Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 16. junija 2022 *

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 6. septembra 2022)

„Neizpolnitev obveznosti – Koordinacija sistemov socialne varnosti – Uredba (ES) št. 883/2004 – Člani 4, 7 in 67 – Prosto gibanje delavcev – Uredba (EU) št. 492/2011 – Člen 7 – Enako obravnavanje – Družinske dajatve – Socialne in davčne ugodnosti – Prilagoditev zneskov glede na ravni cen v državi stalnega prebivališča otrok“

V zadevi C-328/20,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 22. julija 2020,

Evropska komisija, ki jo zastopata B.-R. Killmann in D. Martin, agenta,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo J. Pavliš, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

Republike Hrvaške, ki jo zastopa G. Vidović Mesarek, agentka,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

Romunije, ki jo zastopata E. Gane in L. Lițu, agentki,

Republike Slovenije, ki jo zastopa J. Morela, agentka,

Slovaške republike, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

Nadzornega organa EFTA, ki ga zastopajo E. Gromnicka, C. Howdle, J. S. Watson in C. Zatschler, agenti,

intervenientke,

proti

Republiki Avstriji, ki jo zastopajo M. Klamert, C. Pesendorfer, A. Posch in J. Schmoll, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopajo M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren in M. Wolff, agenti,

Kraljevine Norveške, ki jo zastopajo S. Hammersvik, J. T. Kaasin, L. Tvedt in P. Wennerås, agenti,

intervenientki,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, J. Passer, F. Biltgen (poročevalec), N. Wahl, sodniki, in M. L. Arastey Sahún, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. januarja 2022

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da:

– Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskimi dodatki in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka za delavce, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 4, 7 in 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72) ter člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1), ter da

– Republika Avstrija s tem, da je za delavce migrante, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskim bonusom „plus“, odbitnim zneskom za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitnim zneskom za samohranilce in odbitnim zneskom za preživljanje, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 883/2004

2 V uvodnih izjavah 8, 12 in 16 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(8) Splošno načelo enakega obravnavanja je zlasti pomembno za delavce, ki ne prebivajo stalno v državi članici svoje zaposlitve, vključno z obmejnimi delavci.

[…]

(12) Ob upoštevanju sorazmernosti je treba zagotoviti, da načelo izenačitve dejstev ali dogodkov ne povzroči stvarno neutemeljenih učinkov ali prekrivanja dajatev iste vrste za isto dobo.

[…]

(16) Načeloma v Skupnosti ni utemeljitve za to, da bi bile pravice iz socialne varnosti odvisne od kraja stalnega prebivališča zadevne osebe; vendar se v posebnih primerih, zlasti glede posebnih dajatev, ki so povezane z njenim ekonomskim in socialnim okoljem, kraj stalnega prebivališča lahko upošteva.“

3 Člen 1(z) te uredbe določa:

„V tej uredbi:

[…]

(z) ‚družinska dajatev‘ pomeni vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I.“

4 Člen 3(1)(j) navedene uredbe določa:

„Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[…]

(j) družinske dajatve.“

5 Člen 4 iste uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice.“

6 Člen 5 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Enako obravnavanje dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače in glede na posebne predpisane izvedbene določbe velja naslednje:

(a) kadar ima po zakonodaji pristojne države članice prejemanje dajatev iz socialne varnosti in drugih dohodkov določene pravne učinke, se ustrezne določbe te zakonodaje uporabljajo tudi za prejemanje enakovrednih dajatev, pridobljenih po zakonodaji druge države članice, ali za dohodek, pridobljen v drugi državi članici;

(b) kadar se po zakonodaji pristojne države članice nekaterim dejstvom ali dogodkom pripišejo pravni učinki, ta država članica upošteva podobna dejstva ali dogodke, ki nastopijo v kateri koli državi članici, kot da so nastopili na njenem ozemlju.“

7 Člen 7 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Odstop od pravil glede stalnega prebivališča“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, se denarne dajatve, ki se izplačujejo po zakonodaji ene ali več držav članic ali po tej uredbi, ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev.“

8 Člen 67 te uredbe, naslovljen „Družinski člani, ki stalno prebivajo v drugi državi članici“, določa:

„Oseba je upravičena do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo pristojne države članice, tudi za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kakor da bi stalno prebivali v prvi državi članici. Upokojenec pa je upravičen do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo države članice, ki je pristojna za njegovo pokojnino.“

9 Člen 68 navedene uredbe določa prednostna pravila v primeru prekrivanja:

„1. Kadar se v istem obdobju za iste družinske člane dajatve dodeljujejo po zakonodaji več kot ene države članice, se uporabijo naslednja prednostna pravila:

(a) v primeru dajatev, ki jih izplačuje več kot ena država članica na različnih podlagah, je prednostni vrstni red naslednji: najprej pravice iz dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe, zatem pravice iz prejemanja pokojnine in nazadnje pravice, pridobljene na podlagi stalnega prebivališča;

(b) v primeru dajatev, ki jih izplačuje več kot ena država članica na isti podlagi, se prednostni vrstni red določi glede na naslednja merila:
(i) v primeru pravic iz dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe: kraj stalnega prebivališča otrok, pod pogojem, da obstaja taka dejavnost […]

[…].

2. V primeru prekrivanja upravičenj se družinske dajatve dodelijo v skladu z zakonodajo, ki ima v skladu z odstavkom 1 prednost. Upravičenosti do družinskih dajatev na podlagi druge zakonodaje ali zakonodaj v koliziji mirujejo do zneska, določenega v prvi zakonodaji, po potrebi pa se razlika do tega zneska dodeli v obliki dodatka. […]“

Uredba št. 492/2011

10 Člen 7(1) in (2) Uredbe št. 492/2011, ki je v poglavju I te uredbe, in sicer v oddelku 2, naslovljenem „Zaposlovanje in enako obravnavanje“, določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic zaradi njegovega državljanstva ne sme biti obravnavan drugače kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpustitve in, če postane brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Delavec uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.“

Avstrijsko pravo

FLAG

11 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (zvezni zakon o kritju družinskih stroškov z dodatki) z dne 24. oktobra 1967 (BGBl. 376/1967), kakor je bil spremenjen z Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (zvezni zakon o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči) z dne 4. decembra 2018 (BGBl. I, 83/2018) (v nadaljevanju: FLAG), v členu 1 določa, da se dajatve, ki so v njem določene, „dodelijo za nadomestilo stroškov v interesu družine“.

12 V skladu s členom 2(1) FLAG so osebe, ki imajo stalno ali običajno prebivališče na avstrijskem ozemlju, upravičene do družinskih dodatkov za mladoletne otroke.

13 Člen 4 FLAG določa:

„1. Osebe, ki so upravičene do enakovredne dajatve, ki jo dodeli druga država, niso upravičene do družinskih dodatkov.

2. Avstrijski državljani, ki na podlagi odstavka 1 ali člena 5[(4)] niso upravičeni do družinskih dodatkov, prejmejo nadomestilo, če je znesek enakovredne dajatve, ki jo dodeli druga država in do katere so upravičeni navedeni avstrijski državljani ali druga oseba (člen 5[(4)]), nižji od družinskih dodatkov, ki bi jim morali biti dodeljeni v skladu s tem zveznim zakonom, če ne bi bilo zgoraj navedene enakovredne dajatve.

3. Nadomestilo ustreza razliki med enakovredno dajatvijo druge države in družinskimi dodatki, ki bi morali biti dodeljeni na podlagi tega zveznega zakona.

[…]

6. Nadomestila se obravnavajo kot družinski dodatki v smislu tega zveznega zakona, vendar se zanje ne uporabljajo določbe o zneskih družinskih dodatkov.“

14 Člen 5(3) in (4) FLAG določa:

„3. Pravica do družinskih dodatkov se ne prizna za otroke, ki imajo stalno prebivališče v tujini.

4. Pravica do družinskih dodatkov se ne prizna za otroke, za katere obstaja pravica do izplačila enakovredne dajatve druge države. To ne izključuje izplačila nadomestila (člen 4(2)).“

15 Člen 8 FLAG določa:

„1. Znesek družinskih dodatkov za posamezno osebo se določi glede na število in starost otrok, za katere se dodelijo družinski dodatki.

2. Mesečni znesek družinskih dodatkov znaša

[…]

(3) od 1. januarja 2018

(a) 114 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca rojstva,

(b) 121,9 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni tri leta,

(c) 141,5 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni deset let,

(d) 165,1 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni devetnajst let.

3. Družinski dodatki se za vsakega otroka mesečno zvišajo,

[…]

(3) od 1. januarja 2018

(a) za 7,1 EUR, če se izplačujejo za dva otroka,

(b) za 17,4 EUR, če se izplačujejo za tri otroke,

(c) za 26,5 EUR, če se izplačujejo za štiri otroke,

(d) za 32 EUR, če se izplačujejo za pet otrok,

(e) za 35,7 EUR, če se izplačujejo za šest otrok,

(f) za 52 EUR, če se izplačujejo za sedem ali več otrok.

4. Družinski dodatki se mesečno zvišajo za vsakega invalidnega otroka s težko telesno ali duševno okvaro,

[…]

(3) za 155,9 EUR od 1. januarja 2018.

