissen niet tot objectief ongerechtvaardigde resultaten leidt.

88 In de derde plaats voert de Republiek Oostenrijk met betrekking tot de gezinsbonus „plus” en de andere aftrekbare bedragen aan dat toepassing van het aanpassingsmechanisme garandeert dat op eerlijke wijze rekening wordt gehouden met de werkelijke uitgaven en dat alle werkende belastingplichtigen die kinderen hebben gelijk worden behandeld wat hun draagkracht betreft. Dit mechanisme houdt namelijk rekening met het beginsel van gelijke behandeling en met het beginsel van de draagkracht. Dit laatste beginsel, dat is verankerd in de nationale rechtsordes, vindt zijn grondslag in het Unierecht op het gebied van directe belastingen en vormt een algemeen beginsel van het belastingrecht van de Unie. Zo heeft het Hof de vergelijkbaarheid tussen twee feitelijke situaties die verband hielden met toegekende ontheemdingstoelagen uitgesloten en geoordeeld dat „zulk een vergelijkbaarheid ontbreekt in het licht van het doel dat [werd] nagestreefd met de toepassing van een progressieve belastingschaal die [...] hoe dan ook [was] gebaseerd op een aan de hand van de levensomstandigheden in de betrokken lidstaat verrichte waardering van de draagkracht van belastingplichtige” (arrest van 15 september 2011, Schulz-Delzers en Schulz, C-240/10, EU:C:2011:591, punt 37).

89 In de vierde plaats stelt de Republiek Oostenrijk dat het aanpassingsmechanisme niet verder gaat dan nodig is om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken omdat het qua waarde een gelijke steun of verlichting waarborgt.

90 In tegenstelling tot wat de Commissie beweert, zijn de extra administratieve lasten die uit het aanpassingsmechanisme voortvloeien zeer beperkt. Om overeenkomstig verordening nr. 883/2004 te bepalen welke lidstaat bevoegd is, moet namelijk in vele gevallen hoe dan ook worden vastgesteld in welke staat het betrokken kind zijn woonplaats heeft. Het aantal kinderen dat in andere lidstaten woont voor wie een recht op kinderbijslag bestaat, is gestegen van 1 500 in 2002 naar ongeveer 130 000 in 2016. Het Rechnungshof heeft vastgesteld dat gevallen met een internationaal karakter „wegens de kwalificatie van het risico vaker zijn gecontroleerd dan de nationale situaties”.

91 De Republiek Oostenrijk verklaart dat de door haar betaalde aanvullingen op uitkeringen voor in andere lidstaten wonende kinderen vaak hoger zijn dan de primaire uitkeringen in de woonstaat van het kind.

92 De Republiek Oostenrijk betwist dat het onrechtvaardig zou zijn dat werknemers in Oostenrijk belasting en premies betalen en aldus bijdragen aan de financiering van gezinsbijslagen en sociale en fiscale voordelen, terwijl zij deze uiteindelijk voor hun in een andere lidstaat wonende kinderen slechts in een in waarde aangepaste vorm ontvangen. Zij is van mening dat de grondslag voor de berekening van de werkgeversbijdragen niet van belang is. Er bestaat geen verband tussen een eventuele belastingplicht en de aanspraak op uitkeringen van de staat.

Beoordeling door het Hof

93 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 6 september 2022] Er zij aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 dat grotendeels in dezelfde bewoordingen is geformuleerd als artikel 4 van verordening nr. 883/2004, tot doel had, overeenkomstig artikel 39 EG, thans artikel 45 VWEU, gelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid te waarborgen zonder onderscheid naar nationaliteit, door elke uit de nationale wetgevingen van de lidstaten voortvloeiende discriminatie op grond van nationaliteit af te schaffen (arrest van 22 juni 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punt 42).

94 Het in artikel 45 VWEU neergelegde beginsel van gelijke behandeling wordt ook nader uitgewerkt in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, dat bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers, waarbij laatstgenoemde bepaling op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als artikel 45 VWEU [arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punten 24 en 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

95 Het begrip „sociaal voordeel", dat bij artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 wordt uitgebreid tot werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat, omvat alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie, en bijgevolg hun integratie in het gastland, te vergemakkelijken, en de in die bepaling opgenomen verwijzing naar sociale voordelen kan niet limitatief worden uitgelegd [arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punten 25 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

96 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt ook dat bepaalde prestaties zowel gezinsbijslag in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 als sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 kunnen zijn [arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punten 45 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

97 In casu wordt niet betwist dat, zoals de advocaat-generaal in punt 124 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de kinderbijslag en de kinderaftrek tegelijkertijd gezinsbijslag zijn waarop het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 vervatte beginsel van gelijke behandeling van toepassing is, en sociale voordelen waarop artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 van toepassing is, terwijl de gezinsbonus „plus", de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de alimentatieaftrek uitsluitend zijn onderworpen aan het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 vastgelegde beginsel van gelijke behandeling.

98 In elk geval geven artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 beide uitvoering aan de in artikel 45 VWEU neergelegde regel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid. Bijgevolg moeten deze twee bepalingen in beginsel op dezelfde wijze en in overeenstemming met artikel 45 VWEU worden uitgelegd.

99 Volgens de rechtspraak van het Hof vormt een onderscheid op basis van de woonplaats, dat hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten kan werken, omdat niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn, indirecte discriminatie op basis van nationaliteit die alleen geoorloofd is indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging wordt gegeven [arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

100 In casu doet het aanpassingsmechanisme het bedrag van de gezinsbijslagen en sociale voordelen waarop het betrekking heeft, variëren naargelang van het prijsniveau in de woonplaats van de kinderen. Aanpassingen naar boven of naar beneden worden dus alleen toegepast wanneer het kind buiten Oostenrijk woont. In die omstandigheden kan de rechtstreekse band met de woonstaat van de kinderen niet worden betwist.

101 Zoals de advocaat-generaal in de punten 130 en 131 van zijn conclusie heeft opgemerkt, treft de verlaging van het bedrag van de gezinsbijslagen en van de sociale en fiscale voordelen die voortvloeien uit het in het aanpassingsmechanisme vastgestelde criterium van de woonplaats van de kinderen, hoofdzakelijk migrerende werknemers, aangezien in het bijzonder hun kinderen waarschijnlijk in een andere lidstaat wonen (arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 44). Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, dat wegens de verschillen tussen de levensstandaard in die staten en de levensstandaard in Oostenrijk, zoals deze tot uiting komen in de aanpassingscoëfficiënten van het aanpassingsbesluit, de overgrote meerderheid van de werknemers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer vanuit die staten, minder gezinsbijslagen en sociale en fiscale voordelen zullen ontvangen dan nationale werknemers.

102 Met betrekking tot het argument van de Republiek Oostenrijk dat het aanpassingsmechanisme waarborgt dat verschillende situaties verschillend worden behandeld wegens de prijsverschillen met de betrokken staten, volstaat de opmerking dat de gezinsbijslagen en de sociale en fiscale voordelen waarop het aanpassingsmechanisme van toepassing is, niet zijn vastgesteld op basis van de feitelijke kosten van het onderhoud van kinderen. Deze uitkeringen en voordelen zijn immers forfaitair en variëren naargelang van het aantal en eventueel de leeftijd van de kinderen, zonder dat rekening wordt gehouden met hun werkelijke behoeften.

103 Hieruit volgt dat het aanpassingsmechanisme, dat op het criterium van de woonplaats van de kinderen in het buitenland berust om het bedrag van de gezinsbijslag en sociale en fiscale voordelen te bepalen, hoofdzakelijk migrerende werknemers treft. Het is dus een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die slechts toelaatbaar is indien zij objectief gerechtvaardigd is.