[…]

8. Za vsakega otroka, ki je v koledarskem letu že dopolnil ali bo dopolnil šest let in še ni dopolnil šestnajst let, se družinski dodatki zvišajo za 100 EUR od septembra tega koledarskega leta.“

16 Člen 8a FLAG določa:

„1. Zneski družinskih dodatkov (člen 8) se za otroke s stalnim prebivališčem na ozemlju druge države članice Evropske unije, druge pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum EGP)] ali Švice določijo na podlagi razmerja med primerjalno ravnjo cen, ki jo Statistični urad Evropske unije [(Eurostat)] objavi za vsako državo članico Evropske unije, za vsako pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, ter primerjalno ravnjo cen v Avstriji.

2. Zneski družinskih dodatkov iz odstavka 1 se uporabljajo od 1. januarja 2019 na podlagi vrednosti v smislu odstavka 1, objavljenih 1. junija 2018. Ti zneski se nato vsaki dve leti prilagodijo na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija prejšnjega leta.

3. Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [(zvezni minister za ženske, družino in mladino, Avstrija)] z uredbo, ki jo sprejme skupaj z Bundesminister für Finanzen [(zvezni minister za finance, Avstrija)], objavi osnove za izračun in zneske iz odstavkov 1 in 2 ter zneske iz člena 33(3), točka 2, [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (zvezni zakon o dohodnini) z dne 7. julija 1988 (BGBl. 400/1988), kakor je bil spremenjen z Jahressteuergesetz 2018 (letni davčni zakon za leto 2018) z dne 14. avgusta 2018 (BGBl. I, 62/2018) in z zveznim zakonom o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči z dne 4. decembra 2018 (v nadaljevanju: EStG)].“

17 Člen 53 FLAG določa:

„1. V okviru tega zveznega zakona so državljani pogodbenic sporazuma [EGP], kolikor to izhaja iz zgoraj navedenega sporazuma, izenačeni z avstrijskimi državljani. Pri tem je treba stalno prebivališče otroka v državi Evropskega gospodarskega prostora [(EGP)] v skladu z določbami prava Unije izenačiti s stalnim prebivališčem otroka v Avstriji.

[…]

4. Odstavek 1, drugi stavek, se glede člena 8a, od (1) do (3), ne uporablja.

5. Člen 26(3) Bundesabgabenordnung [(zvezni davčni zakonik)] […] se glede dajatev iz tega zveznega zakona uporablja do 31. decembra 2018. Od 1. januarja 2019 se člen 26(3) zveznega davčnega zakonika za dajatve iz tega zveznega zakona uporablja le za osebe, ki opravljajo delo v tujini po napotitvi organa lokalne skupnosti, ter za njihove zakonce in otroke.“

EStG

18 Člen 33 EStG določa:

„2. Odbitni zneski se od [zneska davka] na podlagi odstavka 1 odbijejo po naslednjem vrstnem redu:

(1) družinski bonus ‚plus' iz odstavka 3a; družinskega bonusa ‚plus' ni mogoče odbiti, kolikor presega davek, ki ga je treba na podlagi odstavka 1 plačati na obdavčljivi dohodek;

(2) odbitni zneski iz odstavkov od 4 do 6.

3. Davčni zavezanci, ki so upravičeni do družinskih dodatkov na podlagi [FLAG], so poleg družinskih dodatkov upravičeni do odbitnega zneska v višini 58,40 EUR mesečno za vsakega otroka. Drugače velja v teh primerih:

(1) Odbitni znesek se ne prizna za otroke s stalnim prebivališčem zunaj države članice [Unije], pogodbenice [EGP] ali Švice.

(2) Za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije, drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici se višina odbitnega zneska za vzdrževanega otroka določi na podlagi razmerja med primerjalno ravnjo cen, ki jo [Eurostat] objavi za posamezno državo članico Unije, pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, in tisto za Avstrijo:
(a) Od 1. januarja 2019 se višina odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija 2018. Višina odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka se nato vsaki dve leti prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija prejšnjega leta.

[…]

3a. Otrok, ki je upravičen do družinskega dodatka na podlagi [FLAG] in ki ima stalno prebivališče v državi članici [Unije] ali v drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, je na zahtevo upravičen do družinskega bonusa ‚plus' v skladu s temi določbami:

(1) družinski bonus ‚plus' znaša:
(a) 125 EUR na koledarski mesec do konca meseca, v katerem otrok dopolni osemnajst let,
(b) 41,68 EUR na koledarski mesec po koncu meseca, v katerem otrok dopolni osemnajst let.

(2) Z odstopanjem od točke 1 se za otroke, ki imajo stalno prebivališče v drugi državi članici [Unije], drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, višina družinskega bonusa ‚plus' in odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka iz odstavka 4 določi na podlagi razmerja med primerjalno ravnjo cen, ki jo [Eurostat] objavi za posamezno državo članico Unije, pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, in tisto za Avstrijo:
(a) Od 1. januarja 2019 se višina družinskega bonusa ‚plus' in odbitnih zneskov iz odstavka 4 prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija 2018. Ta višina se nato vsaki dve leti prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija prejšnjega leta.

[…]

(5) Člen 26(3), drugi stavek, zveznega davčnega zakonika se ne uporablja. Izvzeti so zakonci in otroci davčnih zavezancev, ki opravljajo delo v tujini po napotitvi organa lokalne skupnosti.

[…]

4. Poleg tega se, če otrok stalno prebiva v eni od držav članic [Unije] ali drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, uporabijo ti odbitni zneski:

(1) Osebe, ki zagotavljajo edini dohodek v gospodinjstvu, imajo pravico do odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom. Ta znaša letno:

– 494 EUR za enega otroka (člen 106(1)),

– 669 EUR za dva otroka (člen 106(1)).

Ta znesek se za tretjega in vsakega naslednjega otroka letno poveča za 220 EUR (člen 106(1)).

[…]

(2) Starši samohranilci imajo pravico do odbitnega zneska za samohranilce. Ta znaša letno:

– 494 EUR za enega otroka (člen 106(1)),

– 669 EUR za dva otroka (člen 106(1)).

Ta znesek se za tretjega in vsakega naslednjega otroka letno poveča za 220 EUR (člen 106(1)). Starši samohranilci so davčni zavezanci, ki več kot šest mesecev v koledarskem letu živijo z vsaj enim otrokom (člen 106(1)), ne da bi bili v skupnosti s partnerjem ali zakoncem.

(3) Davčni zavezanci s preživninskimi obveznostmi do otroka imajo pravico do odbitnega zneska za preživljanje v višini 29,20 EUR mesečno […].

(4) Z odstopanjem od točk od 1 do 3 se višina odbitnih zneskov za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici [Unije], drugi pogodbenici sporazuma [EGP] ali Švici določi v skladu z odstavkom 3a, točka 2. Če je davčni zavezanec upravičen do odbitnega zneska za več otrok, ti pa so v različnih državah, je treba najprej upoštevati starejše otroke, za katere obstaja pravica do dajatve, in šele nato mlajše.

(5) Člen 26(3), drugi stavek, zveznega davčnega zakonika se ne uporablja. Izvzeti so zakonci in otroci davčnih zavezancev, ki opravljajo delo v tujini po napotitvi organa lokalne skupnosti.

[…]

7. Če je treba na podlagi odstavka 1 plačati dohodnino, nižjo od 250 EUR, in če se uporablja odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom ali odbitni znesek za samohranilce, se uporabljajo te določbe, če gre za enega otroka (člen 106(1)):

(1) Razliko med 250 EUR in davkom iz odstavka 1 je treba vrniti v obliki dodatka za otroka.

(2) Če otrok stalno prebiva v drugi državi članici [Unije] ali drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, se znesek 250 EUR nadomesti z zneskom na podlagi odstavka 3a, točka 2.

[…]

Ta znesek se za vsakega dodatnega otroka (člen 106(1)) poveča za 250 EUR ali znesek, ki ga nadomešča.

8. (1) Če je dohodnina na podlagi odstavkov 1 in 2 nižja od nič, je treba odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom ali odbitni znesek za samohranilce izplačati.

[…]“

19 Znesek družinskih dajatev za otroke, ki imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ureja Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (uredba o prilagoditvi družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka v Evropski uniji) z dne 10. decembra 2018 (BGBl. II, 318/2018, v nadaljevanju: uredba o prilagoditvi).

20 Člen 2(1) uredbe o prilagoditvi določa:

„Za določitev zneskov iz člena 1 se določi korekcijski koeficient, ki temelji na indeksih, ki jih je [Eurostat] objavil 1. junija 2018 v okviru ‚Primerjalna raven cen končne potrošnje gospodinjstev, vključno s posrednimi davki (EU-28 = 100)‘.“

21 Člen 2(2) uredbe o prilagoditvi vsebuje razpredelnico s korekcijskimi koeficienti, ki se uporabljajo za različne države. Ti koeficienti so med 0,450 (Bolgarija) in 1,520 (Švica), koeficient za Češko republiko pa znaša 0,619.

Zvezni davčni zakonik

22 Člen 26 zveznega davčnega zakonika določa:

„1. Oseba ima za potrebe davčnih predpisov stalno prebivališče tam, kjer ima bivališče v razmerah, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da bo to bivališče obdržala in uporabljala.

2. Oseba ima za potrebe davčnih predpisov običajno prebivališče tam, kjer prebiva v razmerah, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da tam ali v tisti državi ne prebiva le začasno. […]

3. Avstrijski državljani, ki imajo pogodbo o zaposlitvi z javnim organom in ki opravljajo delo v tujini (javni uslužbenci v tujini), se obravnavajo kot osebe, ki imajo običajno prebivališče v kraju, v katerem je služba, ki zagotavlja plačilo. Enako velja za njihove zakonce, če so zakonci del stalnega gospodinjstva, in za njihove mladoletne otroke, ki so del tega gospodinjstva.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

23 Komisija je Republiko Avstrijo z uradnim opominom z dne 25. januarja 2019 pozvala, naj predloži pripombe glede pomislekov v zvezi z mehanizmom prilagajanja, ki je začel veljati 1. januarja 2019 in ki izhaja iz sprememb člena 8a FLAG in člena 33 EStG z letnim davčnim zakonom za leto 2018 in zveznim zakonom z dne 4. decembra 2018 (v nadaljevanju: mehanizem prilagajanja). Komisija je menila, da je ta mehanizem prilagoditve družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti, ki jih ta država članica dodeljuje delavcem z otroki, glede na raven cen v državi članici, v kateri ti otroci stalno prebivajo, v nasprotju s členoma 7 in 67 Uredbe

št. 883/2004, v skladu s katerima se denarne dajatve ne morejo zmanjšati zato, ker družinski član, kot je otrok, prebiva v drugi državi članici. Poleg tega naj bi mehanizem prilagajanja, ker se v osnovi ne nanaša na avstrijske delavce, temveč na delavce iz drugih držav članic, pomenil posredno diskriminacijo, ki je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 4 Uredbe št. 883/2004 in členu 7 Uredbe št. 492/2011.

24 Republika Avstrija je 25. marca 2019 Komisiji odgovorila, da člen 67 Uredbe št. 883/2004 dovoljuje prilagoditev družinskih dajatev glede na kraj stalnega prebivališča otroka. Ta država članica je najprej trdila, da tudi pravo Unije določa primerljive mehanizme. Dalje, člen 67 te uredbe naj ne bi zahteval, da znesek dajatev, izplačanih za otroke, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, ustreza znesku, ki se izplača za otroke, ki stalno prebivajo v Avstriji. Nazadnje, ne bi naj šlo za posredno diskriminacijo, saj naj bi bila prilagoditev družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti glede na raven cen na ozemlju države, v kateri otrok stalno prebiva, objektivno utemeljena in naj bi omogočala zmanjšanje izdatkov vseh delavcev.

25 Komisija s tem odgovorom ni bila zadovoljna, zato je 26. julija 2019 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je v bistvu vztrajala pri svojem stališču. Ta institucija je izpostavila dejstvo, da so družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti, ki se dodeljujejo za otroke, pavšalne, ne da bi se prilagajale v odvisnosti od ravni cen v različnih regijah Avstrije glede na kraj stalnega prebivališča otroka. Zato naj bi razlika v ravni teh dajatev in ugodnosti za otroke, ki prebivajo v drugi državi članici, bolj prizadela delavce migrante kot avstrijske delavce in naj bi pomenila posredno diskriminacijo. Pavšalnost zneskov teh dajatev in ugodnosti naj bi dokazovala, da ti niso odvisni od dejanskih stroškov vzdrževanja otroka in da se z njimi torej ne zagotavlja pravičnejša porazdelitev izdatkov družin za vzdrževanje otrok.

26 Republika Avstrija je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 24. oktobra 2019, v katerem je navedla, da zadevne družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti niso zgolj pavšalne, ampak naj bi ustrezale dejanskim potrebam upravičencev. Poleg tega naj dejstvo, da se te dajatve in ugodnosti izplačujejo v obliki pavšalnih zneskov, ne bi nasprotovalo njihovemu prilagajanju glede na raven cen v kraju stalnega prebivališča otrok. Taka prilagoditev naj ne bi pomenila različnega obravnavanja, ampak naj bi upravičenim delavcem zagotavljala enotno znižanje izdatkov ne glede na kraj dejanskega prebivanja otroka. Tudi če bi šlo za posredno diskriminacijo, naj bi bila ta utemeljena zlasti s ciljem uravnoteženja stroškov sistema socialne varnosti in ciljem upoštevanja davčne sposobnosti upravičencev.

27 Komisije ta odgovor ni prepričal, zato je vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

28 S sklepi predsednika Sodišča z dne 22. oktobra, 6., 12., 19. in 20. novembra ter 18. decembra 2020 je bila Češki republiki, Republiki Hrvaški, Republiki Poljski, Romuniji, Republiki Sloveniji, Slovaški republiki in Nadzornemu organu EFTA dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. S sklepoma predsednika Sodišča z dne 20. novembra in 18. decembra 2020 je bila Kraljevini Danski in Kraljevini Norveški dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Avstrije.

Tožba

29 Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva očitka. Prvi se nanaša na kršitev členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004, drugi pa na kršitev člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

Prvi očitek: kršitev členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004

Trditve strank

30 Komisija meni, da Republika Avstrija s tem, da je za delavce, vključene v avstrijski sistem socialne varnosti, katerih otroci stalno prebivajo v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja zneska družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka, določenih v členu 2(1) FLAG oziroma členu 33(3) EStG, ni izpolnila obveznosti iz členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004.

31 Komisija trdi, da ni sporno, da so družinski dodatki in odbitni znesek za vzdrževanega otroka, ki so denarni prejemki, ki jih izplačuje država za razbremenitev izdatkov za vzdrževanje otrok, družinske dajatve v smislu člena 1(z) in člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004. Te dajatve naj bi se brez individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb dodeljevale na podlagi zakonsko določenih meril in se izračunale glede na število in starost otrok. Republika Avstrija naj ne bi predložila dokaza o obstoju povezave med višino družinskih dodatkov in povprečnimi stroški vzdrževanja otroka, ampak je ta višina odvisna izključno od otrokove starosti.

32 Z določbami člena 7 v povezavi s členom 67 Uredbe št. 883/2004, ki imata isti cilj, pa naj bi bilo državam članicam prepovedano, da dodelitev ali znesek družinskih dajatev pogojujejo s tem, da je kraj stalnega prebivališča družinskih članov delavca v državi članici, ki te dajatve izplačuje (sodba z dne 18. septembra 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, točka 36). Te določbe naj bi bile sprejete po sodbi z dne 15. januarja 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), s katero je Sodišče delno razveljavilo člen 73 Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35), vsebina te določbe pa je bila v bistvu povzeta v členu 67 Uredbe št. 883/2004. Iz te sodbe naj bi izhajalo, da državi članici ni dovoljeno prilagoditi višine družinskih dajatev tistim v drugi državi članici zgolj zato, ker družinski člani upravičenca stalno prebivajo na ozemlju te druge države članice. Mehanizem prilagajanja naj bi povzročil ravno to, da se te dajatve ne dodelijo, „kakor da“ bi družinski člani prebivali v Avstriji.

33 Ta razlaga členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004 naj bi bila potrjena s členom 5(b) te uredbe, ki vsaki državi članici nalaga ne le to, naj upošteva dejstva ali dogodke, ki nastopijo v drugi državi članici – kot je obstoj otrok, na podlagi katerega nastane pravica do dajatev – ampak tudi, naj jih upošteva, „kot da“ so nastopili na njenem lastnem ozemlju.

34 Komisija poudarja, da ni mogoče ničesar sklepati na podlagi dejstva, da je bila s sklepom voditeljev držav ali vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta 18. in 19. februarja 2016, o novi ureditvi za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije (UL 2016, C 69 I, str. 1, v nadaljevanju: nova ureditev za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije) predvidena indeksacija zneska socialnih dajatev za otroke glede na življenjske stroške v kraju otrokovega stalnega prebivališča. V skladu s tem sklepom bi morala Komisija predložiti predlog za spremembo Uredbe št. 883/2004. Vendar naj zaradi izstopa Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Unije navedena uredba ne bi bila spremenjena. Poleg tega naj Komisija v predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe št. 883/2004 (COM (2016) 815 final) z dne 13. decembra 2016 ne bi vključila mehanizma indeksacije, saj so njene službe izrazile pridržke glede skladnosti takega mehanizma s pravom Unije.

35 Republika Avstrija v uvodu navaja, da je v FLAG pod izrazom „družinski dodatki“ združenih več pomoči družinam, ki so obstajale pred njegovim sprejetjem leta 1967 in ki so bile namenjene kritju dela stroškov vzdrževanja otrok. Družinski dodatki naj bi se izračunali glede na dejanske

potrebe otrok in tipične stroške, potrebne za izpolnjevanje njihovih potreb v Avstriji, ne da bi moral upravičenec predložiti dokaz o dejansko nastalih stroških. Družinski dodatki naj bi se povečevali s starostjo otrok ali obstojem invalidnosti.

36 Republika Avstrija navaja, da sistem družinskih dodatkov temelji po eni strani na dodelitvi neposrednih pomoči in po drugi strani na davčnih ugodnostih. Te dodatke naj bi kril Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (izravnalni sklad za družinske dodatke, Avstrija), katerega sredstva ne izhajajo od delavcev, temveč iz prispevkov delodajalcev. Poleg tega naj bi bile v skladu s členom 2(1) FLAG vse osebe, ki imajo otroke s stalnim prebivališčem na avstrijskem ozemlju, upravičene do družinskih dodatkov v enakem znesku, neodvisno od kakršnega koli pogoja glede opravljanja poklicne dejavnosti ali višine prispevkov, ki jih plačuje delodajalec.

37 V skladu z navedbami Republike Avstrije cilj odbitnega zneska za vzdrževanega otroka ni zagotoviti staršem neposredno dajatev, temveč kriti del izdatkov, ki so običajno povezani z vzdrževanjem otrok. Ta odbitni znesek naj bi ponovno vzpostavil neko davčno pravičnost med osebami brez otrok in osebami z otroki. Z ekonomskega vidika naj bi bil odbitni znesek za vzdrževanega otroka povečanje družinskih dodatkov, ki se financira iz splošnih davčnih prihodkov.

38 Republika Avstrija navaja, da so bili družinski dodatki uvedeni v obdobju, v katerem je bil obseg delovne migracije manjši. Zaradi večjega gibanja delavcev v Uniji naj bi nediferenciran izvoz družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka povzročil naraščajoče motnje v avstrijskem sistemu družinskih dajatev. Mehanizem prilagajanja naj bi omogočal odpravo teh motenj z upoštevanjem razlik v ravneh cen med državami članicami, ki jih objavi Eurostat. Ne bi naj torej šlo zgolj za varčevalen ukrep.

39 Republika Avstrija glede razlage členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004 najprej trdi, da ima zadnjenavedena določba, ki se posebej nanaša na položaj družinskih članov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, prednost pred tem členom 7, ki izraža splošno pravilo. Zato se ta država članica omejuje na preizkus združljivosti mehanizma prilagajanja s členom 67 te uredbe in trdi, da je mehanizem prilagajanja skladen s cilji te določbe, kot jo je razložilo Sodišče, zlasti v sodbi z dne 18. septembra 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, točka 35). Dodelitev ter višina družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka naj namreč ne bi bili odvisni od tega, ali ima otrok stalno prebivališče v Avstriji. Ker so stroški vzdrževanja otrok odvisni od ravni cen v državi članici, v kateri imajo ti stalno prebivališče, ta raven pa se od ene države članice do druge razlikuje, naj bi bilo treba znesek teh dajatev prilagoditi za zagotovitev, da bi bil dodeljen, „kakor da“ bi družinski člani živeli v Avstriji. Ta razlaga naj bi bila podprta z uvodno izjavo 16 navedene uredbe in sodno prakso Sodišča, zlasti s sodbama z dne 27. septembra 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, točka 16), in z dne 18. septembra 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, točki 53 in 54). Zato Republika Avstrija meni, da je glede na to, da je cilj družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka povrniti staršem del stroškov vzdrževanja otrok, dopustno prilagoditi znesek teh dajatev glede na raven cen v državi članici stalnega prebivališča otrok.

40 Dalje, Republika Avstrija poudarja, da drugače kot položaj, ki je bil podlaga za sodbo z dne 15. januarja 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), na katero se sklicuje Komisija, mehanizem prilagajanja ne izključuje izvoza družinske dajatve v druge države članice. Ta mehanizem prilagajanja naj bi s tem, da odraža življenjske stroške, zagotavljal, da se za vse otroke dodeli dajatev enake vrednosti.

41 Nazadnje, Republika Avstrija navaja, da je bil namen nove ureditve za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije, kar zadeva izvoz družinskih dajatev, upoštevati višino dajatev, dodeljenih v državi stalnega prebivališča otrok, in razlike v ravneh cen med državami članicami. Čeprav ta ureditev ni nikoli začela veljati, naj bi Evropski svet menil, da so bili tako predvideni ukrepi v zvezi z Združenim kraljestvom popolnoma združljivi s Pogodbama. Tudi Komisija naj bi štela, da so ti ukrepi združljivi s členom 48 PDEU. Republika Avstrija v zvezi s tem pojasnjuje, da ni bila potrebna nobena prilagoditev Uredbe št. 492/2011, kar naj bi dokazovalo, da člen 7 te uredbe – tako kot člen 4 Uredbe št. 883/2004 – ne določa pravila, ki bi presegalo načelo prepovedi diskriminacije, določeno v primarnem pravu. Po mnenju Republike Avstrije sprememba Uredbe št. 883/2004 ne bi bila potrebna, ko gre za primere, v katerih država članica ob izvozu družinske dajatve, povezane z ekonomskimi in socialnimi razmerami v tej državi članici, znesek te dajatve prilagodi bodisi navzgor bodisi navzdol v skladu z objektivnimi pravili.

Presoja Sodišča

42 V uvodu je treba ugotoviti, da ni sporno, da so družinski dodatki in odbitni znesek za vzdrževanega otroka, na katere se nanaša prvi očitek, družinske dajatve v smislu člena 1(z) Uredbe št. 883/2004 ter da se ta uredba v delu, v katerem se uporablja za vso zakonodajo v zvezi s področji socialne varnosti, ki so povezana z družinskimi dajatvami, uporablja za mehanizem prilagajanja.

43 Zato morajo biti družinski dodatki in odbitni znesek za vzdrževanega otroka med drugim v skladu s členom 7 Uredbe št. 883/2004, ki določa, da se take dajatve, če v navedeni uredbi ni drugače določeno, „ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev“.

44 Glede tega je treba spomniti, da člen 67 Uredbe št. 883/2004 uvaja načelo, v skladu s katerim lahko oseba zahteva družinske dajatve za svoje družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici od tiste, ki je pristojna za izplačevanje teh dajatev, kakor da bi ti stalno prebivali v tej zadnji državi članici (sodba z dne 22. oktobra 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, točka 35).

45 Ker so v členu 67 Uredbe št. 883/2004 prevzete zahteve iz člena 7 te uredbe posebej v zvezi z družinskimi dajatvami, kršitev prvonavedene določbe povzroči tudi kršitev druge.

46 Poleg tega je Sodišče večkrat razsodilo, da se želi s členoma 7 in 67 Uredbe št. 883/2004 preprečiti, da bi lahko država članica dodelitev ali znesek družinskih dajatev pogojila s tem, da imajo družinski člani delavca stalno prebivališče v državi članici, ki jih izplačuje (glej zlasti sodbo z dne 25. novembra 2021, Finanzamt Österreich (Družinski dodatki za delavca na področju razvojne pomoči), C-372/20, EU:C:2021:962, točka 76 in navedena sodna praksa).

47 Člen 67 Uredbe št. 883/2004 je torej treba razlagati tako, da zahteva strogo enakovrednost zneskov družinskih dajatev, ki jih država članica izplača delavcem, katerih družinski člani stalno prebivajo v tej državi članici, in delavcem, katerih družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici. V nasprotju s tem, kar trdi Republika Avstrija, z vidika te določbe razlike v kupni moči med državami članicami ne upravičujejo, da bi lahko država članica tej drugi kategoriji oseb dodelila dajatve v drugačnem znesku od tistega, ki se dodeli osebam iz prve kategorije.

48 Načelo izenačitve, določeno v členu 67 Uredbe št. 883/2004, resda ni absolutno, in sicer v tem smislu, da se, kadar je na podlagi različnih zakonodaj dolgovanih več dajatev, uporabijo pravila o preprečevanju prekrivanja iz člena 68 navedene uredbe (sodba z dne 18. septembra 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, točka 40 in navedena sodna praksa).

49 Sodišče je posebej v zvezi s členom 68(2) Uredbe št. 883/2004 razsodilo, da se želi s takim pravilom za preprečevanje prekrivanja upravičencu do dajatev, ki jih plačuje več držav članic, zagotoviti celotni znesek dajatev, ki je enak znesku najbolj ugodne dajatve, ki mu pripada na podlagi zakonodaje zgolj ene od teh držav (sodba z dne 18. septembra 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, točka 42 in navedena sodna praksa).

50 Preučitev obravnavanja delavcev, na katere se nanaša Uredba št. 883/2004, se mora torej nanašati na ekonomsko vrednost teh dajatev v odvisnosti ne od kupne moči in ravni cen v kraju stalnega prebivališča zadevnih oseb, ampak v odvisnosti od zneska dolgovanih dajatev.

51 Glede na fikcijo iz člena 67 Uredbe št. 883/2004, v skladu s katero lahko oseba zahteva družinske dajatve za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici od tiste, ki je pristojna za izplačevanje teh dajatev, kakor da bi ti stalno prebivali v tej zadnji državi članici, in ob upoštevanju dejstva, da morajo imeti delavci migranti možnost koristiti socialne politike države članice gostiteljice pod enakimi pogoji kot delavci te države članice, saj prispevajo k financiranju teh politik z davčnimi in socialnimi prispevki, ki jih plačujejo v tej državi na podlagi poklicne dejavnosti, ki jo v njej opravljajo (glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, točka 33 in navedena sodna praksa), države članice ne smejo prilagoditi družinskih dajatev glede na državo stalnega prebivališča otrok upravičenca, sicer kršijo navedeno uredbo.

52 Ugotoviti je treba, da gre v obravnavani zadevi natančno za tak primer. Le upravičenci do družinskih dajatev, katerih otroci stalno prebivajo zunaj avstrijskega ozemlja, so namreč tisti, za katere se uporablja mehanizem prilagajanja zneska teh dajatev glede na ravni cen in kupno moč v kraju stalnega prebivališča njihovih otrok. Tak mehanizem se ne uporablja za družinske dajatve, dodeljene v korist otrok s stalnim prebivališčem v različnih deželah Avstrije, čeprav med temi deželami obstajajo razlike v ravneh cen, ki so primerljive s tistimi, ki lahko obstajajo med Republiko Avstrijo in drugimi državami članicami.

53 Poleg tega je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 77 do 79 sklepnih predlogov, da ni dokazano, da se znesek družinskih dajatev, ki jih dodeli Republika Avstrija, spreminja glede na dejanske življenjske stroške ali stroške, ki so dejansko nastali za vzdrževanje otrok, saj se ti zneski dodeljujejo pavšalno glede na število in, odvisno od primera, starost otrok ali njihovo invalidnost.

54 Zato iz tega, da je Sodišče v sodbi z dne 18. septembra 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, točki 53 in 54), razsodilo, da je cilj nacionalne zakonodaje odločilen in da država članica lahko upošteva dejanske pogoje plačila v državi zaposlitve, ni mogoče izpeljati nobenega argumenta. Zadeva, v kateri je bila izdana navedena sodba, se je namreč nanašala na dodatek za varstvo otroka, ki je v različici, povezani z dohodkom, pomenil nadomestilo prejšnjega dohodka iz zaposlitve, in ne na družinsko dajatev, ki ni nikakor povezana z dejanskimi stroški ter katere znesek se določi brez vsakršne individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb upravičencev na podlagi zakonsko opredeljenega položaja (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točka 36).

55 Poleg tega je sicer res, kot je trdila Republika Avstrija, da je Sodišče v sodbi z dne 27. septembra 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452), potrdilo, da so dajatve za kritje nekaterih stroškov, nastalih zaradi šolanja otrok, tesno povezane s socialnim okoljem in s tem s stalnim prebivališčem zadevnih oseb, tako da je mogoče upoštevati ta kraj prebivanja, vendar je Sodišče v točki 16 navedene sodbe razsodilo, da če se periodične denarne dajatve priznajo „izključno na podlagi števila in glede na okoliščine primera starosti družinskih članov, je dodeljevanje teh dajatev upravičeno ne glede na kraj stalnega prebivališča upravičenca in njegove družine“. Republika Avstrija torej iz navedene sodbe ne more izpeljati nobenega argumenta.

56 Nazadnje, v zvezi z upoštevnostjo sodbe z dne 15. januarja 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), na katero se sklicuje Republika Avstrija, zadošča navesti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 70 sklepnih predlogov, da je bila predmet spora, ki je bil podlaga za navedeno zadevo, razlika med zneski ali stopnjami dajatev glede na državo, v kateri so prebivali zadevni družinski člani, kar je povzročilo, da so se zmanjšale pridobljene pravice delavca migranta in da se posledično ni upošteval cilj zagotavljanja prostega gibanja delavcev v Uniji. Sodišče je štelo, da glede na temeljno svoboščino, ki jo pomeni prosto gibanje delavcev, ureditev Unije ne sme ustvarjati dodatnih razlik poleg tistih, ki že izhajajo iz neobstoja harmonizacije nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti. Ta presoja pa velja a fortiori za nacionalno določbo, ki odstopa od načela izenačitve, ki ga je uvedel zakonodajalec Unije in je določeno v členu 67 Uredbe št. 883/2004.

57 V zvezi s skladnostjo mehanizma indeksacije, ki je bil predviden z novo ureditvijo za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije, s pravom Unije, je treba navesti dvoje. Po eni strani ta ureditev ni nikoli začela veljati in Komisija zato ni vložila predloga za spremembo Uredbe št. 883/2004, ki bi državam članicam dovoljeval indeksiranje socialnih dajatev za otroke, ki stalno prebivajo v drugi državi članici od tiste, v kateri stalno prebiva delavec. Po drugi strani, kot je prikazano v sodbi z dne 15. januarja 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), bi bila taka sprememba, če bi jo zakonodajalec Unije sprejel, vsekakor neveljavna glede na člen 45 PDEU.

58 Glede na navedeno je treba prvi očitek, ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti iz člena 67 Uredbe št. 883/2004, šteti za utemeljen.

Drugi očitek: kršitev člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011

Trditve strank

59 Komisija meni, da Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja – glede na kraj stalnega prebivališča otroka – višine družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka ter družinskega bonusa „plus“, določenega v členu 33(3a) EStG, odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitnega zneska za samohranilce in odbitnega zneska za preživljanje, ki so določeni v členu 33(4) EStG, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi načela enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

60 Komisija opozarja, da člen 4 Uredbe št. 883/2004 in člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 vsak na svojem področju konkretizirata načelo enakega obravnavanja iz člena 45(2) PDEU, ki varuje zadevne delavce pred vsakršno diskriminacijo, neposredno in posredno, na podlagi državljanstva, ki izhaja iz nacionalnih zakonodaj držav članic. Zlasti naj bi bile zajete vse ugodnosti, tako socialne kot davčne, povezane s pogodbo o zaposlitvi ali ne, ki so na splošno priznane domačim delavcem

predvsem zaradi njihovega objektivnega statusa delavcev ali zgolj zato, ker imajo običajno prebivališče na nacionalnem ozemlju (sodba z dne 12. maja 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, točka 25).

61 Komisija trdi, da iz sodbe z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (C-802/18, EU:C:2020:269, točka 45 in navedena sodna praksa), izhaja, da so družinski dodatki in odbitni znesek za vzdrževanega otroka hkrati družinske dajatve, za katere se uporablja načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, in socialne ugodnosti, ki so urejene s členom 7(2) Uredbe št. 492/2011. Družinski bonus „plus“, odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitni znesek za samohranilce in odbitni znesek za preživljanje naj bi zmanjševali znesek dohodnine. Ker se domneva, da je upravičenec zavezanec za plačilo davka v Avstriji, naj bi ti ukrepi pomenili davčne ugodnosti, za katere velja načelo enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

62 Komisija ponavlja, da mehanizem prilagajanja prizadene predvsem delavce migrante, katerih družinski člani prebivajo zunaj države članice, ki izplačuje dajatve.

63 Iz pripravljalnih del za sprejetje mehanizma prilagajanja naj bi bilo razvidno, da je avstrijski zakonodajalec želel zmanjšati proračunske izdatke države. Ta zakonodajalec naj bi domneval, da so upravičenci do družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti, katerih otroci živijo v državah članicah, v katerih je raven cen nižja od tiste, ugotovljene v Avstriji, številčnejši od upravičencev, katerih otroci prebivajo v državah članicah, v katerih je raven cen višja. Mehanizem prilagajanja naj bi namreč le v primeru Švicarske konfederacije in Kneževine Lihtenštajn vodil do zneska, ki je višji ali enak pavšalnemu znesku, ki se izplačuje v Avstriji.

64 Komisija dodaja, da se mehanizem prilagajanja ne uporablja za položaj otrok avstrijskih javnih uslužbencev, napotenih v tujino, čeprav naj glede na merila za presojo primerljivosti položajev, ki jih je razvilo Sodišče, ne bi bilo nobene razlike med temi avstrijskimi javnimi uslužbenci in delavci migranti, katerih otroci nimajo stalnega prebivališča v Avstriji.

65 Zato naj bi mehanizem prilagajanja ustvarjal posredno diskriminacijo v škodo delavcev migrantov, za katero se zdi, da je ni mogoče upravičiti z nobenim legitimnim ciljem.

66 Komisija opozarja, da družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti, za katere velja mehanizem prilagajanja, niso izračunane glede na raven cen v kraju stalnega prebivališča otroka. Njihov pavšalni znesek naj bi bil na celotnem avstrijskem ozemlju enak kljub razliki v kupni moči med različnimi deželami.

67 Komisija meni, da Republika Avstrija protislovno trdi, da so družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti, za katere velja mehanizem prilagajanja, povezane z dejansko nastalimi stroški vzdrževanja otrok, hkrati pa izključuje prilagoditev njihovih zneskov iz naslova razlik v kupni moči med avstrijskimi deželami, pri čemer na primer ta razlika med deželo Dunaj in deželo Spodnjo Avstrijo znaša 8 %, ob tem da je po mnenju te države članice taka prilagoditev potrebna zaradi razlik v kupni moči med njo ter Zvezno republiko Nemčijo ali Italijansko republiko, ki znašata zgolj 2,6 % oziroma 5,2 %.

68 Komisija meni, da mehanizem prilagajanja ni primerljiv s korekcijskimi koeficienti, ki se uporabljajo za osebne prejemke uradnikov Evropske unije in finančne pomoči. Zlasti naj ta korekcijski koeficient ne bi bil določen glede na kraj stalnega prebivališča otrok, ampak glede na kraj zaposlitve uradnikov ali kraj plačila zadevne finančne pomoči.

69 Komisija opozarja, da je za utemeljitev obstoja morebitne diskriminacije s ciljem obvarovati se pred tveganjem ogrozitve finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti potrebno, da je to tveganje resno. Iz poročila Rechnungshof (računsko sodišče, Avstrija) z naslovom „Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem“ (Družinski dodatek – cilji in uresničevanje ciljev, stroški in sistem nadzora), ki je bilo objavljeno julija 2018 (v nadaljevanju: poročilo računskega sodišča) in na katero se je sklicevala Republika Avstrija v predhodnem postopku, pa naj bi bilo razvidno, da je podpora iz nacionalnega proračuna za financiranje družinskih dajatev postala potrebna zaradi povečanja pavšalnih zneskov in hkratnega zmanjšanja virov financiranja družinskih dajatev. Poleg tega naj bi družinske dajatve, namenjene otrokom, ki prebivajo v drugi državi članici, predstavljale le približno 6 % vseh izplačil, vpliv teh dajatev na financiranje družinskih dajatev pa naj bi bilo mogoče pripisati predvsem temu, da avstrijski organi niso izvajali ustreznega nadzora nad pogoji za dodelitev teh dajatev.

70 Republika Avstrija naj torej kot utemeljitev ne bi mogla trditi, da se je morala odzvati na neravnovesja, ki so posledica finančne podpore delavcem migrantom, ker naj bi delavci iz drugih držav članic prispevali k financiranju avstrijskega socialnega in davčnega sistema enako kot avstrijski delavci, ne glede na kraj stalnega prebivališča njihovih otrok.

71 Želja avstrijskega zakonodajalca po tem, da bi se prepričal, da so družinske dajatve ali socialne in davčne ugodnosti enakovredne za vse otroke, ne glede na kraj njihovega stalnega prebivališča, naj ne bi pomenila utemeljitve, ki bi temeljila na nujnem razlogu v splošnem interesu. Utemeljitve na podlagi preudarkov v zvezi z enakim obravnavanjem in doslednostjo mehanizma prilagajanja naj bi bile poleg tega v neskladju z izjemo od mehanizma prilagajanja, določeno v korist avstrijskih javnih uslužbencev, napotenih v tujino.

72 Republika Avstrija zanika vsakršno posredno diskriminacijo delavcev migrantov. Opozarja, da je namen dodelitve socialnih in davčnih ugodnosti staršem to, da se nadomesti del njihovih stroškov za vzdrževanje otrok. Za uresničitev tega cilja naj bi bilo treba razlikovati med položajem delavcev, katerih otroci stalno prebivajo v tujini, in položajem delavcev, katerih otroci stalno prebivajo v Avstriji. Ta položaja naj zaradi razlik v življenjskih stroških v državah članicah ne bi bila materialno primerljiva. Mehanizem prilagajanja naj ne bi povzročil, da enaki položaji niso obravnavani enako, ampak naj bi zagotavljal različno obravnavanje različnih položajev.

73 Republika Avstrija navaja več primerov mehanizmov prilagajanja družinskih dajatev glede na kraj stalnega prebivališča, ki naj bi se šteli za dovoljene, zlasti glede na pravo Unije. Ta država članica ob podpori Kraljevine Danske trdi, da v skladu s stališčem Evropskega odbora za socialne pravice, ki skrbi za izvajanje Evropske socialne listine, podpisane v Torinu 18. oktobra 1961, in spremembe te listine z dne 3. maja 1996, pravilo o prepovedi diskriminacije, določeno v členu 12(4) navedene listine, ne nasprotuje temu, da država prilagodi dajatve socialne varnosti, izplačane za otroka, ki stalno prebiva v drugi državi, v kateri so življenjski stroški precej nižji.

74 Republika Avstrija meni, da je mehanizem prilagajanja primerljiv s korekcijskim koeficientom, določenim v Kadrovskih predpisih za uradnike Evropske unije, ki zato, da bi tem uradnikom zagotovil enako kupno moč ne glede na njihov kraj zaposlitve, upošteva razlike na področju življenjskih stroškov med državami članicami. Program Erasmus+ naj bi vseboval primerljivo pravilo za prilagoditev zneska nepovratnih sredstev za stroške bivanja in potne stroške študentov.

75 Poleg tega naj bi iz sklepov Sveta z dne 9. oktobra 2020 o okrepitvi zaščite minimalnega dohodka v boju proti revščini in socialni izključenosti ob pandemiji covida-19 in po njej (11721/2/20) ter natančneje iz sklicevanja na Priporočilo Sveta 92/441/EGS z dne 24. junija 1992 o skupnih merilih

v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialnega varstva (UL 1992, L 245, str. 46) izhajalo, da je treba za dodelitev dajatev, ki naj bi krile določeno potrebo, ustrezno upoštevati življenjski standard in raven cen v državi prebivanja.

76 V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, naj bi bile razlike v kupni moči ali v ravni cen znotraj Avstrije zelo majhne v primerjavi z razlikami, ki obstajajo med državami članicami. Republika Avstrija trdi, da bi prilagajanje družinskih dajatev glede na dežele iste države članice povzročilo težave, zaradi katerih naj bi bila upravičena uporaba izračuna povprečne vrednosti za državo, ki ga pripravi Eurostat. Prednost tega naj bi bila, da je to objektivno merilo, pri katerem se ni treba spraševati o primerih, v katerih obstajajo majhne razlike v kupni moči glede na položaj, ki prevladuje na primer v Nemčiji ali Italiji.

77 Dalje, Sodišče naj bi že potrdilo, prvič, da je zakonito določiti enotne zneske za velika območja (sodba z dne 24. februarja 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, točka 34) in, drugič, da lahko razlike v življenjskih stroških med državami članicami pomenijo zakonito merilo razlikovanja (sodbi z dne 17. julija 1963, Italija/Komisija, 13/63, EU:C:1963:20, in z dne 18. septembra 2014, Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, točka 34).

78 Republika Avstrija izpodbija trditev Komisije, da mehanizem prilagajanja pomeni posredno diskriminacijo, ker se ne uporablja za otroke, ki prebivajo v državi, v katero je bil napoten eden od njihovih staršev s statusom avstrijskega javnega uslužbenca. Trdi, da položaj napotenega javnega uslužbenca tako v pravnem kot v vsebinskem smislu ni primerljiv s položajem delavca migranta.

79 Po eni strani naj bi bila v mednarodnem pravu, pravu Unije in nacionalnem pravu priznana posebnost položaja javnih uslužbencev, napotenih v tujino. Iz člena 45(4) PDEU ter člena 11(3)(b) in člena 13(4) Uredbe št. 883/2004 naj bi izhajalo, da javni uslužbenci, napoteni v tujino, v državah gostiteljicah nimajo pravice do družinskih dodatkov in posledično do plačila razlike ali dodatnih dajatev, povezanih z njihovim družinskim položajem. Poleg tega naj bi se na podlagi avstrijskega prava za javne uslužbence, napotene v tujino, štelo, da opravljajo delo na nacionalnem ozemlju, kar zadeva njihov sistem socialne varnosti in njihov davčni položaj. V civilnih zadevah naj bi bila za njih še vedno splošno pristojna avstrijska sodišča.

80 Po drugi strani naj bi se položaj delavcev migrantov od položaja javnih uslužbencev razlikoval v tem, da so premestitve na nacionalnem ozemlju ali v tujino sestavni del njihovega dela. Čeprav se partnerji in otroci javnih uslužbencev, napotenih v tujino, na splošno preselijo z njimi, pa naj bi stalno prebivališče in središče interesov družine praviloma ostala v Avstriji.

81 Če bi priznali, da je položaj javnih uslužbencev, napotenih v tujino, primerljiv s položajem delavcev migrantov, bi to pomenilo, da so prvi, ki so izključeni iz mehanizma prilagajanja, v slabšem položaju kot drugi. Za večino avstrijskih javnih uslužbencev, napotenih v druge države članice, Švico ali na ozemlje pogodbenic Sporazuma EGP, naj bi bili namreč življenjski stroški višji od tistih v Avstriji.

82 Republika Avstrija za primer, da bi Sodišče štelo, da pravila, ki se uporabljajo za avstrijske javne uslužbence, napotene v tujino, pomenijo posredno diskriminacijo, trdi, da bi bila taka diskriminacija upravičena z dolžnostjo skrbnega ravnanja države do teh javnih uslužbencev, ki je povezana z njihovo dolžnostjo lojalnosti do nje, pri čemer sta ta elementa nujna razloga v splošnem interesu.

83 Poleg tega Republika Avstrija trdi, da če želi Komisija zdaj trditi, da avstrijska zakonodaja ni dosledna, ta očitek, ker ni bil naveden v obrazloženem mnenju, ni dopusten.

84 Republika Avstrija vsekakor meni, da ta očitek ni utemeljen. Pravila, ki se uporabljajo za javne uslužbence, napotene v tujino, sicer odstopajo od splošnih pravil, ki se uporabljajo v Avstriji, vendar naj bi bila kljub temu del doslednega sistema, ki temelji na mednarodnem pravu in pravu Unije. Ta pravila naj bi se nanašala na približno 400 avstrijskih javnih uslužbencev, napotenih v tujino na ozemlje katere od pogodbenic Sporazuma EGP ali v Švico. Le del teh javnih uslužbencev naj bi prejemal družinske dodatke. Zato naj bi bilo treba upoštevati sodno prakso Sodišča, v skladu s katero naj vsaka izjema od nacionalne ureditve ne bi povzročila, da je ta nedosledna. Na podlagi določb o izjemi, ki imajo posebej omejeno področje uporabe, naj ne bi bilo mogoče sklepati na obstoj nedoslednosti (sodba z dne 19. maja 2009, Komisija/Italija, C-531/06, EU:C:2009:315, točki 69 in 73).

85 Republika Avstrija podredno trdi, da tudi če bi bilo mogoče ugotoviti posredno diskriminacijo, bi bila ta upravičena z legitimnim ciljem in naj ne bi presegala tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja.

86 Na prvem mestu, Komisija naj ne bi dokazala, da je avstrijski zakonodajalec sledil posebnemu cilju doseči proračunske prihranke. To trditev Komisije naj bi ovrgla pripravljalna dela za sprejetje mehanizma prilagajanja in zlasti ocena njegovih posledic v smislu učinkovitosti.

87 Na drugem mestu, Republika Avstrija v zvezi z družinskimi dodatki in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka trdi, da je bilo po tem, ko te družinske dajatve niso več izpolnjevale svojega cilja – in sicer nadomestiti del stroškov, ki so običajno povezani z vzdrževanjem otrok – ker je bil njihov znesek izvožen brez razlikovanja v države članice, v katerih je bila raven cen drugačna od ravni v Republiki Avstriji, treba uvesti mehanizem prilagajanja. S tem mehanizmom naj bi se namreč želela ponovno vzpostaviti funkcija podpore vzdrževanju otrok in poštenost socialnega sistema. Za uresničitev tega socialno-političnega cilja naj bi bilo treba ukiniti dajatve, ki so bile zaradi nediferencirane uporabe zneskov družinskih dodatkov bodisi previsoke bodisi nezadostne. Ker mehanizem prilagajanja določa zvišanje ali znižanje zneskov, ki se izplačujejo v Avstriji, sorazmerno z ravnjo cen v državi članici stalnega prebivališča vzdrževanega otroka, naj bi zagotavljal, da vsak otrok dejansko prejema dajatev enake ekonomske vrednosti. To naj bi bilo ne le sorazmerno, ampak tudi v skladu z uvodno izjavo 12 Uredbe št. 883/2004, v skladu s katero bi bilo treba zagotoviti, da načelo izenačitve dejstev ali dogodkov ne pripelje do stvarno neutemeljenih učinkov.

88 Na tretjem mestu, Republika Avstrija glede družinskega bonusa „plus“ in drugih odbitnih zneskov trdi, da uporaba mehanizma prilagajanja zagotavlja, da se dejanski izdatki pravično upoštevajo in da se vsi davčni zavezanci, ki opravljajo poklicno dejavnost in imajo otroke, obravnavajo enako glede njihove davčne sposobnosti. Ta mehanizem naj bi namreč upošteval načelo enakega obravnavanja in načelo davčne sposobnosti. To zadnjenavedeno načelo, ki je vključeno v nacionalne pravne rede, naj bi imelo podlago v pravu Unije na področju neposrednega obdavčenja in naj bi pomenilo splošno načelo davčnega prava Unije. Sodišče naj bi izključilo primerljivost dveh dejanskih položajev v zvezi z nadomestili, odobrenimi za prebivanje v tujini, tako da je razsodilo, da „take primerljivosti ni, če se upošteva cilj, ki se uresničuje z uporabo progresivne davčne lestvice, ki nujno temelji […] na presoji davčne sposobnosti davčnega zavezanca, ki se opravi na podlagi življenjskih pogojev na ozemlju zadevne države članice“ (sodba z dne 15. septembra 2011, Schulz-Delzers in Schulz, C-240/10, EU:C:2011:591, točka 37).

89 Na četrtem mestu, Republika Avstrija trdi, da mehanizem prilagajanja, ker zagotavlja, da se odobri podpora ali olajšava v enaki vrednosti, ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja.

90 V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, naj bi bili dodatni administrativni odhodki, ki izhajajo iz mehanizma prilagajanja, zelo omejeni. Za določitev pristojne države v skladu z Uredbo št. 883/2004 naj bi bilo namreč v velikem številu primerov že tako ali tako treba ugotoviti, katera je država stalnega prebivališča zadevnega otroka. Število otrok, ki prebivajo v drugih državah članicah in za katere obstaja pravica do družinskih dodatkov, naj bi s 1500 za leto 2002 naraslo na približno 130.000 za leto 2016. Računsko sodišče naj bi ugotovilo, da so bili primeri, za katere je značilen čezmejni element, „zaradi opredelitve tveganja pogosteje predmet nadzora kot nacionalni primeri“.

91 Republika Avstrija pojasnjuje, da razlike, ki jih izplačuje za otroke, ki stalno prebivajo v drugih državah članicah, pogosto presegajo primarne dajatve v državi stalnega prebivališča otrok.

92 Republika Avstrija zanika, da ne bi bilo pravično, če bi delavci plačevali davke in prispevke v Avstriji, s čimer bi sodelovali pri financiranju družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti, nazadnje pa bi te dajatve in ugodnosti prejeli le v obliki dajatev, katerih vrednost je prilagojena, kadar bi njihovi otroci prebivali v drugih državah članicah. Meni, da osnova za izračun prispevkov delodajalcev ni pomembna. Med morebitno davčno obveznostjo in pravico do dajatev, ki jih izplača država, naj ne bi bilo nobene povezave.

Presoja Sodišča

93 (popravljeno s sklepom z dne 6. septembra 2022) Opozoriti je treba, da je Sodišče že razsodilo, da je bil cilj člena 3(1) Uredbe št. 1408/71, ki je bil v bistvu formuliran enako kot člen 4 Uredbe št. 883/2004, v skladu s členom 39 ES, ki je postal člen 45 PDEU, osebam, za katere se uporablja ta uredba, zagotoviti enakost na področju socialne varnosti brez razlikovanja glede na nacionalnost, tako da je odpravil vsakršno diskriminacijo v zvezi s tem, ki bi izhajala iz nacionalnih zakonodaj držav članic (sodba z dne 22. junija 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, točka 42).

94 Načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 45 PDEU, je konkretizirano tudi v členu 7(2) Uredbe št. 492/2011, ki podrobneje določa, da delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci, pri čemer je treba to določbo razlagati enako kot člen 45 PDEU (sodba z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točki 24 in 70 ter navedena sodna praksa).

95 Pojem „socialna ugodnost“, ki je s členom 7(2) Uredbe št. 492/2011 razširjen na delavce, ki so državljani drugih držav članic, zajema vse ugodnosti, ki so – povezane ali nepovezane s pogodbo o zaposlitvi – na splošno priznane domačim delavcem predvsem zaradi njihovega objektivnega statusa delavca ali zgolj zaradi dejstva, da prebivajo na nacionalnem ozemlju, pri čemer se z razširitvijo teh ugodnosti na delavce, ki so državljani drugih držav članic, prispeva k njihovi mobilnosti znotraj Unije in s tem k njihovi integraciji v državi članici gostiteljici, sklicevanja v tej določbi na socialne ugodnosti pa se ne sme razlagati ozko (sodba z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točki 25 in 29 ter navedena sodna praksa).

96 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da nekatere dajatve lahko pomenijo tako družinske dajatve v smislu člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 kot socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 492/2011 (sodba z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točki 45 in 46 ter navedena sodna praksa).

97 V obravnavani zadevi ni sporno, da – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 124 sklepnih predlogov – sta družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka hkrati družinski dajatvi, za kateri velja načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, in socialni ugodnosti, ki spadata na področje uporabe člena 7(2) Uredbe št. 492/2011, medtem ko za družinski bonus „plus", odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitni znesek za samohranilce in odbitni znesek za preživljanje velja zgolj načelo enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

98 Vsekakor tako člen 4 Uredbe št. 883/2004 kot člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 konkretizirata pravilo enakega obravnavanja na področju socialne varnosti, ki je zapisano v členu 45 PDEU. Zato je treba ti določbi načeloma razlagati enako in v skladu s členom 45 PDEU.

99 V skladu s sodno prakso Sodišča razlikovanje na podlagi stalnega prebivališča, ki je lahko bolj v škodo državljanom drugih držav članic, ker osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v dani državi, najpogosteje niso njeni državljani, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki jo je mogoče dopustiti le, če je objektivno utemeljena (sodba z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točka 56 in navedena sodna praksa).

100 V obravnavani zadevi se na podlagi mehanizma prilagajanja znesek družinskih dajatev in socialnih ugodnosti, na katere se ta mehanizem nanaša, razlikuje glede na raven cen v kraju stalnega prebivališča otrok. Prilagoditve navzgor ali navzdol se torej uporabijo le v primeru, da se stalno prebivališče otroka nahaja zunaj avstrijskega ozemlja. V teh okoliščinah neposredne povezave z državo stalnega prebivališča otrok ni mogoče izpodbiti.

101 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točkah 130 in 131 sklepnih predlogov, znižanje zneska družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti, ki izhaja iz merila, ki je povezano s stalnim prebivališčem otrok in določeno z mehanizmom prilagajanja, doleti predvsem delavce migrante, ker je pri njihovih otrocih še posebej verjetno, da prebivajo v drugi državi članici (sodba z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 44). Poleg tega je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da so zaradi razlik med življenjskimi stroški v teh državah v primerjavi z življenjskimi stroški v Avstriji, ki se odražajo v korekcijskih koeficientih iz uredbe o prilagoditvi, povečini delavci, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja iz teh držav, tisti, ki bodo prejemali družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti v nižjem znesku od tistih, dodeljenih domačim delavcem.

102 Glede trditve Republike Avstrije, da mehanizem prilagajanja zagotavlja, da se različni položaji obravnavajo različno, in sicer zaradi razlik v ravneh cen z zadevnimi državami, zadošča navesti, da družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti, za katere velja mehanizem prilagajanja, niso določene glede na dejanske stroške vzdrževanja otrok. Te dajatve in ugodnosti so namreč pavšalne ter se razlikujejo glede na število in, če je to upoštevno, starost otrok, ne da bi se upoštevale njihove dejanske potrebe.

103 Iz tega sledi, da mehanizem prilagajanja, ki za določitev zneska družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti temelji na merilu stalnega prebivališča otrok v tujini, bolj prizadene delavce migrante. Pomeni torej posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki jo je mogoče dopustiti le, če je objektivno utemeljena.

104 Sodišče je že večkrat razsodilo, da mora biti taka posredna diskriminacija, da bi bila utemeljena, primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za dosego tega cilja (sodba z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca), C-802/18, EU:C:2020:269, točka 58 in navedena sodna praksa).

105 Utemeljitev Republike Avstrije, da se želi s prilagoditvijo zneska dajatev za otroke, ki nimajo stalnega prebivališča na njenem ozemlju, zagotoviti, da ima podpora in posledično zmanjšanje družinskih izdatkov ekonomsko vrednost, ki ustreza ekonomski vrednosti dajatev za otroke, ki stalno prebivajo v Avstriji, iz razlogov, navedenih v točki 102 te sodbe, ni osnovana. Poleg tega, kot je bilo že navedeno v točki 52 te sodbe, za zadevne družinske dajatve in socialne ugodnosti ne velja mehanizem prilagajanja, če otroci stalno prebivajo v Avstriji, čeprav ni sporno, da med deželami te države članice obstajajo razlike v ravneh cen, ki so primerljive s tistimi, ki lahko obstajajo med Republiko Avstrijo in drugimi državami članicami. Ta nedoslednost pri uporabi tega mehanizma potrjuje, da utemeljitve, ki jo navaja Republika Avstrija, ni mogoče sprejeti.

106 Poleg tega različnega obravnavanja, ki izhaja iz mehanizma prilagajanja, ni mogoče utemeljiti s ciljem zagotavljanja podporne funkcije in pravičnosti socialnega sistema, na katerega se sklicuje Republika Avstrija.

107 Najprej namreč, kot je Komisija navedla v pisnem delu postopka pred Sodiščem, poročilo računskega sodišča ne kaže niti na to, da obstaja tveganje resne ogrozitve finančnega ravnovesja, ki bi ga bilo mogoče odpraviti zgolj z vzpostavitvijo mehanizma prilagajanja, niti na to, da bi se z mehanizmom prilagajanja lahko poenostavilo upravljanje družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti. Tudi če bi se štelo, kot trdi Republika Avstrija, da so dodatni stroški mehanizma prilagajanja zelo omejeni, to namreč ne spremeni dejstva, da taki dodatni stroški obstajajo. Vendar ni sporno, kot je generalni pravobranilec pravilno navedel v točki 142 sklepnih predlogov, da te stroške nosijo vse osebe, ki prispevajo v državni proračun. Poleg tega je iz poročila računskega sodišča mogoče sklepati, da tveganje ogrozitve finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti ne izhaja iz plačil dajatev delavcem, katerih otroci stalno prebivajo zunaj Avstrije, ker je ocenjeno, da ta plačila pomenijo le približno 6 % izdatkov iz naslova družinskih dajatev, ampak da bi to tveganje lahko izhajalo iz neobstoja ustreznega nadzora v zvezi z dodeljevanjem teh dajatev.

108 Dalje, prosto gibanje delavcev v Uniji temelji na nekaterih načelih, med katerimi je načelo enakega obravnavanja. Izvajanje tega načela na področju socialne varnosti se poleg tega zagotavlja z ureditvijo Unije, ki med drugim temelji na načelu uporabe ene zakonodaje na tem področju. Namen tega načela, ki je določeno v členu 11(1) Uredbe št. 883/2004, je odpraviti razlike v obravnavanju, ki bi bile za delavce, ki se gibljejo v Uniji, posledica delnega ali popolnega prekrivanja zakonodaj, ki se uporabljajo. Tako se v skladu s členom 11(3) te uredbe za čim boljše zagotavljanje enakega obravnavanja vseh oseb, zaposlenih na ozemlju države članice, za osebo, ki je zaposlena ali samozaposlena v državi članici, praviloma uporablja zakonodaja te države članice in mora v skladu s členom 4 navedene uredbe tam biti upravičena do enakih dajatev kot državljani te države.

109 Nazadnje, Sodišče je že večkrat razsodilo, da delavci migranti prispevajo k financiranju socialnih politik države članice gostiteljice z davki in socialnimi prispevki, ki jih plačujejo v tej državi, ker tam opravljajo dejavnost kot zaposlene osebe. Zato morajo imeti od tega koristi pod enakimi pogoji kot domači delavci (sodba z dne 10. julija 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, točka 33 in navedena sodna praksa). Ta element zato potrjuje pomen pristopa, v skladu s katerim morajo biti delavci migranti deležni enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi dajatvami ter davčnimi in socialnimi ugodnostmi.

110 V obravnavani zadevi ni sporno, da se avstrijski družinski dodatki financirajo iz prispevkov delodajalcev, izračunanih na podlagi skupnega zneska plač delavcev, ki jih zaposlujejo, tako da delavec migrant enako kot domači delavec sodeluje pri določitvi zneskov, ki jih plača njegov delodajalec, ne da bi se upošteval kraj stalnega prebivališča otrok teh delavcev. Enako velja za družinski bonus „plus“ in druge odbitne zneske, za katere velja mehanizem prilagajanja, saj se te davčne ugodnosti financirajo z dohodnino delavcev, brez razlikovanja glede na to, ali njihov otrok stalno prebiva na avstrijskem ozemlju ali ne.

111 V teh okoliščinah je treba šteti – kot je navedel tudi generalni pravobranilec v točki 146 sklepnih predlogov – da različno obravnavanje glede na kraj stalnega prebivališča otroka zadevnega delavca, vzpostavljeno z mehanizmom prilagajanja, ni niti primerno niti potrebno za zagotovitev podporne funkcije in pravičnosti socialnega sistema.

112 Drugi očitek Komisije je zato prav tako treba šteti za utemeljen.

113 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da:

– Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskimi dodatki in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka za delavce, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 4 in 67 Uredbe št. 883/2004 ter člena 7(2) Uredbe št. 492/2011, ter da

– Republika Avstrija s tem, da je za delavce migrante, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskim bonusom „plus“, odbitnim zneskom za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitnim zneskom za samohranilce in odbitnim zneskom za preživljanje, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

Stroški

114 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Komisija je predlagala, naj se Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, ta pa s svojimi predlogi ni uspela, zato se ji naloži plačilo stroškov.

115 V skladu s členom 140(1) in (2) Poslovnika, ki določa, da države članice, države pogodbenice Sporazuma EGP, ki niso države članice, in Nadzorni organ EFTA, ki intervenirajo v postopku, nosijo svoje stroške, Češka republika, Kraljevina Danska, Republika Hrvaška, Republika Poljska, Romunija, Republika Slovenija in Slovaška republika ter Kraljevina Norveška in Nadzorni organ EFTA nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja – ki izhaja iz sprememb člena 8a Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (zvezni zakon o kritju družinskih stroškov z dodatki) z dne 24. oktobra 1967, kakor je bil spremenjen z Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (zvezni zakon o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči) z dne 4. decembra 2018, ter sprememb člena 33 Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (zvezni zakon o dohodnini) z dne 7. julija 1988, kakor je bil spremenjen z Jahressteuergesetz 2018 (letni davčni zakon za leto 2018) z dne 14. avgusta 2018 in zveznim zakonom o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči z dne 4. decembra 2018 – v zvezi z družinskimi dodatki in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka za delavce, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 4 in 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti ter člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.**

2. **Republika Avstrija s tem, da je za delavce migrante, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja – ki izhaja iz sprememb člena 8a Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (zvezni zakon o kritju družinskih stroškov z dodatki) z dne 24. oktobra 1967, kakor je bil spremenjen z Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (zvezni zakon o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči) z dne 4. decembra 2018, ter iz sprememb člena 33 Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (zvezni zakon o dohodnini) z dne 7. julija 1988, kakor je bil spremenjen z Jahressteuergesetz 2018 (letni davčni zakon za leto 2018) z dne 14. avgusta 2018 in zveznim zakonom o spremembi zveznega zakona o kritju družinskih stroškov z dodatki iz leta 1967, zveznega zakona o dohodnini iz leta 1988 in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči z dne 4. decembra 2018 – v zvezi z družinskim bonusom „plus“, odbitnim zneskom za gospodinjstva z enim dohodkom in odbitnim zneskom za samohranilce ter odbitnim zneskom za preživljanje, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.**

3. **Republika Avstrija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

4. **Češka republika, Kraljevina Danska, Republika Hrvaška, Republika Poljska, Romunija, Republika Slovenija in Slovaška republika ter Kraljevina Norveška in Nadzorni organ EFTA nosijo svoje stroške.**

Podpisi