104 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een dergelijke indirecte discriminatie slechts gerechtvaardigd is wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken [arrest van 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

105 De door de Republiek Oostenrijk aangevoerde rechtvaardiging, volgens welke de aanpassing van het bedrag van de bijslag voor niet-ingezeten kinderen beoogt te waarborgen dat de steun en de daaruit voortvloeiende verlichting van de gezinslasten in economische waarde overeenkomen met die van de bijslag voor in Oostenrijk wonende kinderen, is om de in punt 102 van het onderhavige arrest genoemde redenen ongegrond. Daarenboven worden, zoals reeds in punt 52 van het onderhavige arrest is opgemerkt, de betrokken gezinsbijslagen en sociale voordelen niet aan het aanpassingsmechanisme onderworpen wanneer de kinderen in Oostenrijk wonen, hoewel vaststaat dat er tussen de regio's van deze lidstaat verschillen in prijsniveau bestaan die vergelijkbaar zijn met de verschillen die tussen de Republiek Oostenrijk en andere lidstaten kunnen bestaan. Dit gebrek aan coherentie bij de toepassing van dit mechanisme bevestigt dat de door de Republiek Oostenrijk aangevoerde rechtvaardiging niet kan worden aanvaard.

106 Verder kan de uit het aanpassingsmechanisme voortvloeiende ongelijke behandeling niet worden gerechtvaardigd met de door de Republiek Oostenrijk aangevoerde doelstelling om de ondersteunende functie en de rechtvaardigheid van het sociale stelsel te verzekeren.

107 Om te beginnen blijkt namelijk, zoals de Commissie tijdens de schriftelijke behandeling voor het Hof heeft opgemerkt, uit het rapport van het Rechnungshof niet dat er een risico van ernstige aantasting van het financiële evenwicht bestaat, dat alleen zou kunnen worden verholpen door de invoering van een aanpassingsmechanisme, noch dat het aanpassingsmechanisme het beheer van de gezinsbijslagen en de sociale en fiscale voordelen vereenvoudigt. Zelfs indien wordt aangenomen, zoals de Republiek Oostenrijk stelt, dat de extra kosten van het aanpassingsmechanisme zeer beperkt zijn, zijn dergelijke extra kosten evenwel reëel. Zoals de advocaat-generaal in punt 142 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, wordt evenwel niet betwist dat deze kosten worden gedragen door al degenen die bijdragen aan de begroting van de staat. Bovendien kan uit het rapport van het Rechnungshof worden afgeleid dat het risico van een verstoring van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, niet het gevolg is van de uitkeringen aan werknemers met kinderen die buiten Oostenrijk wonen, aangezien deze naar schatting slechts ongeveer 6 % van de uitgaven voor gezinsbijslagen vertegenwoordigen, maar dat dit risico zou kunnen voortkomen uit het feit dat de toekenning van die uitkeringen niet adequaat wordt gecontroleerd.

108 Vervolgens berust het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie op een aantal beginselen, waaronder het beginsel van gelijke behandeling. De uitvoering ervan op het gebied van de sociale zekerheid wordt bovendien gewaarborgd door een Unieregeling, die met name berust op het beginsel dat slechts één wetgeving ter zake van toepassing is. Dit in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel beoogt de ongelijkheden op te heffen die voor werknemers die zich binnen de Unie verplaatsen, het gevolg zijn van de gedeeltelijke of volledige cumulatie van de toepasselijke wetgevingen. Zo is overeenkomstig artikel 11, lid 3, van deze verordening, teneinde de gelijke behandeling van alle personen die op het grondgebied van een lidstaat werken zo goed mogelijk te waarborgen, degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat in de regel onderworpen aan de wetgeving van die lidstaat, en moet hij er overeenkomstig artikel 4 van deze verordening dezelfde rechten hebben als de onderdanen van die staat.

109 Ten slotte heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat migrerende werknemers aan de financiering van de sociale regelingen in de gastlidstaat bijdragen met de fiscale en sociale bijdragen die zij in die staat betalen uit hoofde van de arbeid in loondienst die zij aldaar verrichten. Derhalve moeten zij van die regelingen gebruik kunnen maken onder dezelfde voorwaarden als nationale werknemers (arrest van 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit element bevestigt dus het belang van de benadering volgens welke migrerende werknemers gelijk moeten worden behandeld als het gaat om gezinsbijslagen en fiscale en sociale voordelen.

110 In casu wordt niet betwist dat de Oostenrijkse kinderbijslag wordt gefinancierd door premies van de werkgevers die worden berekend op basis van het totale bedrag aan salarissen van hun werknemers, zodat de migrerende werknemer op dezelfde wijze als een nationale werknemer bijdraagt aan het bepalen van de hoogte van de door zijn werkgever betaalde bedragen, zonder dat rekening wordt gehouden met de woonplaats van de kinderen van die werknemers. Hetzelfde geldt voor de gezinsbonus „plus” en de andere aan het aanpassingsmechanisme onderworpen belastingverminderingen, aangezien deze fiscale voordelen worden gefinancierd door de inkomstenbelasting van de werknemers, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt naargelang hun kind al dan niet op Oostenrijks grondgebied verblijft.

111 In die omstandigheden moet, zoals de advocaat-generaal in punt 146 van zijn conclusie heeft opgemerkt, worden geoordeeld dat het door het aanpassingsmechanisme ingevoerde verschil in behandeling op basis van de woonplaats van het kind van de betrokken werknemer geschikt noch noodzakelijk is om de ondersteunende functie van het sociale stelsel en de rechtvaardigheid ervan te waarborgen.

112 De tweede grief van de Commissie is derhalve eveneens gegrond.

113 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de Republiek Oostenrijk:

– door voor werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat wonen een aanpassingsmechanisme in te voeren voor de kinderbijslag en het bedrag van de kinderaftrek, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 67 van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, en

– door voor migrerende werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat wonen, een aanpassingsmechanisme in te voeren voor de gezinsbonus „plus", de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de alimentatieaftrek, de krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

114 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Oostenrijk in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

115 Overeenkomstig artikel 140, leden 1 en 2, van het Regelement voor de procesvoering, waarin is bepaald dat de lidstaten, de staten – niet zijnde lidstaten – die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA hun eigen kosten dragen, wanneer zij in het geding zijn geïntervenieerd, dragen de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Kroatië, de Republiek Polen, Roemenië, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, alsmede het Koninkrijk Noorwegen en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA hun eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) De Republiek Oostenrijk is – door voor de kinderbijslag en het bedrag van de belastingaftrek voor kinderen ten laste ten gunste van werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat verblijven, het aanpassingsmechanisme in te voeren dat voortvloeit uit de wijzigingen van § 8a van het Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen) van 24 oktober 1967, zoals gewijzigd bij het Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers) van 4 december 2018, en § 33 van het Bundesgesetz über die

Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Oostenrijkse federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen) van 7 juli 1988, zoals gewijzigd bij het Jahressteuergesetz 2018 (jaarlijkse belastingwet) van 14 augustus 2018 en bij de federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers van 4 december 2018 – de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 67 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

2) **De Republiek Oostenrijk is – door voor de gezinsbonus „plus", de eenverdienersaftrek, de eenouderaftrek en de alimentatieaftrek ten gunste van migrerende werknemers wier kinderen permanent in een andere lidstaat verblijven, het aanpassingsmechanisme in te voeren dat voortvloeit uit de wijzigingen van § 8a van het Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen) van 24 oktober 1967, zoals gewijzigd bij het Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers) van 4 december 2018, en § 33 van het Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Oostenrijkse federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen) van 7 juli 1988, zoals gewijzigd bij het Jahressteuergesetz 2018 (jaarlijkse belastingwet) van 14 augustus 2018 en bij de federale wet houdende wijziging van de federale wet inzake de compensatie van gezinslasten door gezinsbijslagen van 1967, de federale wet inzake de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen van 1988 en de wet inzake ontwikkelingswerkers van 4 december 2018 – de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.**

3) **De Republiek Oostenrijk wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

4) **De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Kroatië, de Republiek Polen, Roemenië, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, alsmede het Koninkrijk Noorwegen en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen