



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 20. januar 2022¹

Sag C-328/20

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Østrig

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

I. Indledning

1. Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Østrig

1) idet den har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til familietillæg (Familienbeihilfe) og børnefradrag for arbejdstagere (Kinderabsetzbetrag für Erwerbstätige), hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:

– artikel 4, 7 og 67 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger², samt

– artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen³, og

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

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1.

³ – EUT 2011, L 141, s. 1.

2. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at EU-retten ikke indrømmer medlemsstaterne en skønsbeføjelse til at tilpasse størrelsen af de af dem udbetalte familieydelse til prisniveauet i det omhandlede barns bopælsstat, og at en sådan tilpasning samt tilpasningen af visse skattefordele for familier udgør en forskelsbehandling og ikke kan anses for at udgøre en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg forklare, hvorfor jeg anser Kommissionens klagepunkter for begrundede.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. *Forordning nr. 883/2004*

4. 8., 12. og 16. betragtning til forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

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

[...]

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

[...]

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

5. Denne forordnings artikel 1, litra z), bestemmer:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[...]

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

6. I artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004 fastsættes følgende:

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

[...]

j) familieydelse.«

7. Artikel 4 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Ligebehandling«, fastsætter:

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

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

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

- a) [H]vis ydelser efter sociale sikringsordninger eller andre indtægter tillægges retsvirkning efter den kompetente medlemsstats lovgivning, finder de pågældende bestemmelser i denne lovgivning ligeledes anvendelse på tilsvarende ydelser, der er erhvervet i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, eller på indtægter erhvervet i en anden medlemsstat.
- b) [H]vis indtrædelse af visse begivenheder eller forhold tillægges retsvirkning efter den kompetente stats lovgivning, tager denne hensyn til tilsvarende forhold eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, som om de var indtrådt på dens eget område.«

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

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

10. Artikel 67 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat«, er affattet som følger:

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

2. Forordning nr. 492/2011

11. I kapitel I i forordning nr. 492/2011, artikel 7, stk. 1 og 2, som findes i afsnit 2 med overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling«, bestemmes følgende:

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

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

B. Østrigsk ret

1. FLAG

12. Ifølge § 1 i Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (forbundslov om udligning af forsørgerbyrder)⁴ af 24. oktober 1967 tildeles de omhandlede ydelser »med henblik på udligning af forsørgerbyrder i familiens interesse«.

13. FLAG's § 2, stk. 1 og 8, bestemmer:

»(1) Personer, der har deres bopæl eller deres sædvanlige bopæl på Forbundsrepublikken Østrigs område, har ret til familietillæg

a) for mindreårige børn

[...]

(8) Personer har kun krav på familietillæg, såfremt midtpunktet for deres livsinteresser er på Forbundsrepublikken Østrigs område. Midtpunktet for en persons livsinteresser er beliggende i den stat, hvortil vedkommende har de tætteste personlige og økonomiske interesser.«

14. I FLAG's § 4 bestemmes følgende:

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

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

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

[...]

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

[...]«

⁴ – BGBl. 376/1967 (herefter »FLAG«).

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

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

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

16. FLAG's § 8 bestemmer:

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

(2) Det månedlige familietillæg andrager

[...]

3. fra den 1. januar 2018

a) 114 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet er født

b) 121,90 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder tre år

c) 141,50 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder ti år

d) 165,10 EUR for hvert barn fra begyndelsen af den kalendermåned, hvor barnet fylder 19 år.

(3) Det månedlige familietillæg forhøjes for hvert barn

[...]

3. fra den 1. januar 2018, når det tildeles

a) for to børn, med 7,10 EUR

b) for tre børn, med 17,40 EUR

c) for fire børn, med 26,50 EUR

d) for fem børn, med 32 EUR

e) for seks børn, med 35,70 EUR

f) for syv eller flere børn, med 52 EUR.

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

[...]

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

[...]

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

17. FLAG's § 8a bestemmer:

»(1) Beløbene for familietillæg (§ 8) for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2.5.1992⁵], eller i Schweiz, fastsættes på grundlag af forholdet mellem det sammenlignelige prisniveau, som Den Europæiske Unions Statistiske Kontor [Eurostat] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne [...], hver part i [EØS-]aftalen [...] og Schweiz, og prisniveauet i Østrig.

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

(3) Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [forbundsministeren for kvinder, familier og unge, Østrig] offentliggør ved bekendtgørelse udstedt sammen med Bundesminister für Finanzen [forbundsfinansministeren, Østrig], beregningsgrundlaget og de i stk. 1 og 2 omhandlede beløb samt beløbene i henhold til § 33, stk. 3, nr. 2, i [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (forbundsloven om indkomstbeskatning af fysiske personer)⁶, af 7. juli 1988⁷].«

18. FLAG's § 53 bestemmer:

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

[...]

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

(5) § 26, stk. 3, i Bundesabgabenordnung [forbundslov om skatter og afgifter, herefter »BAO«] [...] gælder indtil den 31. december 2018 for så vidt angår ydelser, der er omfattet af denne forbundslov. Fra den 1. januar 2019 finder BAO's § 26, stk. 3, kun anvendelse på de i denne

⁵ – EFT 1994, L 1, s. 3 (herefter »EØS-aftalen«).

⁶ – BGBl. 400/1988 (herefter »EStG«).

⁷ – Tilpasningen af familietillægget og børnefradraget blev indført med virkning fra den 1.1.2019, ved Verordnung der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (forordning udstedt af forbundsministeren for kvinder, familier og unge og af forbundsfinansministeren om tilpasning af familietillægget og børnefradraget for børn med fast bopæl i en anden EU-medlemsstat eller i en part i [EØS-]aftalen [...] eller i Schweiz), af 10.12.2018 (BGBl. II, 318/2018), som findes på følgende internetadresse:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, vedtaget på grundlag af Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (forbundslov, hvorved [FLAG], [EStG] og lov om ulandsarbejderes status ændres), af 4.12.2018 (BGBl. I, 83/2018).

forbundslov omhandlede ydelser for personer med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed, samt for deres ægtefæller og børn.«

2. EStG

19. EStG's § 33 fastsætter:

»[...]

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

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

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

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

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

2. Skattefradraget for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i [EØS-]aftalen eller i Schweiz, fastsættes på grundlag af forholdet mellem det sammenlignelige prisniveau, som [Eurostat] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne [...], hver part i [EØS-]aftalen [...] og Schweiz, og prisniveauet i Østrig:

a) Børnefradraget tilpasses fra den 1. januar 2019 på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni 2018. Derefter tilpasses børnefradraget hvert andet år på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni i det foregående år.

b) Børnefradraget offentliggøres i overensstemmelse med [FLAG's] § 8a, stk. 3.

[...]

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

1. Familienbonus Plus andrager

a) 125 EUR for hver kalendermåned indtil udgangen af den måned, hvor barnet fylder 18 år

b) 41,68 EUR for hver kalendermåned efter udgangen af den måned, hvor barnet fylder 18 år.

2. Uanset nr. 1 fastsættes beløbet for Familienbonus Plus og de i stk. 4 omhandlede skattefradrag for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden part i [EØS-]aftalen [...] eller i Schweiz, på grundlag af forholdet mellem det sammenlignelige prisniveau, som [Eurostat] har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne [...], hver part i [EØS-]aftalen [...] og Schweiz, og prisniveauet i Østrig:
 - a) Beløbet for Familienbonus Plus og de i stk. 4 omhandlede skattefradrag tilpasses fra den 1. januar 2019 på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni 2018. Derefter tilpasses beløbet hvert andet år på grundlag af de værdier, der senest er offentliggjort pr. skæringsdagen den 1. juni i det foregående år.
 - b) Forbundsfinansministeren skal offentliggøre beregningsgrundlaget og beløbene ved forordning senest den 30. september efter skæringsdagen i henhold til litra a)^[8].

[...]

5. [BAO's] § 26, stk. 3, andet punktum, [...] finder ikke anvendelse. Undtaget herfra er ægtefæller til og børn af skattepligtige med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed.

[...]

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

1. Samlevende eneforsørgere har ret til et ægteskabsfradrag. Dette fradrag andrager på årsbasis:
 - 494 EUR for ét barn (§ 106, stk. 1),
 - 669 EUR for to børn (§ 106, stk. 1),

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

[...]

2. Enlige forældre har ret til et eneforsørgerfradrag. Dette fradrag andrager på årsbasis:
 - 494 EUR for ét barn (§ 106, stk. 1),
 - 669 EUR for to børn (§ 106, stk. 1),

⁸ – Tilpasningen af Familienbonus Plus og af ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget blev indført med virkning fra den 1.1.2019 ved Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung des Familienbonus Plus, des Alleinerdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrages sowie des Kindermehrbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (forordning udstedt af forbundsministeren for kvinder, familier og unge og af forbundsfinansministeren om tilpasning af Familienbonus Plus og af ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget samt børnetilskuddet for børn med fast bopæl i en anden EU-medlemsstat eller i en part i [EØS-]aftalen [...], eller i Schweiz), af 27.9.2018 (BGBl. II, 257/2018), som findes på følgende internetadresse: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319>, vedtaget på grundlag af Jahressteuergesetz 2018 (den årlige skattelov for 2018), af 14.8.2018 (BGBl. I, 62/2018), hvorved navnlig EStG blev ændret.

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

3. Skattepligtige, som betaler lovpligtigt bidrag til et barn, har ret til et underholdsfradrag på 29,20 EUR. pr. måned [...]
4. Uanset nr. 1-3 fastsættes skattefradraget for børn, der har fast bopæl i en anden EU-medlemsstat, i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen [...] eller i Schweiz, i overensstemmelse med stk. 3a, nr. 2. Hvis den skattepligtige har ret til fradrag for flere børn, og disse har bopæl i forskellige lande, skal der tages hensyn til de ældre børn, der giver ret til fradrag, før de yngre.
5. [BAO's] § 26, stk. 3, andet punktum, [...] finder ikke anvendelse. Undtaget herfra er ægtefæller til og børn af skattepligtige med beskæftigelse i udlandet, der udøver virksomhed for en lokal myndighed.

[...]

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

1. Forskellen mellem 250 EUR og den i stk. 1 omhandlede skat skal udbetales som børnetilskud.
2. Når barnet har fast ophold i anden en EU-medlemsstat [...] eller i en anden stat, der er part i [EØS-]aftalen [...], eller i Schweiz, erstattes beløbet på 250 EUR af det beløb, der fremkommer ved at anvende stk. 3a, nr. 2.

[...]

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

(8)

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

[...]«

3. Bundesabgabenordnung (BAO)

20. BAO's § 26 har følgende ordlyd:

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

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

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

III. Den administrative procedure

21. Ved åbningsskrivelse af 25. januar 2019 gjorde Kommissionen Republikken Østrig opmærksom på sine betænkeligheder med hensyn til indførelsen fra 1. januar 2019 af en mekanisme til tilpasning af størrelsen af familieydelser samt af sociale og skattemæssige fordele, som Republikken Østrig tildeler arbejdstagere, der har børn, på grundlag af det generelle prisniveau i den medlemsstat, hvor børnene har fast bopæl.

22. Kommissionen var af den opfattelse, at en tilpasning af størrelsen af familieydelsen på grundlag af barnets bopælssted er i strid med artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004, hvorefter kontantydelse ikke må nedsættes med den begrundelse, at et familiemedlem, som et barn, har bopæl i en anden medlemsstat. Det er desuden hovedsageligt arbejdstagere fra andre medlemsstater, og ikke østrigske arbejdstagere, der berøres af tilpasningen af ydelser og fordele, som Republikken Østrig tildeler for børn. En sådan indirekte forskelsbehandling er ifølge Kommissionen i strid med ligebehandlingsprincippet, som er fastsat i artikel 4, i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7 i forordning nr. 492/2011.

23. I sit svar på åbningsskrivelsen af 25. marts 2019 gjorde Republikken Østrig gældende, at:

- EU-retten indeholder mekanismer, der er sammenlignelige med den, som Republikken Østrig har indført.
- Eftersom artikel 67 i forordning nr. 883/2004 ikke foreskriver, at størrelsen af de ydelser, der udbetales for børn med bopæl i en anden medlemsstat, skal svare til det beløb, der udbetales for børn med bopæl i Østrig, er tilpasningen af størrelsen af familieydelsen på grundlag af barnets bopælssted tilladt.
- Der foreligger ikke indirekte forskelsbehandling, eftersom tilpasningen af den faste størrelse af ydelserne eller fordelene på grundlag af prisniveauet på barnets bopælssted er objektivt begrundet og er et resultat af en ensartet lettelse af den sammenlignelige byrde for alle arbejdstagere.

24. Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, afgav den den 26. juli 2019 en begrundet udtalelse, hvori den i det væsentlige fastholdt sin holdning. Kommissionen præciserede, at der ikke findes en relevant pendant i EU-retten, og anførte, at de tildelte beløb er faste og ikke tilpasses på grundlag af prisniveauet i de forskellige regioner i Østrig ud fra barnets faste bopæl. En forskel i størrelsen af de ydelser og fordele, der tildeles for børn, som gælder for børn, der har bopæl i en anden medlemsstat, udgør derfor en indirekte forskelsbehandling, fordi den rammer vandrende arbejdstagere hårdere end østrigske arbejdstagere. Den faste størrelse af disse ydelser

og fordelene viser, at de ikke afhænger af de faktiske omkostninger til underholdet af et barn, og at de således ikke sikrer en mere rimelig fordeling af familiers byrder med henblik på at opfostre børn.

25. Ved skrivelse af 24. oktober 2019 besvarede Republikken Østrig denne begrundede udtalelse, idet den anførte, at størrelsen af de omhandlede familieydelser og sociale og skattemæssige fordele ikke blot er faste, men svarer til de faktiske behov. Den omstændighed, at de omhandlede ydelser og fordele tildeles i form af faste beløb, er ikke til hinder for, at de kan tilpasses på grundlag af prisniveauet på børnenes bopæl. En sådan tilpasning udgør ikke en forskelsbehandling, men sikrer, at den arbejdstager, som får ydelserne og fordelene, under alle omstændigheder opnår den samme lettelse af byrderne, uanset hvor barnet faktisk opholder sig. Hvis der antages at foreligge en forskelsbehandling, er den navnlig begrundet i formålet om balance i udgifterne i den sociale sikringsordning og i formålet om hensyntagen til de berettigede personers skattebetalingsevne.

26. Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, anlagde den nærværende søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF.

IV. Parternes påstande

27. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Østrig, idet den har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til *familietillæg (Familienbeihilfe)* og *børnefradrag* for arbejdstagere (*Kinderabsetzbetrag für Erwerbstätige*), hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:
 - artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 samt
 - artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.
- Det fastslås, at Republikken Østrig, idet den har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til *Familienbonus Plus*, *ægteskabsfradraget (Alleinverdienerabsetzbetrag)*, *eneforsørgerfradraget (Alleinerzieherabsetzbetrag)* og *underholdsfradraget (Unterhaltsabsetzbetrag)* for vandrende arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, desuden har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.
- Republikken Østrig tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28. Republikken Østrig har nedlagt følgende påstand:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

29. Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident har Den Tjekkiske Republik (den 6.11.2020), Republikken Kroatien (den 20.11.2020), Republikken Polen (den 19.11.2020), Rumænien (den 12.11.2020), Republikken Slovenien (den 22.10.2020) og Den Slovakiske Republik (den 22.10.2020) fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

30. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident har Kongeriget Danmark (den 20.11.2020) fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Østrig.

31. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. december 2020 har EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kongeriget Norge fået tilladelse til at indtræde til støtte for henholdsvis Kommissionens og Republikken Østrigs påstande.

32. Med hensyn til interventionsindlæggene har Kommissionen anført, at indlæggene afgivet af Den Tjekkiske Republik, Republikken Kroatien, Republikken Polen, Rumænien, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og EFTA-Tilsynsmyndigheden fuldt ud støtter Kommissionens argumenter, mens argumentationen i interventionsindlæggene fra Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge ikke kan så tvivl om disse.

33. I sine bemærkninger vedrørende interventionsindlæggene har Republikken Østrig anført, at den fuldt ud tilslutter sig bemærkningerne fra Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge, og at de parter, som er indtrådt til støtte for Kommissionen, ikke har fremført nye argumenter. Republikken Østrig har i det hele opretholdt sine påstande, således som de fremgår af dens svarskrift og er gentaget i dens duplik.

V. Bedømmelse

34. Kommissionen har formuleret to klagepunkter til støtte for sit søgsmål, som er baseret på den konstatering, at Republikken Østrig, idet den har set bort fra et fast beløb, der er fastsat ved lov, har fastsat en tilpasning af størrelsen af familietillægget og børnefradraget samt af forskellige andre skattemæssige fordele, nærmere betegnet Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget, på grundlag af prisniveauet i den medlemsstat⁹, hvor det barn, som giver ret til de pågældende ydelser, har fast bopæl.

35. Det første klagepunkt omhandler tilsidesættelsen af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004. Det andet klagepunkt omhandler tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

⁹ – Jf. for så vidt angår de anvendte koefficienter for de omhandlede medlemsstater fodnote 7 og 8, samt punkt 84, andet led, i dette forslag til afgørelse som eksempel på forskellene på koefficienterne for de medlemsstater, der grænser op til Republikken Østrig.

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

1. Parternes argumenter

a) Kommissionen

36. Med sit første klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004, for så vidt som der i denne medlemsstats lovgivning er fastsat *en tilpasning af familietillægget og børnefradraget* for arbejdstagere, som er tilsluttet en østrigsk social sikringsordning, men hvis børn har bopæl i en anden medlemsstat.

37. Kommissionen har anført, at:

- Republikken Østrig i form af ens, faste beløb tildeler personer, som arbejder i Østrig, for disses børn, familieydelsen og den sociale fordel, som familietillæg og børnefradrag udgør
- ifølge den dokumentation, som Republikken Østrig har fremlagt, og i modsætning til den holdning, som Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge har givet udtryk for, er disse beløb fastsat af den østrigske lovgiver alene på grundlag af børnenes alder og antal, uafhængigt af deres faktiske behov og dermed af deres sociale forhold, og at
- de østrigske regler siden den 1. januar 2019 har bestemt, at disse statslige ydelser skal tilpasses på grundlag af det generelle prisniveau i den medlemsstat, hvor barnet har fast bopæl.

38. Kommissionen har gjort gældende, at:

- Det er ubestridt, at familietillægget og børnefradraget, som er kontantydelse, der udbetales af staten med henblik på at lette byrderne ved børns underhold, udgør familieydelser som omhandlet i artikel 1, litra z), og artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004.
- Disse ydelser tilkendes uden nogen form for individuel eller skønsmæssig vurdering af børnenes personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier¹⁰. Ifølge ordlyden af FLAG's § 8, stk. 1, beregnes familietillægget på grundlag af antallet af børn og disses alder på samme måde som de skattefradrag, der indrømmes i overensstemmelse med betingelserne i EStG's § 33, stk. 3, 3a, 4, 7 og 8.
- Selv om Republikken Østrig har anført, at den østrigske lovgiver har taget udgangspunkt i udgiftstyper, der er nødvendige for at sikre børns underhold, har den ikke ført bevis for, at der er en forbindelse mellem niveauet for det østrigske familietillæg og standardudgifterne til et barns underhold.
- Dette er ligeledes tilfældet med tillæg, der ydes til skoleudgifter og til svært handicappede børn, for hvilke Republikken Østrig for så vidt angår de faste beløb heller ikke har godtgjort, at de er knyttet til børnenes sociale miljø, så meget desto mere, som den har oplyst, at disse udgifter er baseret på skolepligten i Østrig og ikke på den skolepligt, der gælder i den medlemsstat, hvor

¹⁰ – Kommissionen har henvist til dom af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder) (C-802/18, herefter »dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder)«, EU:C:2020:269, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).

barnet går i skole. Forhøjelsen for skoleudgifter afhænger således ikke af den konkrete skolegang, men alene af barnets alder.

- Underholdsbidraget, som en forælder skal betale kontant til et barn i medfør af østrigsk privatret, beregnes derimod konkret og individuelt på grundlag af forældrenes levevilkår og barnets behov.
- *Størrelsen af familieydelser må ikke afhænge af, at arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl*¹¹ i ydelsesmedlemsstaten, således som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 883/2004, for så vidt angår nedsættelse eller ændring af ydelser, og samme forordnings artikel 67 som fortolket af Domstolen i dom af 18. september 2019 i Moser-sagen¹².
- Bestemmelserne i den nævnte artikel 7 og 67 blev vedtaget, efter at Domstolen havde afsagt dommen af 15. januar 1986 i Pinna-sagen¹³, hvori den fortolkede artikel 73 i forordning (EØF) nr. 1408/71¹⁴, som blev efterfulgt af artikel 67 i forordning nr. 883/2004 med i det væsentlige samme indhold. Det følger i lyset af generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i denne sag¹⁵, at det ikke er tilladt at *tilpasse størrelsen af familieydelser alene med den begrundelse, at familiemedlemmer har bopæl i en anden medlemsstat*.
- Denne forordnings artikel 67 indeholder intet, der kan begrunde en anderledes anvendelse af samme forordnings artikel 7, til forskel fra samme forordnings artikel 63 og artikel 70, stk. 3, som omhandler henholdsvis ydelser ved arbejdsløshed og særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.
- Det mål, som EU-lovgiver forfølger, er at undgå, at arbejdstagere fra andre medlemsstater afholdes fra at udøve deres ret til fri bevægelighed, som Domstolen anførte i Pinna-dommen.
- Ved at fastsætte en mekanisme til tilpasning af familieydelser, som indebærer, at størrelsen af disse ændres på grundlag af den medlemsstat, hvori børnene har bopæl, behandler Republikken Østrig ikke disse ydelser, *som om familiemedlemmerne har bopæl i Østrig*.

39. I så henseende har Kommissionen som svar på Kongeriget Danmarks argument, hvorefter artikel 5, litra b), i forordning nr. 883/2004 ligeledes taler for, at det er lovligt at tilpasse familieydelser til barnets bopælssted, tværtimod gjort gældende, at den samme fiktion om bopæl

¹¹ – Kommissionen har ligeledes bekræftet sin holdning som svar på et modsatrettet argument fremført af Kongeriget Norge baseret på et eksempel med godtgørelse af udgiften til en klapvogn på 50% af dennes pris i form af en familieydelse, hvis størrelse kan variere alt efter medlemsstat (jf. også fodnote 20 i dette forslag til afgørelse). Kommissionen har fremhævet, at ydelsens størrelse for en vandrende arbejdstager i et sådant tilfælde afhænger af *den pågældendes udgifter*. Den østrigske tilpasningsmekanisme hviler imidlertid på den antagelse, at disse afholdes på det sted, hvor barnet har bopæl, og tager ikke hensyn til de økonomiske og sociale forhold for et barn, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor barnets forælder arbejder. Ved anvendelse af det samme eksempel er det derfor ikke tilladt, at to arbejdstageres udgifter til køb af en klapvogn til en værdi af 100 EUR dækkes 50 EUR, hvis barnet har bopæl i Østrig, og med et andet beløb, hvis barnet ikke har bopæl i Østrig, eftersom udgiften er den samme.

¹² – C-32/18, herefter »Moser-dommen« (EU:C:2019:752, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen har endvidere henvist til præmis 10 og 54 i den nævnte dom og har tilføjet, at det netop var muligt at beregne størrelsen af den østrigske børnepasningsydelse på grundlag af den berettigedes økonomiske og sociale forhold, fordi størrelsen af denne ydelse udtrykkeligt afhang af den faktisk oppebårne tidligere erhvervsindkomst.

¹³ – 41/84, herefter »Pinna-dommen« (EU:C:1986:1; jf. navnlig præmis 25 i denne dom).

¹⁴ – Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366). Kommissionen har anført, at det fremgår af dommen af 27.9.1988, Lenoir (313/86, herefter »Lenoir-dommen«, EU:C:1988:452, præmis 9, 11 og 16), at det ikke er muligt at tilpasse »periodiske kontantydelse, såfremt ydelsen af disse udelukkende afhænger af antallet af familiemedlemmer og eventuelt af disses alder«, til det økonomiske og sociale miljø.

¹⁵ – Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse Pinna (41/84, ikke trykt i Sml., EU:C:1985:215, punkt 7).

i den kompetente medlemsstat som omhandlet i denne bestemmelse findes i denne, fordi fiktionen skal tage højde for begivenheder, der er opstået på en anden medlemsstats område, hvilket bekræfter Kommissionens fortolkning af forordningens artikel 7 og 67.

40. Hvad angår afgørelsen truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd, om en ny ordning for Det Forenede Kongerige i Den Europæiske Union¹⁶, som Republikken Østrig har påberåbt sig, idet det i denne afgørelse var anført, at Kommissionen ville fremsætte et forslag til ændring af forordning nr. 883/2004 med henblik på at give medlemsstaterne mulighed for at indeksregulere de sociale ydelser for børn, der er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor arbejdstageren er bosat, har Kommissionen for det første anført, at denne forordning ikke er blevet ændret på grund af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen. For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at det ikke følger af den konsekvensanalyse af en ændring af den pågældende forordning, som Republikken Østrig har nævnt, for så vidt en af de løsningsmodeller, der blev overvejet, bestod i en tilpasning af eksporterede familieydelser på grundlag af levestandarden i den medlemsstat, hvor børnene har bopæl¹⁷, at en sådan indeksering var i overensstemmelse med gældende EU-ret, eftersom den indeholder nogle forbehold i så henseende¹⁸, og at Kommissionen ikke valgte denne løsningsmodel.

b) Republikken Østrig

41. For så vidt angår *familietillægget* har Republikken Østrig for det første anført, at tildelingen af familietillægget ifølge FLAG's § 1 har til formål at indføre en udligning af forsørgerbyrder i familiens interesse, og at den forhøjelse af tillæggets størrelse, som er fastsat i FLAG's § 8, stk. 2, på grundlag af barnets alder, som udgiftsniveauet afhænger af, er i overensstemmelse med dette formål. Republikken Østrig har erindret om, at forskellige former for støtte til familier, som var blevet ydet siden de første år efter Anden Verdenskrig, i begyndelsen i form af naturalydelser, med henblik på målrettet at støtte familier, i FLAG er blevet sammenlagt til én enkelt støtteforanstaltning.

42. Republikken Østrig har med henvisning til bestemmelserne i FLAG's § 8 fremhævet, at

- familietillægget altid er blevet beregnet på grundlag af kriteriet om udgiftstyper, der er nødvendige for at sikre midler til børns underhold i Østrig
- størrelsen af tillægget er fast, og der kræves ikke dokumentation for konkrete udgifter
- denne ordning hviler på den tanke, at »basisudgifterne« for et barn i Østrig altid er de samme for alle forældre, og
- den omstændighed, at ydelserne beregnes på grundlag af barnets faktiske behov og udgifterne til underhold, som er tæt knyttet til barnets økonomiske og sociale miljø¹⁹, for det første

¹⁶ – Jf. bilag I, afdeling D, punkt 2, litra a), i uddraget af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19.2.2016 (JO 2016, C 69 I, s. 1).

¹⁷ – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

¹⁸ – Kommissionen har henvist til konsekvensanalysen SWD(2016) 460 final/2, del 1/6, s. 135, nr. 7.3.2.

¹⁹ – Republikken Østrig og Kongeriget Norge er af den opfattelse, at sammenhængen mellem familieydelserne og leveomkostningerne er bekræftet i FreSsco-rapporten med titlen »Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits«, som er nævnt i bilag VI til den konsekvensanalyse, der er nævnt i fodnote 18 i dette forslag til afgørelse, del 3/6, nr. 1.7.2, s. 44. Republikken Østrig har fremhævet, at dette navnlig viser, at familieydelserne principielt tilpasses, idet tilpasningen til enhver tid sker på grundlag af inflationsraten.

»principielt« skyldes, at størrelsen af disse udgifter stiger afhængigt af barnets alder²⁰, og specifikt i september ved skolestart i hele perioden med obligatorisk skolegang, samt i tilfælde af svært handicappede børn; for det andet nedsættes ydelserne, når et barn, der er fyldt 19 år, råder over indtægter af en vis størrelsesorden.

43. Republikken Østrig har anført, at størrelsen af familietillægget svarende til de gennemsnitlige underholdsudgifter eller til de grundlæggende behov er blevet forhøjet på grundlag af løn- og prisniveauet samt inflationen. Omvendt har det kunnet nedsættes af hensyn til det statslige budget.

44. For så vidt angår finansieringen og betingelserne for tildeling af familietillægget har Republikken Østrig forklaret, at

- udgifterne til familietillægget afholdes af Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (udligningsfonden for familietillæg, Østrig)²¹
- denne fonds midler hovedsageligt²² stammer fra bidrag indbetalt af arbejdsgivere²³, som beskæftiger arbejdstagere på Forbundsrepublikken Østrigs område²⁴
- selvstændige erhvervsdrivende alene i deres egenskab af arbejdsgivere indbetaler disse bidrag, som ikke beregnes på grundlag af deres indtægter, men på grundlag af de lønninger, der udbetales til deres ansatte
- denne type bidrag er udformet som en form for særskat, der beregnes på grundlag af summen af alle arbejdstageres lønninger²⁵, hvad enten de opfostrer børn eller ej, og
- der i modsætning til socialsikringsbidragene ikke trækkes et beløb i den enkelte arbejdstagers bruttoløn, og udbetalingen af familietillæg ikke er knyttet til udøvelse af erhvervsaktivitet i Østrig, jf. FLAG's § 2, stk. 1, eller til størrelsen af bidragene fra arbejdsgiveren eller fra selvstændige erhvervsdrivende.

45. For så vidt angår *børnefradraget* har Republikken Østrig for det andet oplyst, at den skattepligtige, der er berettiget til familietillæg på grundlag af FLAG i henhold til EStG's § 33, stk. 3, har ret til et børnefradrag på 58,40 EUR for hvert barn, som udbetales samtidig med familietillægget. Ud fra en økonomisk synsvinkel har børnefradraget således karakter af en forhøjelse af familietillægget. I modsætning til sidstnævnte finansieres børnefradraget imidlertid ikke via midler fra udligningsfonden for familietillæg, men via de generelle skatter.

²⁰ – Republikken Østrig har anført, at kriteriet om antallet af børn og deres alder ikke i sig selv er afgørende for vurderingen af ydelsens art og de konkrete kendetegn, der tages i betragtning. I så henseende anser Republikken Østrig følgende eksempel, som Kongeriget Norge har anført, for »illustrativt«: »Medlemsstat A har på grundlag af statistikker fastslået, at en klapvogn i gennemsnit koster 100 EUR, og at en godtgørelse på 50% dermed beløber sig til 50 EUR. For at undgå en godtgørelsesordning, der er unødigt vanskelig, beslutter den pågældende stat straks at udbetale en ydelse i form af et fast beløb på 50 EUR, der er undergivet en indekseringsregel, som korrigerer for stigninger i prisen på klapvogne til små børn. For at sikre, at ydelsens formål og funktion opnås, uanset hvor børnene har bopæl, hvilket automatisk var tilfældet inden for rammerne af den tidligere godtgørelsesordning, tilføjer lovgiver desuden en indekseringsmekanisme for at korrigere de faktiske udgifter til køb af klapvogne til små børn i forskellige medlemsstater.« Jf. i denne henseende fodnote 11 i dette forslag til afgørelse.

²¹ – Jf. FLAG's § 39, stk. 1.

²² – Republikken Østrig har oplyst, at bl.a. udligningsfonden for familietillæg hovedsageligt får sine midler via et fast beløb hidrørende fra indkomstskatteprovenuet, andele af provenuet fra selskabsskatten og indkomstskatten samt via bidrag fra land- og skovbrugsbedrifter og udligningsbeløb fra forskellige forbundsministerier. Jf. FLAG's § 39, stk. 2, litra b)-h).

²³ – Jf. FLAG's § 39, stk. 2, litra a).

²⁴ – Jf. FLAG's § 41, stk. 1.

²⁵ – Jf. FLAG's § 41, stk. 3.

46. Derimod udgør Familienbonus Plus og de andre omhandlede skattefordele²⁶ ikke et bidrag til børns underhold, men en godtgørelse, i form af en lettelse af skattebyrden, for den omstændighed, at de skattepligtige, der udøver en erhvervmæssig beskæftigelse og har børn, har en lavere skattebetalingsevne end de skattepligtige med erhvervmæssig beskæftigelse, som ikke har børn, hvis de har samme indkomst. Ved vurderingen af denne skattebetalingsevne tages der hensyn til de basale materielle behov (eller de gennemsnitlige behov) til et barns underhold, som omfatter de aktiviteter, som er nødvendige for barnets liv.

47. Republikken Østrig har forklaret, at den har valgt at tilpasse størrelsen af de omhandlede familieydelse og skattefordele²⁷ på grundlag af barnets bopælsstat på basis af de sammenlignelige prisniveauer, der offentliggøres af Eurostat, på grund af formålet med især familietillægget og børnefradraget, som er at yde forældre en godtgørelse for en del af de udgifter, som de typisk skal afholde med henblik på deres barns underhold, og den omstændighed, at disse udgifter i det væsentlige afhænger af prisniveauet på den faste bopæl.

48. Den øgede grad af fri bevægelighed for arbejdstagere inden for Unionen og den udifferentierede eksport af familietillæg og børnefradrag som følge heraf, uafhængigt af den stat, hvori børnene, for hvem ydelserne blev tildelt, havde deres faste bopæl, førte til en øget forvriddning i den ordning, hvori disse ydelser indgik. Hvis barnet boede i en medlemsstat med lav købekraft, oversteg støttens virkning den tilsigtede lettelse²⁸. Hvis barnet derimod boede i en medlemsstat med en højere købekraft, blev lettelsen mindre end tilsigtet.

49. For det tredje er Republikken Østrig *som svar på Kommissionens første klagepunkt* af den opfattelse, at mekanismen til tilpasning af størrelsen af familietillægget og børnefradraget for alle arbejdstagere, hvad enten de er østrigere eller ej, ikke er forbudt i henhold til artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004.

50. Republikken Østrig har gjort gældende, at

- det kun er artikel 67 i forordning nr. 883/2004, der finder anvendelse på den foreliggende sag, for så vidt som den indeholder specifikke bestemmelser vedrørende eksport af familieydelse for familiemedlemmer, som har bopæl i en anden medlemsstat, eftersom samme forordnings artikel 7 omhandler alle de sociale sikringsydelser, som forordningen regulerer
- ordlyden af ovennævnte artikel 67 ikke er til hinder for, at den konkrete karakter af den omhandlede familieydelse, dens formål og vilkårene herfor tages i betragtning, og at Kongeriget Norge med rette har anført, at en forpligtelse til at eksportere de absolutte beløb i alle tilfælde ville være i strid med denne bestemmelse og med artikel 7 i forordning nr. 883/2004,
- størrelsen af familietillægget og børnefradraget ikke, *ud fra et værdimæssigt synspunkt*, afhænger af, at barnet har bopæl i Østrig, eftersom ydelserne tager sigte på at godtgøre en del af udgifterne til børns underhold, som *afhænger af prisniveauet på disses bopælssted*.

²⁶ – Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

²⁷ – Jf. punkt 83, første og andet led, i dette forslag til afgørelse.

²⁸ – Jf. som eksempel punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

51. I så henseende har Republikken Østrig ligeledes henvist til:

- 16. betragtning til forordning nr. 883/2004, hvorefter bopælsstedet kan tages i betragtning i tilfælde af ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund²⁹
- dom af 15. marts 2001 i Offermanns-sagen³⁰, hvoraf det fremgår, at udtrykket »udligning af forsørgerbyrder« bl.a. omfatter et offentligt bidrag til familiebudgettet, som skal lette byrderne ved børns underhold, hvorved det er godtgjort, at familieydelserne har en direkte tilknytning til de udgifter, der afholdes til et barns underhold, og derfor kan tilpasses for at tage højde for de faktiske omkostninger
- generaladvokat Slynns forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til Lenoir-dommen³¹, og denne doms præmis 16, hvori Domstolen for så vidt angik en støtte, der blev udbetalt i form af et fast beløb ved skoleårets begyndelse, fastslog, at forordning nr. 1408/71 ikke er til hinder for, at en modtager af familieydelser, der er statsborger i én medlemsstat og opholder sig på en anden medlemsstats område, ikke har ret til udbetaling af ydelser til skolesøgende børn (»rentrée scolaire«) fra sociale organer, hvis de ikke beregnes alene på grundlag af børnenes antal og alder, men også under hensyntagen til de berørte personers økonomiske og sociale miljø og derfor til de pågældendes bopæl, og
- Moser-dommen, navnlig til præmis 53 og 54, hvoraf det fremgår, at *formålet*³² med den nationale ordning er afgørende; når det, som i den pågældende sag, drejer sig om udbetaling af en ydelse til erstatning af en erhvervsindkomst i en børnepasningsperiode, fastslog Domstolen, at der skal tages udgangspunkt i de faktiske lønvilkår i beskæftigelsesstaten med henblik på beregningen af størrelsen af den forskelsbetingede betaling for en familieydelse, inden den tildeles i medfør af artikel 68 i forordning nr. 883/2004.

52. Republikken Østrig er således for det første af den opfattelse, at Kommissionen ikke med henvisning til Lenoir-dommen og Moser-dommen kan gøre gældende, at ydelser, der tildeles i form af faste beløb, til forskel fra dem, der tildeles direkte i forhold til de berettigede personers faktiske situation, under ingen omstændigheder kan tilpasses. I så henseende er Republikken Østrig af den opfattelse, at de omhandlede ydelser er sammenlignelige med dem, der var genstand for Lenoir-dommen. Republikken Østrig har anført, at udgifterne til køb af løbende fornødenheder, som ikke kun, men også, er knyttet til skoleårets begyndelse, ligeledes godtgøres med et fast beløb inden for rammerne af det familietillæg, som medlemsstaten udbetaler. Republikken Østrig har desuden fremhævet, at der i Moser-dommen blev taget hensyn til ydelsens formål, hvilket kan overføres på den forelæggende sag.

²⁹ – Ifølge Republikken Østrig vedrører 16. betragtning til forordning nr. 883/2004 ikke forordningens artikel 70, da denne bestemmelse har til formål at udelukke særlige ydelser, der er skattefinansieret med henblik på at sikre handicappede en indkomsterstatning eller en særlig beskyttelse, som udtrykkeligt skal udredes på ydelsesmodtagernes bopælssted, fra muligheden for at få ydelser udbetalt i et andet land.

³⁰ – C-85/99 (EU:C:2001:166, præmis 41) vedrørende fortolkningen af artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71 om familieydelser, som skal adskilles fra børnetilskud, der er defineret i nr. ii) i denne bestemmelse. Jf. ligeledes punkt 72 i dette forslag til afgørelse. Reglen om eksport af familieydelser i samme forordnings artikel 73, stk. 1, finder ikke anvendelse på disse ydelser.

³¹ – Generaladvokat Slynns forslag til afgørelse Lenoir (313/86, ikke trykt i Sml., EU:C:1988:87).

³² – Republikken Østrig har tilsluttet sig Kongeriget Norges interventionsindlæg og har ligeledes gjort gældende, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 og Domstolens praksis bekræfter, at der skal tages hensyn til ydelsens konkrete karakter, formål og vilkår samt f.eks. til den omstændighed, at der er tale om en ydelse, der tager sigte på barnets behov eller beregnes i forhold til forældrenes indtægter. En forpligtelse til i alle tilfælde at eksportere ydelser med deres absolutte beløb ville derfor være i strid med bestemmelserne i artikel 67 – og i artikel 7 – i forordning nr. 883/2004.

53. Konkret har Republikken Østrig gjort gældende, at de familiedydelser, der tilpasses til købekraften i den medlemsstat, hvor børnene har bopæl, ved hjælp af en tilpasningsmekanisme, i en række medlemsstater med en koefficient under 100% er højere - til dels endog betydeligt højere - end den fastsatte ydelse på barnets bopælssted. Republikken Østrig har givet følgende to eksempler på det beløb, der udbetales til en familie med ét nyfødt barn: Mens størrelsen af familietillægget i Ungarn i 2020 var 12 200 ungarske forint (HUF) pr. måned, dvs. ca. 34 EUR, androg det tilpassede familietillæg og børnefradrag, som Republikken Østrig udbetalte, 99,13 EUR, dvs. næsten det tredobbelte. Tilsvarende androg familietillægget i Slovakiet i 2020 ca. 24,95 EUR pr. måned, mens det tilpassede familietillæg og børnefradrag, som Republikken Østrig udbetalte, androg 122,57 EUR, dvs. næsten fem gange så meget som det slovakiske tillæg³³.

54. For det andet er Republikken Østrig af den opfattelse, at Kommissionen ikke kan henholde sig til Pinna-dommen, eftersom den vedrørte en national ordning, der udelukkede *tildelingen* af familiedydelser, hvilket adskiller den fra den mekanisme til tilpasningen af størrelsen af de udbetalte ydelser, som Republikken Østrig har indført.

55. Republikken Østrig har tilføjet, at henset til formålet med den omhandlede franske ordning i sagen, som gav anledning til denne dom, tog Domstolen netop ikke generaladvokat Mancinis betragtninger³⁴ vedrørende reglerne om en tilpasning af eksporterede ydelser til efterretning. Denne holdning kan endvidere ikke overføres på det østrigske familietillæg, idet det tager hensyn til leveomkostningerne, og hverken familietillægget eller børnefradraget er »*et supplement til den egentlige løn*«³⁵ – eftersom de tildeles uafhængigt af en eventuel erhvervsindkomst.

56. For det tredje har Republikken Østrig for så vidt angår Kommissionens argument om, at *den nye ordning for Det Forenede Kongerige* aldrig er trådt i kraft³⁶, anført, at forpligtelsen over for Det Forenede Kongerige ikke desto mindre tog sigte på at tage hensyn til de forskellige prisniveauer i Unionen samt desuden – i modsætning til de ordninger, der skal vurderes inden for rammerne af traktatbrudssøgsmålet – på betydningen af de ydelser, der tildeles for børn i bopælsstaten. Republikken Østrig har ligeledes anført, at Det Europæiske Råd i punkt 2 i sine konklusioner har fastslået, at de arrangementer, der var indgået aftale om, var »*fuldt forenelige med traktaterne*«³⁷, og at Kommissionen fastslog, at den anvendte løsningsmodel ikke var i strid med artikel 48 TEUF³⁸.

57. I så henseende har Republikken Østrig fremhævet, at, mens der ganske vist var planlagt en tilpasning af forordning nr. 883/2004, var dette ikke tilfældet for forordning nr. 492/2011's vedkommende. Heraf har Republikken Østrig udledt, at sidstnævnte forordnings artikel 7 – i lighed med artikel 4 i forordning nr. 883/2004 – ikke indeholder et princip om forbud mod forskelsbehandling, der går ud over det princip, der er fastsat i den primære ret.

³³ – Ligeledes for at fremhæve betydningen af indeksering med udgangspunkt i prisniveauet i Danmark, som har de højeste forbrugerpriser i EU, har denne medlemsstat for eksemplets skyld foretaget en sammenligning med Bulgarien, der har de laveste forbrugerpriser i EU. I et tilfælde med en arbejdstager, der er EU-borger og har et barn på et år, vil den månedlige danske ydelse være ti gange højere end ydelsen i Bulgarien. Ved en indeksering til omkostningsniveauet i Bulgarien (ca. faktor 40 med udgangspunkt i et niveau på 100 i Danmark) vil den danske ydelse udgøre 80 EUR, dvs. fire gange så meget som den bulgarske ydelse.

³⁴ – Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse Pinna (41/84, ikke trykt i Sml., EU:C:1985:215).

³⁵ – Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse Pinna (41/84, ikke trykt i Sml., EU:C:1985:215, punkt 7). Min fremhævelse.

³⁶ – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

³⁷ – Fremhævelse i Republikken Østrigs svarskrift.

³⁸ – Republikken Østrig henviser til »Erklæring fra Europa-Kommissionen om indeksering af børnepenge, der overføres til en anden medlemsstat end den, hvor arbejdstageren er bosat«, som findes i bilag V til disse konklusioner (jf. fodnote 16 i dette forslag til afgørelse), og konsekvensanalysen nævnt i fodnote 18 i dette forslag til afgørelse, nr. 7.3.2, s. 135.

58. Sammenfattende har Republikken Østrig fremhævet, at en ændring af forordning nr. 883/2004 ikke var nødvendig med henblik på de tilfælde, hvor en medlemsstat i tilfælde af eksport af en familieydelse tilpasser denne i »opadgående« eller »nedadgående« retning efter objektive regler, når familieydelsen er knyttet til den økonomiske og sociale baggrund i medlemsstaten, og at dette er tilfældet for så vidt angår Republikken Østrigs ordning, idet der følgelig skal sondres mellem denne ordning og de foranstaltninger, der i 2016 var planlagt for Det Forenede Kongeriges vedkommende.

2. *Bedømmelse*

59. Det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt, vedrører den østrigske lovgivning, hvorefter størrelsen af visse familieydelser og sociale og skattemæssige fordele siden den 1. januar 2019 tilpasses i op- eller nedadgående retning på grundlag af det generelle prisniveau i den medlemsstat, hvor de børn, som giver ret til de pågældende ydelser, har fast bopæl, på basis af forholdet mellem de sammenlignelige prisniveauer, som Eurostat har offentliggjort for hver af EU-medlemsstaterne, og prisniveauet i Republikken Østrig³⁹.

60. Det første klagepunkt i dette søgsmål om tilsidesættelsen af artikel 7 og 67 i forordning nr. 883/2004 vedrører familietillægget og børnefradraget.

61. Ifølge artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004 finder denne forordning anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører *familieydelser*.

62. I den foreliggende sag er det ubestridt, at de omhandlede østrigske ydelser udgør »familieydelser« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 1, litra z), idet dette udtryk betegner alle natural- og kontantydelse *til udligning af udgifter til forsørgelse* bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I til samme forordning⁴⁰.

63. Som Kommissionen med rette har anført, er disse ydelser derfor omfattet af den hovedregel, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 883/2004, som har overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser«, og som bl.a. vedrører *størrelsen* af kontantydelse, eftersom det i denne artikel fastsættes, at sådanne ydelser ikke må *ned sættes* eller *ændres* med den begrundelse, at den pågældende [ydelsesmodtager] eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.

64. Denne regel er en gentagelse af princippet om overførsel af sociale sikringsydelser i artikel 48, stk. 1, litra b), TEUF. En fastsættelse af størrelsen af disse ydelser på grundlag af familiemedlemmers bopæl udgør således et indgreb i unionborgernes ret til fri bevægelighed⁴¹.

65. Artikel 7 i forordning nr. 883/2004 fastsætter ganske vist nogle undtagelser, som udtrykkeligt tillades i denne forordning⁴². Forordningens artikel 67 er imidlertid ikke en af dem. Som Kommissionen og hovedparten af de medlemsstater, der er indtrådt i sagen til støtte for

³⁹ – Denne mekanisme gælder ligeledes mellem Republikken Østrig og hver part i EØS-aftalen og Schweiz.

⁴⁰ – I så henseende har Domstolen erindret om, at udtrykket »udligning af forsørgerbyrder« skal forstås således, at det bl.a. omfatter et offentligt bidrag til familiebudgettet, som skal lette byrderne ved børns underhold. Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

⁴¹ – Jf. dom af 19.7.2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, præmis 38), og dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 69.

⁴² – Jf. bl.a. artikel 70 i forordning nr. 883/2004, der omhandler særlige ikke-bidragspligtige ydelser.

Kommissionen, har gjort gældende, anerkender denne bestemmelse i den nævnte forordnings kapitel 8 vedrørende familieydelser tværtimod ikke princippet om, at det er uden betydning, at familiemedlemmer har bopæl i en anden medlemsstat end den, som tildeler ydelserne.

66. I så henseende har Domstolen for ganske nylig på ny erindret om, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 har til formål at forhindre, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af familieydelser og deres størrelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i ydelsesmedlemsstaten⁴³

67. Henset til reglen om fiktionen om arbejdstagerens bopæl i den medlemsstat, hvor den pågældende udøver sin ret til fri bevægelighed, samt om hele dennes families bopæl⁴⁴, som er fastsat i artikel 67 i forordning nr. 883/2004, og som sikrer ligebehandling af vandrende arbejdstagere, er jeg derfor af den opfattelse, at det uden en ændring af denne bestemmelse⁴⁵ ikke kan tillades, at en medlemsstat i sin lovgivning indfører en undtagelse fra princippet om fuld overensstemmelse med hensyn til størrelsen af familieydelserne, idet dette krav kun kan opfyldes baseret på værdi, i overensstemmelse med det formål, som den nationale lovgiver forfølger, nemlig at udligne forsørgerbyrder.

68. Denne analyse understøttes for det første af den almindelige opbygning af forordning nr. 883/2004, hvis artikel 68 fastsætter prioriteringsregler med henblik på at undgå uberettigede dobbeltydelser, når der inden for samme periode og for de samme familiemedlemmer skal udbetales ydelser i henhold til mere end én medlemsstats lovgivning⁴⁶, og for det andet af artikel 60 i forordning nr. 987/2009⁴⁷, som er blevet anført af EFTA-Tilsynsmyndigheden og Den Tjekkiske Republik, og som fastsætter proceduren ved anvendelsen af artikel 67 og 68 i forordning nr. 883/2004. I denne forbindelse har Domstolen erindret om, at en sådan antikumulationsregel har til formål at sikre modtageren af ydelser, som udbetales af flere medlemsstater, et samlet beløb, som er identisk med størrelsen af den mest fordelagtige ydelse, som den pågældende er berettiget til i henhold til lovgivningen i en af disse medlemsstater⁴⁸. Denne ordning hviler på den overordnede tanke, at, når en vandrende arbejdstager betaler sociale bidrag og skatter i en medlemsstat, skal den pågældende være berettiget til de samme ydelser som landets egne statsborgere⁴⁹. Denne ordning fratages sin virkning, hvis en af medlemsstaterne har ret til at tilpasse størrelsen af ydelser på grundlag af ydelsesmodtagerens bopælssted.

⁴³ – Jf. dom af 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Familieydelser til ulandsarbejder) (C-372/20, EU:C:2021:962, præmis 76), og Moser-dommen, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis. I samme retning Pinna-dommen, præmis 9, og dom af 5.10.1995, Imbernon Martínez (C-321/93, EU:C:1995:306, præmis 22).

⁴⁴ – Jf. dom af 7.6.2005, Dodl og Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, præmis 45), og af 22.10.2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720, præmis 35), samt Moser-dommen, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis. I denne dom bekræftede Domstolen, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på en arbejdstager, der arbejder i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning den pågældende er omfattet af. Jf. ligeledes den nævnte forordnings artikel 5, litra b), der fastsætter princippet om ligestilling af forhold, og som også indeholder udtrykket »som om«, samt dom af 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, præmis 42-44).

⁴⁵ – Det skal i så henseende nævnes, at der ikke er sket ændringer siden det påtænkte projekt til fordel for Det Forenede Kongerige i 2016. Jf. punkt 40 og 56 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁶ – Jf. med hensyn til de nærmere vilkår for antikumulationsreglen, når mere end én medlemsstat skal udbetale familieydelser på samme grundlag, Moser-dommen, præmis 41.

⁴⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1).

⁴⁸ – Jf. Moser-dommen, præmis 42 og 46.

⁴⁹ – Jf. dom af 10.7.2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

69. Republikken Østrig har med støtte fra Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge argumenteret imod denne fortolkning med henvisning til Pinna-dommen⁵⁰, Lenoir-dommen⁵¹ og Moser-dommen⁵². Disse argumenter synes at kunne forkastes på grund af udviklingen i indholdet af de forordninger, der finder anvendelse på den sociale sikring, og disse dommes rækkevidde.

70. For det første skal det fremhæves, at princippet om, at sociale sikringsydelser kan eksporteres, er blevet fastslået af Domstolen i Pinna-dommen og dernæst i Lenoir-dommen, som henviser til førstnævnte dom⁵³. Det kan endog udledes af læsningen af parternes argumenter, som blev opregnet af Domstolen i Pinna-dommen⁵⁴, at den tvist, der gav anledning til den pågældende dom, vedrørte forskellen med hensyn til størrelsen af eller satserne for ydelserne afhængigt af den stat, hvor de omhandlede familiemedlemmer havde deres bopæl, hvilket medførte, at der blev rejst tvivl om arbejdstagerens rettigheder i overensstemmelse med den lovgivning, som den pågældende var omfattet af, og følgelig med formålet om at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed.

71. For det andet har den undtagelse, der blev tilladt i Lenoir-dommen i tilfælde af tildeling af ydelser, som er snævert knyttet til det sociale miljø⁵⁵, efter min opfattelse begrænset rækkevidde.

72. Denne afgørelse skal nemlig ses inden for den retlige ramme, der dannede grundlag for den, nemlig artikel 1, litra u), i forordning nr. 1408/71, som sondrede mellem *børnetilskud* – idet dette udtryk betegnede periodiske kontantydelse, såfremt ydelsen af disse udelukkende afhang af antallet af familiemedlemmer og eventuelt af disses alder – og *familieydelser* – idet dette udtryk betegnede alle natural- eller kontantydelse, der tog sigte på udligning af forsørgerbyrder, dog med undtagelse af de i bilag [I] nævnte særlige ydelser i anledning af fødsel⁵⁶.

73. Som Republikken Polen i øvrigt har fremhævet, blev den undtagelse til princippet om overførsel af sociale sikringsydelser, som Domstolen accepterede i Lenoir-dommen, udvidet til at omfatte andre *særlige* ikke-bidragspligtige ydelser⁵⁷.

74. For det første har EU-lovgiver imidlertid ikke gentaget en sådan sondring mellem de forskellige ydelser til familier i artikel 1, litra z), i forordning nr. 883/2004. For det andet er kriteriet om økonomiske og sociale forhold som undtagelse til det generelle princip, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 7 vedrørende bopælsbestemmelser, kun tilladt for så vidt angår ydelser, der hører ind under det materielle anvendelsesområde for samme forordnings artikel 70⁵⁸.

75. For så vidt angår Moser-dommen, som ifølge Republikken Østrig og Kongeriget Norge begrundet en fastholdelse af, at formålet med den omhandlede ydelse er afgørende, er jeg for det tredje af den opfattelse, at Domstolens fortolkning ikke kan overføres. Den sag, der gav anledning til den nævnte dom, vedrørte en børnepasningsydelse i en variant heraf, der var indkomstbestemt,

⁵⁰ – Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

⁵¹ – Jf. punkt 51, tredje led, i dette forslag til afgørelse.

⁵² – Jf. punkt 51, fjerde led, i dette forslag til afgørelse.

⁵³ – Jf. Pinna-dommen, præmis 21, og Lenoir-dommen, præmis 14.

⁵⁴ – Jf. Pinna-dommen, præmis 10, 11 og 14.

⁵⁵ – Jf. Lenoir-dommen, præmis 16.

⁵⁶ – Jf. Lenoir-dommen, præmis 9, for en gennemgang af lovgivningens tilblivelse og Pinna-dommen, præmis 9 og 18.

⁵⁷ – Jf. dom af 6.7.2006, Kersbergen-Lap og Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.12.2007, Habelt m.fl. (C-396/05, EU:C:2007:810, præmis 81).

⁵⁸ – Jf. 16. betragtning til forordning (EF) nr. 883/2004. Det er i så henseende logisk, at EU-lovgiver har bibeholdt dette kriterium på grund af formålet med ydelserne, nemlig at sikre et eksistensminimum, som kun kan fastsættes på grundlag af de økonomiske og sociale forhold på bopælsstedet.

nemlig en ydelse til erstatning af en erhvervsindkomst. Størrelsen af denne ydelse afhang udtrykkeligt af den tidligere indkomst, hvilket begrundede, at Domstolen foretog en fortolkning, der var i overensstemmelse med formålet om at udligne indkomsttabet, ved at fastslå, at størrelsen af ydelsen skulle beregnes på grundlag af den faktiske løn. Den løsning, som Domstolen valgte i den pågældende dom, var således ikke baseret på muligheden for at tilpasse en familieydelse til de økonomiske og sociale forhold på grundlag af ydelsesmodtagerens bopælssted.

76. I den foreliggende sag er henvisningen til Moser-dommen så meget desto mere ikke relevant med henblik på at begrunde tilpasningen af størrelsen af familieydelser, eftersom den ikke afhænger af de faktiske udgifter og fastsættes uden nogen form for individuel eller skønsmæssig vurdering af ydelsesmodtagernes personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier⁵⁹.

77. I lighed med Kommissionen og de medlemsstater, der er indtrådt i sagen til støtte for Kommissionen, skal jeg nemlig anføre, at det fremgår af de sagsakter, der er blevet forelagt Domstolen, at de familietillæg, der tildeles af Republikken Østrig, svarer til definitionen [af børnetilskud] i forordning nr. 1408/71, hvilket vil sige, at der er tale om periodiske kontantydelse, der ydes til den ydelsesberettigedes familie, og hvor ydelsen af disse udelukkende afhænger af antallet af familiemedlemmer og eventuelt af disses alder.

78. I så henseende skal det for det første nævnes, at ifølge ordlyden af FLAG's § 8 fastsættes størrelsen af det familietillæg, som en person har ret til, på grundlag af antallet af børn, for hvem der tildeles familietillæg, og disses alder. For det andet er forbindelsen mellem størrelsen af denne ydelse og det faktiske prisniveau, på grundlag af hvilket størrelsen beregnes, ikke præciseret⁶⁰. Republikken Østrig kan derfor ikke nøjes med at gøre gældende, at den omstændighed, at størrelsen af denne ydelse stiger med alderen, viser, at størrelsen »principielt« er knyttet til udgifterne til barnets underhold.

79. Det fremgår generelt ikke af den omhandlede nationale lovgivning, hvilke løbende udgifter der mere præcist tjener som grundlag for fastsættelsen af den faste størrelse af familieydelserne⁶¹, hverken hvilke andre elementer end børnenes alder og antal der kan begrunde en forhøjelse af ydelserne, eller i hvilket forhold. Under disse omstændigheder kan Kommissionen med rette gøre gældende, at der ikke er taget hensyn til de faktiske udgifter⁶², som er knyttet til præcise behov, hvilket understøttes af ensartetheden i størrelsen på hele det østrigske område uden hensyntagen til forskelle i prisniveauet i Østrig.

80. På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen tager Kommissionens første klagepunkt til følge.

⁵⁹ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 36 og 37.

⁶⁰ – Det skal bemærkes, at FreSsco-rapporten, som Republikken Østrig har gjort brug af efter Kongeriget Norge (jf. fodnote 19 i dette forslag til afgørelse), ikke indeholder nogen præcisering i så henseende for så vidt angår situationen i årene 2016 og 2017, og blot angiver, at der foretages en tilpasning på grundlag af inflationsraten.

⁶¹ – Det samme gælder for tillægget for skolesøgende børn og det tillæg, der er knyttet til et barns handicap, ligesom det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen. Jf. punkt 38, fjerde led, og punkt 42, fjerde led, i dette forslag til afgørelse.

⁶² – Jf. i denne henseende fodnote 11 i dette forslag til afgørelse. Det eksempel, som Kongeriget Norge har anført, viser i så henseende, at der netop ikke er taget hensyn til det faktiske udgiftsniveau på grundlag af købsstedet. Det samme gælder for de forskellige faktorer, som bør tages i betragtning i den situation, som vandrende arbejdstagere befinder sig i, hvor der opstår yderligere økonomiske byrder navnlig som følge af den ene forælders fravær, således som Rumænien har fremhævet.

B. Det andet klagepunkt om tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet, som er fastsat i artikel 4, i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011

1. Parternes argumenter

a) Kommissionen

81. Med sit andet klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at Republikken Østrig har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, som dels er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og i artikel 7, stk. 2, forordning nr. 492/2011, for så vidt som denne medlemsstats lovgivning gennemfører en tilpasning af *familieltillægget* og *børnefradraget*, dels i artikel 7, stk. 2, i sidstnævnte forordning, for så vidt som medlemsstatens lovgivning gennemfører en tilpasning af *Familienbonus Plus*, af *ægteskabsfradraget* og *eneforsørgerfradraget* og af *underholdsfradraget* på grundlag af barnets bopælssted.

82. Kommissionen har anført, at

- artikel 4 i forordning nr. 883/2004 i overensstemmelse med artikel 45, stk. 2, TEUF har til formål at sikre, at de berørte arbejdstagere ligebehandles med hensyn til social sikring uden hensyn til nationalitet ved at afskaffe enhver forskelsbehandling, som beror herpå, og som følger af medlemsstaternes nationale lovgivning⁶³
- artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 ligeledes konkretiserer ligebehandlingsprincippet i artikel 45, stk. 2, TEUF, som ikke blot beskytter vandrende arbejdstagere mod direkte forskelsbehandling begrundet i nationaliteten, men også mod enhver form for indirekte forskelsbehandling
- denne bestemmelse omfatter alle de fordele, såvel sociale som skattemæssige, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område⁶⁴.

83. Kommissionen har gjort gældende, at

- familieltillægget og børnefradraget både er familieydelser, der er omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, og sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011⁶⁵
- Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget, som Republikken Østrig tildeler personer, der arbejder på dens område, for disses børn, uafhængigt af deres faktiske behov og dermed af deres sociale forhold, udgør skattemæssige fordele, eftersom de nedsætter indkomstkatten; i det omfang ægteskabsfradraget og eneforsørgerfradraget udbetales som børnetilskud, såfremt der ikke skal betales skat, antages det, at den berettigede person ligeledes er skattepligtig i Østrig; disse skattefradrag er derfor også omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, og

⁶³ – Kommissionen har henvist til dom af 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁴ – Kommissionen har henvist til dom af 12.5.1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, præmis 25).

⁶⁵ – Kommissionen har henvist til dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

- tilpasningen fra den 1. januar 2019 af den faste størrelse af familieydelse og sociale og skattemæssige fordele på grundlag af børnenes bopæl som eneste kriterium først og fremmest berører vandrende arbejdstagere, hvis familiemedlemmer er bosat uden for ydelsesmedlemsstaten, hvilket Republikken Østrig ikke har bestridt.

84. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at

- ifølge forarbejderne til loven, hvorved denne mekanisme til tilpasning af de pågældende ydelser og fordele blev indført, forfulgte Republikken Østrig en målsætning om at nedbringe statens budgetudgifter, idet det blev antaget, at antallet af børn med bopæl i medlemsstater, hvor prisniveauet er lavere end i Østrig, er større end antallet af børn med bopæl i medlemsstater, hvor prisniveauet er højere end i Østrig, og
- det fremgår af den østrigske lovgivning, at for så vidt angår de medlemsstater, der grænser op til Republikken Østrig, er tilpasningskoefficienten for Den Tjekkiske Republik 0,619, for Tyskland 0,974, for Italien 0,948, for Ungarn 0,562, for Slovenien 0,79 og for Slovakiet 0,641; det er kun for Schweiz' og Lichtensteins vedkommende, at tilpasningen fører til et højere eller samme faste beløb som i Østrig.

85. Kommissionen har tilføjet, at den østrigske lovgivning imidlertid udelukker de tilfælde, hvor børnene i en østrigsk tjenstemands familie følger med tjenstemanden, når denne er udsendt til en anden medlemsstat i forbindelse med en tjenesteopgave, idet ydelserne behandles, som om børnene har bopæl i Østrig.

86. Efter denne institutions opfattelse er situationen for de grænsearbejdere, der bor sammen med deres børn, henset til de af Domstolen fastsatte kriterier for situationers sammenlignelighed⁶⁶, ikke anderledes end for udsendte østrigske tjenstemænd. Selv om de stilles ringere ved at være udstationeret i medlemsstater, hvor leveomkostningerne er højere end i Østrig, udgør de talmæssigt en langt mindre gruppe end vandrende arbejdstagere. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at de retlige forskelle på internationalt, europæisk og nationalt plan, som denne medlemsstat har påberåbt sig, er irrelevante.

87. Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at Republikken Østrig har indført en indirekte forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere, som ikke synes at være begrundet i et legitimt formål.

88. Som svar på Republikken Østrigs argumenter, hvorefter der for det første *ikke foreligger forskelsbehandling*, fordi ligebehandlingsprincippet kræver, at størrelsen af de økonomiske fordele til et barns underhold, som en arbejdstager har ret til, svarer til størrelsen af dennes udgifter på det pågældende barns bopælssted⁶⁷, har Kommissionen anført, at de omhandlede familieydelse og sociale og skattemæssige fordele ikke er beregnet generelt på grundlag af det faktiske prisniveau på bopælsstedet, og at det faste beløb er ens på hele det nationale område på trods af forskellen i købekraft i de forskellige regionale enheder. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at den forklaring, som Kongeriget Danmark har fremført til støtte for Republikken Østrig, hvorefter denne ensartethed er et resultat af, at størrelsen af familietillæg og børnefradrag er fastsat under hensyn til indkomsten for den gruppe i samfundet, der har den laveste indkomst, ikke bygger på oplysninger, som Republikken Østrig har forelagt.

⁶⁶ – Kommissionen har henvist til dom af 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillæg til mødre) (C-450/18, EU:C:2019:1075, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁷ – Jf. punkt 98 i dette forslag til afgørelse.

89. Kommissionen har også præciseret, at det er svært at se, hvorledes denne medlemsstat kan hævde, at familiedydelserne og de sociale og skattemæssige fordele, som den tildeler, har en reel tilknytning til de udgifter, der afholdes til børn, når det tages i betragtning, at den f. eks. med hensyn til Tyskland og Italien kan foretage en tilpasning af de pågældende ydelser og fordele for en forskel i købekraft på kun 2,6% og 5,2%, hvilket er langt mindre end den forskel, der findes internt i Republikken Østrig, på 8% mellem delstaten Wien og delstaten Niederösterreich, som ikke tages i betragtning⁶⁸.

90. Kommissionen har tilføjet, at den østrigske tilpasningsmekanisme, der anvendes på grundlag af barnets bopælssted, ikke kan sammenlignes med de justeringskoefficienter, som anvendes på vederlag og økonomisk støtte i henhold til EU's retsakter, eftersom de afhænger af, hvor EU-tjenestemanden er udstationeret, eller af stedet, hvor en sådan støtte skal udbetales, og at de østrigske familietillæg udbetales til den vandrende arbejdstager for dennes børn og ikke for vedkommende selv.

91. Kommissionen har endvidere anført, at Kongeriget Danmark ikke både kan hævde, at forskellige situationer må behandles forskelligt, og at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at tilpasse størrelsen af ydelser, når købekraften er højere i den medlemsstat, hvor barnet har bopæl.

92. Hvad for det andet angår Republikken Østrigs *begrundelse* for en eventuel forskelsbehandling, som vil være *udledt af formålet, som består i at beskytte sig mod risiko for at skade den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt*⁶⁹, har Kommissionen erindret om, at denne risiko skal være alvorlig⁷⁰. Den har imidlertid anført, at det fremgår af den beretning fra Rechnungshof (det øverste statslige revisionsorgan, Østrig, herefter »Rechnungshof«), som Republikken Østrig selv har påberåbt sig under den administrative procedure med henblik på at underbygge denne angivelige begrundelse, at støtten fra statsbudgettet til finansieringen af familiedydelser for det første blev nødvendig, efter at de faste beløb var blevet forhøjet samtidig med, at kilderne til finansiering af familiedydelser var blevet beskåret⁷¹.

93. For det andet svarer den del af familiedydelserne, der går til børn med bopæl i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, til ca. 6% af de samlede udbetalinger.

94. Hvis tildelingen af de pågældende ydelser har følger for finansieringen af familiedydelser, skyldes dette for det tredje først og fremmest, at de østrigske myndighed ikke fører behørig kontrol med betingelserne for tildelingen af disse ydelser⁷².

95. For det fjerde gør tilpasningen af familiedydelser på grundlag af prisniveauet i den pågældende medlemsstat set i forhold til prisniveauet i Republikken Østrig det ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt vanskeligere at forvalte disse ydelser på grund af ordningen med udbetaling af et forskelsbetinget supplement i forhold til de familiedydelser, der udbetales den medlemsstat, hvor barnet har bopæl. Denne ordning, der blev indført ved artikel 68, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, finder anvendelse i tre fjerdedele af de tilfælde, hvor der udbetales familiedydelser for børn med bopæl i andre medlemsstater.

⁶⁸ – Jf. i denne henseende fodnote 79 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁹ – For så vidt angår dette argument, der blev fremført under den administrative procedure jf. punkt 25 i dette forslag til afgørelse.

⁷⁰ – Kommissionen har henvist til dom af 28.4.1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 41).

⁷¹ – Kommissionen har henvist til beretningen fra Rechnungshof med titlen »Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem« (Familietillæg – formål og målopfyldelse, udgifter og kontrolsystem), herefter »Rechnungshofs beretning«, som findes på følgende internetadresse: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf> (nr. 6.1 og 6.3, s. 25-27).

⁷² – Kommissionen har henvist til Rechnungshofs beretning (nr. 15.1, s. 42-45, nr. 19.2, s. 53, og nr. 23-29, s. 59-69).

96. Hvad for det tredje angår den *begrundelse for en forskelsbehandling*, som Republikken Østrig subsidiært har gjort gældende, og som vedrører *formålet om at sikre den værdimæssige overensstemmelse mellem støtten og de økonomiske lettelser i Østrig og de andre medlemsstater på grundlag af barnets bopæl*, har Kommissionen gjort gældende, at denne begrundelse ikke udgør et anerkendt tvingende alment hensyn og hviler på argumenter om, at der ikke er tale om forskelsbehandling, og at tilpasningsmekanismen er sammenhængende, hvilket desuden er blevet imødegået med undtagelse af mekanismen for udsendte østrigske tjenestemænd.

97. Kommissionen – støttet af Den Slovakiske Republik – er i øvrigt af den opfattelse, at Republikken Østrig, når det tages i betragtning, at den skulle reagere på forvriddinger i ordningen som følge af, at den økonomiske støtte til vandrende arbejdstagere oversteg niveauet for lettelsen af deres udgifter, synes at have overset, at arbejdstagerne fra andre medlemsstater bidrager til finansieringen af den østrigske socialsikrings- og skatteordning på samme måde som de østrigske arbejdstagere, uanset hvor deres børn bor. Kommissionen har fremhævet, at den indtægt, som de pågældende arbejdstagere oppebærer i Østrig som modydelse for deres økonomiske ydelse, tages i betragtning i samme omfang, både med henblik på beregningen af de bidrag, som arbejdsgiverne betaler til finansiering af familietillæg, og med henblik på skatteberegningen.

b) Republikken Østrig

1) For så vidt angår den indirekte forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere som følge af anvendelsen af et kriterium, der er knyttet til børnenes bopælssted

i) Ingen indirekte forskelsbehandling

98. Ifølge Republikken Østrig fører tilpasningsmekanismen ikke til en forskellig behandling af identiske situationer, men sikrer, at forskellige situationer ligeledes behandles forskelligt. Republikken Østrig har erindret om, at det formål, som den østrigske lovgiver forfølger med tildelingen af sociale og skattemæssige fordele til forældre, som har forsørgerpligt over for børn, er at give dem mulighed for at få dækket en del af deres udgifter til deres børns underhold. Det er nødvendigt at sondre mellem situationen for arbejdstagere med børn med bopæl i udlandet og situationen for arbejdstagere med børn med bopæl i Østrig, idet disse ikke er materielt sammenlignelige på grund af forskelle i leveomkostningerne i medlemsstaterne og som følge heraf i niveauet for udgifter til tilsvarende indkøb.

99. Republikken Østrig har ligeledes, i lighed med Kongeriget Danmark, anført, at ifølge Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder, der overvåger gennemførelsen af den europæiske socialpagt⁷³, og denne pagt som ændret den 3. maj 1996, er denne pagt for så vidt angår kravet om ikke-forskelsbehandling med hensyn til sociale sikringsydelser i medfør af pagtens artikel 12, stk. 4, ikke til hinder for en tilpasning af disse ydelser, når barnet har bopæl i et land med væsentligt lavere omkostninger⁷⁴.

⁷³ – Undertegnet i Torino den 18.10.1961.

⁷⁴ – Republikken Østrig har nævnt Europa-Rådets dokument med titlen »Digest of the case law of the European Committee of Social Rights«, december 2018, s. 141 (tilgængeligt på følgende internetadresse: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>).

100. Republikken Østrig har anført, at sikringen af samme købekraft på grundlag af leveomkostningerne i forskellige stater ligeledes er gennemført ikke blot ved en justeringskoefficient for vederlag til EU-tjenestemænd, herunder familietillæg, når de udbetales til en anden person end de pågældende tjenestemænd⁷⁵, hvilket gør det nødvendigt at tage hensyn til børnenes bopælssted, men også ved en opdeling af lande, der deltager i Erasmus+-programmet, i tre kategorier med henblik på at tilpasse størrelsen af støtten til studerende til deres udgifter til ophold og flytning⁷⁶.

101. Republikken Østrig har bl.a. henvist til Rådets konklusioner af 9. oktober 2020 vedrørende styrkelse af mindsteindkomstsikringen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse under og efter covid-19-pandemien⁷⁷. Medlemsstaten har med henvisning til Rådets henstilling 92/441/EØF af 24. juni 1992 om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger⁷⁸ fremhævet, at Rådet blandt tre hovedprincipper har identificeret princippet om »[t]ilstrækkelighed«, som foranlediger det til at anføre, at »basale behov [bør] dækkes af mindsteindkomsttydelser på passende vis under hensyntagen til levestandarder og prisniveauer [...] i den pågældende medlemsstat«.

102. For så vidt angår Kommissionens argumenter om den manglende ensartethed af købekraften på det østrigske område har Republikken Østrig indledningsvis gjort gældende, at forskellene i købekraft er meget beskedne sammenlignet med forskellene mellem medlemsstaterne⁷⁹, og at en tilpasning på grundlag af regioner ligeledes skulle være fastsat i disse stater. De vanskeligheder, der ville være forbundet med en sådan ordning, kan begrunde anvendelsen af Eurostats beregning af en gennemsnitsværdi for hver stat, der har den fordel at være et objektive kriterium, som forhindrer, at der opstår tvivl om de tilfælde, hvor der er beskedne forskelle i købekraften, f.eks. i Tyskland og i Italien.

103. Republikken Østrig har dernæst anført, at en sådan reference til ensartede og tilnærmelsesvis beløb i henhold til Domstolens praksis er tilladt⁸⁰, ligesom det er tilladt at vælge forskellen i leveomkostninger som kriterium⁸¹. I denne forbindelse har medlemsstaten endvidere henvist til generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Hosse-sagen⁸², hvorefter »man eventuelt

⁷⁵ – Republikken Østrig har henvist til artikel 64 og artikel 67, stk. 4, i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og til fjerde betragtning til Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 2594/98 af 27.11.1998 om ændring af forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber (EFT 1998, L 325, s. 1). I denne forbindelse har Republikken Østrig henvist til Kongeriget Danmarks argument, hvorefter Domstolen i dom af 8.5.2014, Wiering (C-347/12, EU:C:2014:300), som stadig vedrørte forordning nr. 1408/71, fremhævede, at barnet er den endelige modtager af børnetilskud. En tilpasning af sådanne ydelser er således i tråd med en allerede anerkendt forståelse af ligebehandlingsprincippet.

⁷⁶ – Republikken Østrig har henvist til Kommissionens dokument med titlen »Erasmus+ Programme Guide«, version 2 (2020), af 26.2.2020, s. 45 (findes på følgende internetadresse: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf).

⁷⁷ – Dok. 11721/2/20 REV 2 (findes på følgende internetadresse: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/da/pdf>).

⁷⁸ – EFT 1992, L 245, s. 46.

⁷⁹ – Republikken Østrig har anført følgende illustration: »[K]øbekraften i Wien (delstaten med den laveste sats) repræsenterer ca. 92% af købekraften i Niederösterreich. Desuden er forskellene mellem købekraften pr. indbygger inden for distrikterne i Niederösterreich større end forskellene i købekraft mellem de østrigske delstater. Jf. <https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK%20Kaufkraft%20C3%B4sterreich%202019.pdf>. Omvendt var købekraften i Bulgarien i 2019 52% af den gennemsnitlige købekraft i de 27 medlemsstater [...], mens købekraften i Østrig lå på 113% af den gennemsnitlige købekraft (jf. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>).«

⁸⁰ – Republikken Østrig har henvist til dom af 24.2.2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108, præmis 34).

⁸¹ – Republikken Østrig har henvist til dom af 17.7.1963, Italien mod Kommissionen (13/63, EU:C:1963:20, punkt 4), og af 18.9.2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, præmis 34).

⁸² – C-286/03, EU:C:2005:621, punkt 109. Der er tale om generaladvokat Kokotts svar på det argument, der blev fremsat i den pågældende sag, mod eksporten af en ydelse, hvorefter *ydelsens størrelse er afstemt efter leve- og plejeomkostningerne* i den stat, hvor den kompetente institution er hjemmehørende.

[kunne] give den stat, der udreder ydelsen, ret til at tilpasse ydelsen, hvis omkostningsniveauet i den ydelsesberettigedes bopælsstat er meget anderledes, for så vidt forordning nr. 1408/71 ikke er til hinder herfor. Dette argument kan imidlertid under ingen omstændigheder medføre, at den berørte helt afskæres fra at oppebære ydelsen«.

104. Endelig har Republikken Østrig anført, at Unionen henviser til regioner, som i ingen af tilfældene er en del af mere end en medlemsstat, og at dette navnlig er tilfældet i forbindelse med vurderingen af retten til regional støtte, som netop har til formål at fremme sammenhængen og, som følge heraf, at harmonisere levevilkårene inden for Unionen⁸³. Hvis den argumentation, som Kommissionen har fremført i den foreliggende sag, er korrekt, kan det næppe anses for passende, at regionerne Burgenland (Østrig), Bratislava (Slovakiet) og det vestlige Transdanubien (Ungarn) – med de tilstødende kommuner Deutsch Jahrndorf (Østrig), Rusovce (Slovakiet) og Rajka (Ungarn) – har meget forskellig adgang til Unionens regionale støtteressourcer, eftersom de grænser direkte op til hinanden.

ii) Objektiv begrundelse for en indirekte forskelsbehandling, subsidiært anbringende

105. For det første har Republikken Østrig gjort gældende, at Kommissionen har henvist til dokumenter, som ikke kan begrunde, at medlemsstaten forfølger et specifikt formål om at opnå besparelser, og at Kommissionens analyse afkræftes af forarbejderne til den nationale lovgivning⁸⁴ og navnlig af konsekvensanalysen med hensyn til effektiviteten⁸⁵.

106. For så vidt angår *familietillægget* og *børnefradraget* har Republikken Østrig for det andet erindret om, at ifølge Domstolens faste praksis⁸⁶ tilkommer det på den ene side medlemsstaterne at udforme deres respektive sociale sikringsordninger, og at medlemsstaten inden for denne ramme har ændret måden, hvorpå ydelserne beregnes, på grundlag af de faktiske leveomkostninger, i op- eller nedadgående retning, med henblik på at opfylde målene om at dække en del af de udgifter, der typisk er forbundet med børns underhold, og en værdimæssig retfærdighed i den sociale ordening. På den anden side har Republikken Østrig henvist til praksis ved de østrigske civile retsinstanser vedrørende underholdsbidrag til børn, der bor i udlandet. Dette underholdsbidrag beregnes på grundlag af den bidragspligtiges gennemsnitlige levevilkår og købekraften i det land, hvor barnet bor. På grundlag heraf sættes bidragsmodtagerens behov konkret og individuelt i forhold til forældrenes levevilkår. Republikken Østrig har ligeledes gjort gældende, at konstateringen om, at familietillægget ikke dækker de grundlæggende behov, ikke ændrer noget ved dets støttefunktion⁸⁷, eftersom disse ydelser principielt forfølger det samme mål som underholdsbidraget, dvs. at dække de omkostninger, som forældre sædvanligvis

⁸³ – Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/99/EU af 18.2.2014 om opstilling af listen over regioner, der er berettigede til støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond, og over medlemsstater, der er berettigede til støtte fra Samhørighedsfonden, i perioden 2014-2020 (EUT 2014, L 50, s. 22).

⁸⁴ – Det drejer sig om lovforslag, der har givet anledning til de forbundslove, der er nævnt i fodnote 7 og 8 i dette forslag til afgørelse, samt regeringens redegørelser vedrørende disse forslag, som findes i de dokumenter, hvortil der henvises, under nr. 111 og 190 i bilagene til de stenograferede referater af møder i Nationalrat (nationalråd, Østrig) vedrørende den 26. lovgivningsperiode (findes på følgende internetadresser: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00111/fname_692212.pdf, henholdsvis https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00190/fname_698479.pdf).

⁸⁵ – Republikken Østrig har henvist til de nævnte dokumenter under nr. 111 og 190 i bilagene til de stenograferede referater af møder i Nationalrat (nationalråd, Østrig) vedrørende den 26. lovgivningsperiode, s. 3, henholdsvis s. 8 ff.

⁸⁶ – Republikken Østrig har henvist til dom af 28.6.2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, præmis 45 ff. og den deri nævnte retspraksis), og dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 68.

⁸⁷ – Republikken Østrig har i denne forbindelse henvist til redegørelserne i de dokumenter, der nævnt under nr. 111 i bilagene til de stenograferede referater af møder i Nationalrat (nationalråd, Østrig) vedrørende den 26. lovgivningsperiode, s. 1 ff. (jf. fodnote 84 i dette forslag til afgørelse).

afholder til deres barns underhold, og at det er uden betydning, at abstraktionsniveauet i sagens natur er en anelse højere, når der er tale om en statslig ydelse, der gives til alle børn, end når der foretages en individuel vurdering af en forældres underholdsbidrag til et specifikt barn.

107. For så vidt angår *Familienbonus Plus* og de *andre skattefradrag* har Republikken Østrig for det tredje gjort gældende, at tilpasningsmekanismen sikrer, at de faktiske udgifter tages i betragtning på en rimelig måde, og at alle skattepligtige, der udøver en erhvervsmæssig beskæftigelse og har børn, behandles ens med hensyn til deres skattebetalingsevne.

108. I denne forbindelse har medlemsstaten på ny henvist til princippet om skattebetalingsevne⁸⁸, hvorefter der på hensigtsmæssig vis kan tages hensyn til udgifterne til børnene i skattemæssig sammenhæng. Dette princip bygger på EU-retten på området for direkte beskatning og udgør et generelt skatteretligt princip inden for Unionen. I dom af 15. september 2011, Schulz-Delzers og Schulz⁸⁹, fastslog Domstolen således, at der ikke forelå sammenlignelighed af to situationer vedrørende godtgørelser, der blev ydet for udstationeringer, »set i lyset af formålet med anvendelsen af en progressiv skatteskala, som nødvendigvis [...] bygger på en vurdering af den skattepligtiges skattebetalingsevne, der foretages på grundlag af livsbetingelserne på den omhandlede medlemsstats område«.

109. For det fjerde har Republikken Østrig anført, at eftersom mekanismen til tilpasning af de omhandlede familieydelser og skattemæssige fordele kun sikrer, at der ydes en støtte eller en lettelse af samme værdi, går den ikke ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opnås.

110. For så vidt angår Kommissionens argumenter vedrørende Rechnungshofs beretning har Republikken Østrig anført, at

- på grund af, at tildelingen af skattefradrag på grundlag af den familiemæssige situation er knyttet til børnefradraget, og på grund af, at det med hensyn til familietillægget, for hvilket det med henblik på udbetalingen er nødvendigt at fastslå, i hvilken stat det pågældende barn har bopæl, er den ekstra administrative udgift som følge af mekanismen med tilpasning på grundlag af bopælsstaten meget begrænset, og
- det er blevet fastslået, at antallet af børn med bopæl i andre medlemsstater, for hvilke der gælder en ret til familietillæg, er steget fra 1 500 i 2002 til ca. 130 000 i 2016, og at undersøgelsen af sagerne af grænseoverskridende karakter »blev kontrolleret oftere end de nationale tilfælde på grund af risikovurderingen«.

111. For så vidt angår Kommissionens argument, hvorefter Republikken Østrig ikke foretager udbetalinger af forskelsbeløb for ca. tre fjerdedele af de børn, der har bopæl i andre medlemsstater⁹⁰, har medlemsstaten anført, at selv disse betalinger, herunder børnefradraget, i en lang række tilfælde fortsat er højere end de primære ydelser i barnets bopælsstat.

112. For så vidt angår Kommissionens generelle argument, som ligeledes støttes af Republikken Kroatien, Republikken Polen og Republikken Slovenien, om, at det er urimeligt, at arbejdstagere betaler skat i Østrig og bidrag, der indeholdes af deres løn, og således deltager i finansieringen af de omtvistede ydelser, men i sidste ende kun kan indkassere dem i form af værditilpassede ydelser til deres børn, der har bopæl i en anden medlemsstat, er Republikken Østrig af den opfattelse, at

⁸⁸ – Jf. punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

⁸⁹ – C-240/10 (EU:C:2011:591, præmis 37).

⁹⁰ – Jf. punkt 95 i dette forslag til afgørelse.

grundlaget for beregningen af arbejdsgiverbidrag er irrelevant, og at der ikke findes nogen sammenhæng mellem en eventuel skattepligt og retten til ydelser, der udbetales af staten. Hvis arbejdstagerens skattepligt skulle have indflydelse på eksporten af sociale sikringsydelser, ville reglen i artikel 70 i forordning nr. 883/2004 tværtimod være i strid med EU-retten.

2) For så vidt angår den indirekte forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere som følge af de regler, der gælder for tjenestemænd, der arbejder i udlandet

i) Ingen indirekte forskelsbehandling

113. Republikken Østrig har gjort gældende, at Kommissionens argument til støtte for, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling, kun kan vedrøre situationen for østrigske tjenestemænd, der arbejder i udlandet, og hvis børn er flyttet med, og at denne situation af retlige og materielle grunde ikke er sammenlignelig med situationen for vandrende arbejdstagere. For det første er tjenestemænd, der arbejder i udlandet, omfattet af en særlig fritagelsesordning med hensyn til værtsstatens sociale sikringsordning og skatteordning i medfør af artikel 33, 34 og 37 i Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser⁹¹ og artikel 48 og 49 i Wienerkonventionen om konsulære forbindelser⁹².

114. Den særlige situation for tjenestemænd, der arbejder i udlandet, findes endvidere ligeledes i EU-retten i artikel 45, stk. 4, TEUF samt i artikel 11, stk. 3, litra b), og i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 883/2004⁹³, hvoraf det fremgår, at tjenestemænd, der arbejder i udlandet, ikke har ret til familietillæg i værtsstaten og som følge heraf heller ikke til udbetaling af forskelsbeløb eller supplerende ydelser, der er knyttet til deres familiemæssige situation.

115. Endelig anses tjenestemænd, der arbejder i udlandet, i henhold til østrigsk ret for at udføre deres arbejde på nationalt territorium med henblik på den sociale sikringsordning og behandlingen af deres situation ud fra et skattemæssigt synspunkt. På det civile retlige område har de desuden altid værneting i Østrig.

116. Hvad for det andet angår de materielle forskelle bevarer tjenestemænd, der arbejder i udlandet, og som forflyttes regelmæssigt, som hovedregel deres sædvanlige bopæl og centrum for deres interesser i Østrig.

117. Ifølge Republikken Østrig ville det i øvrigt, såfremt situationen for tjenestemænd, der arbejder i udlandet, skulle anses for sammenlignelig med situationen for vandrende arbejdstagere, indebære, at førstnævnte, som gruppe betragtet, ikke begunstiges, men stilles ringere, idet de er udelukket fra anvendelsen af tilpasningsmekanismen. Det skal tages i betragtning, at hovedparten af de tjenestemænd, der arbejder uden for Republikken Østrig, og som er udstationeret i andre medlemsstater, i stater, der er parter i EØS-aftalen og i Schweiz, befinder sig i lande, hvor leveomkostningerne er højere end i Østrig.

⁹¹ – Undertegnet i Wien den 18.4.1961 og trådt i kraft den 24.4.1964.

⁹² – Undertegnet i Wien den 24.4.1963 og trådt i kraft den 19.3.1967.

⁹³ – Republikken Østrig har præciseret, at, mens en vandrende arbejdstager er medlem af den østrigske sociale sikringsordning i medfør af artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, forbliver en østrigsk tjenestemand, der er udsendt til en anden medlemsstat, medlem af den østrigske sociale sikringsordning i medfør af samme bestemmelses litra b). Det forholder sig på samme måde med tjenestemænd, der har en bibeskæftigelse som ansat, eller som udøver en erhvervmæssig beskæftigelse som selvstændig i henhold til artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 883/2004.

118. I denne forbindelse kan Kommissionen ikke hævde, at der er flere vandrende arbejdstagere, der er berørt af tilpasningsmekanismen, end udstationerede østrigske tjenestemænd, uden i overensstemmelse med Domstolens praksis⁹⁴ at godtgøre, at andelen af berørte vandrende arbejdstagere er højere end andelen af tjenestemænd i samme ugunstige situation.

ii) Objektiv begrundelse for en indirekte forskelsbehandling, subsidiært anbringende

119. Såfremt Domstolen finder, at de regler, der finder anvendelse på tjenestemænd, som arbejder i udlandet, udgør en indirekte forskelsbehandling, har Republikken Østrig som begrundelse i form af et tvingende alment hensyn påberåbt sig statens omsorgspligt over for de pågældende tjenestemænd, som modsvares af deres loyalitetspligt over for staten. Efter at have påpeget, at Kommissionen ikke har sat spørgsmålstejn ved grundlaget for denne begrundelse inden for rammerne af traktatbrudssøgsmålet, har Republikken Østrig i denne forbindelse henvist til nogle af Domstolens afgørelser vedrørende omsorgsprincippet med hensyn til aktiviteter udført af repræsentanter inden for EU-institutionerne og i medlemsstaternes offentlige administration⁹⁵.

120. Ifølge Republikken Østrig har denne i sin egenskab af arbejdsgiver udvist særlig omsorg med hensyn til dennes tjenestemænd, der udfører deres opgaver på det nationale område og i udlandet, ved at undergive sidstnævnte en sammenhængende ordning, som kan håndteres ud fra et praktisk synspunkt og er baseret på folkeretten, hvorefter de er undergivet oprindelsesstatens nationale ret ud fra princippet om, at alle retsvirkninger er knyttet til deres bopæl i denne stat. Republikken Østrig har desuden påpeget, at anvendelsen af tilpasningsmekanismen inden for Unionen, men ikke uden for denne, ville være i strid med medlemsstatens omsorgspligt over for dennes tjenestemænd, som den skal sikre ligebehandling.

iii) Subsidiært om et eventuelt argument om manglende sammenhæng i tilpasningsmekanismen

121. Indledningsvis har Republikken Østrig gjort gældende, at Kommissionen i den begrundede udtalelse kun har anfægtet de regler, der finder anvendelse på tjenestemænd, som arbejder i udlandet, med henblik på en indirekte forskelsbehandling. Medlemsstaten har gjort gældende, at, såfremt Kommissionen inden for rammerne af den argumentation, som den har anført til støtte for sin påstand, ligeledes foreholder medlemsstaten, at der mangler sammenhæng i de regler om en tilpasningsmekanisme, der er genstand for søgsmålet, bør dette argument afvises i overensstemmelse med Domstolens praksis⁹⁶.

122. Såfremt dette argument alligevel skal bedømmes, har Republikken Østrig gentaget oplysningerne i sit svar, hvorefter de regler, der finder anvendelse på tjenestemænd, som arbejder i udlandet, udgør en del af en samlet sammenhængende ordning. Republikken Østrig har tilføjet, at Domstolen har fastslået, at det ikke er enhver undtagelse til en national ordning, der fører til, at den bliver usammenhængende, navnlig såfremt dens anvendelsesområde er meget begrænset, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag⁹⁷.

⁹⁴ – Republikken Østrig har henvist til dommen af 17.6.2010, Kommissionen mod Portugal (C-105/08, EU:C:2010:345, præmis 26 ff.).

⁹⁵ – Republikken Østrig har henvist til dom af 28.5.1980, Kuhner mod Kommissionen (33/79 og 75/79, EU:C:1980:139, præmis 22), af 13.7.2018, SQ mod EIB (T-377/17, EU:T:2018:478, præmis 146), af 22.6.2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), og af 12.11.2020, Fleig mod SEAE (C-446/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:918, præmis 67).

⁹⁶ – Republikken Østrig har henvist til dom af 18.12.2007, Kommissionen mod Spanien (C-186/06, EU:C:2007:813, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

⁹⁷ – Republikken Østrig har henvist til dom af 19.5.2009, Kommissionen mod Italien (C-531/06, EU:C:2009:315, præmis 69 og 73).

2. Bedømmelse

a) Spørgsmålet, om der foreligger en indirekte forskelsbehandling

123. For så vidt angår grundlaget for Kommissionens andet klagepunkt, som ikke er blevet anfægtet, skal det erindres, at Domstolen har fastslået, at

- begrebet »social fordel« i den forstand, hvori det anvendes i artikel 7, i forordning nr. 492/2011, omfatter alle de sociale og skattemæssige fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere *i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område*, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater følgelig må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Unionen og dermed deres integration i værtsmedlemsstaten⁹⁸, og
- denne forordnings artikel 7, stk. 2, kan omfatte sociale fordele, som samtidig falder ind under det særlige anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004⁹⁹.

124. I den foreliggende sag er familietillægget og børnefradraget både familieydelser, der er omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, og sociale fordele, som hører ind under anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, eftersom Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget, eneforsørgerfradraget og underholdsfradraget er omfattet af princippet om ligebehandling i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

125. I så henseende følger det af Domstolens praksis, at

- princippet om ligebehandling, som det fremgår af artikel 4 i forordning nr. 883/2004¹⁰⁰, navnlig i overensstemmelse med artikel 45, stk. 2, TEUF ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling, begrundet i nationaliteten hos de personer, der er berettiget i henhold til en social sikringsordning, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sondringskriterier faktisk fører til samme resultat¹⁰¹

⁹⁸ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis.

⁹⁹ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 44 og 46 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰⁰ – Jf. ligeledes som et særligt udtryk for det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling den nævnte forordnings artikel 5, litra b), der fastsætter princippet om ligestilling af forhold, således som Domstolen bemærkede i dom af 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, præmis 44).

¹⁰¹ – Jf. analogt dom af 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 42 og 44 og den deri nævnte retspraksis), vedrørende artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, der konkretiserer princippet i artikel 39 EF, nu artikel 45 TEUF, som i det væsentlige var affattet på samme måde som artikel 4 i forordning nr. 883/2004. Den anden forordnings personelle anvendelsesområde adskiller sig dog fra den førstes, for så vidt som det ikke er begrænset til arbejdstagere og deres familiemedlemmer. I så henseende har Domstolen for ganske nylig i dom af 15.7.2021, A (Offentlige sundhedsydelser) (C-535/19, EU:C:2021:595, præmis 40), fastslået, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18, stk. 1, TEUF er præciseret i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, i forhold til unionsborgere, der i værtsmedlemsstaten påberåber sig rettigheder, der er omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1. Domstolen erindrede ligeledes om sin faste praksis, hvorefter artikel 18, stk. 1, TEUF kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Dette er nemlig ikke tilfældet på området for arbejdskraftens frie bevægelighed. Jf. i så henseende navnlig dom af 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Familieydelser til ulandsarbejder) (C-372/20, EU:C:2021:962, præmis 68).

- dette forbud følger ligeledes af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011¹⁰², som er et særligt udtryk for den regel om ligebehandling, der er fastsat i artikel 45, stk. 2, TEUF, på det særlige område for tildeling af sociale fordele¹⁰³, og
- samme artikel 7, stk. 2, skal fortolkes på samme måde som artikel 45 TEUF¹⁰⁴.

126. Fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og af artikel 7 i forordning nr. 492/2011 skal derfor koordineres, for så vidt som de tager sigte på at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed.

127. For så vidt angår forholdet mellem de to forordninger, hvis anvendelsesområde overlapper hinanden¹⁰⁵, har Domstolen fastslået, at forordning nr. 492/2011 indeholder en generel regulering af spørgsmål i forbindelse med *arbejdskraftens frie bevægelighed*¹⁰⁶. Domstolen har således gentaget den løsning, der blev valgt i anledning af et traktatbrudssøgsmaal iværksat af Kommissionen vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 1408/71 på grund af fastsættelsen af et bopælskriterium for muligheden for at udføre ydelser ved sygdom og vedrørende muligheden for at begrunde valget af dette kriterium henset til artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet¹⁰⁷. Anvendelsen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 kan derfor forbeholdes situationer, som ikke er dækket af forordning nr. 492/2011, selv om forordning nr. 883/2004 indeholder nogle særlige bestemmelser, der forbyder bopælsbestemmelser, navnlig artikel 7¹⁰⁸.

128. Republikken Østrig har principalt gjort gældende, at tilpasningsmekanismen for familieydelserne og for de sociale og skattemæssige fordele ikke fører til en forskelsbehandling. Medlemsstaten har i det væsentlige gjort gældende, at eftersom formålet med ydelserne og fordelene for det første er dels at godtgøre en del af de udgifter, der afholdes af forældre til børns underhold, dels at lette deres skattebyrde, er situationen for arbejdstagere med børn, der ikke har bopæl i Østrig, og for dem, hvis børn har bopæl i Østrig, ikke sammenlignelig på grund af forskellene i levestandarden medlemsstaterne imellem. For det andet opnår vandrende arbejdstagere med anvendelsen af tilpasningsmekanismen den støtte, som de har brug for på grundlag af leveomkostningerne i det barnets bopælsstat.

129. Som Domstolen imidlertid har fastslået, må nationale retsfor skrifter anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når de heri indeholdte betingelser, selv om de gælder uden forskel efter nationalitet, *først og fremmest berører vandrende arbejdstagere eller dog overvejende berører sådanne arbejdstagere*, eller når de heri indeholdte betingelser gælder uden forskel, men lettere kan opfyldes af indenlandske end af vandrende arbejdstagere eller navnlig risikerer at ramme de sidstnævnte¹⁰⁹.

¹⁰² – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰³ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 24 og 70 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰⁴ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 70 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰⁵ – Jf. analogt dom af 15.7.2021, A (Offentlige sundhedsydelser) (C-535/19, EU:C:2021:595, præmis 61).

¹⁰⁶ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰⁷ – EFT 1968 II, s. 467. Forordning nr. 1612/68 blev ophævet ved forordning nr. 492/2011. Domstolen har navnlig henvist til dom af 5.5.2011, Kommissionen mod Tyskland (C-206/10, EU:C:2011:283, præmis 39). Jf. også præmis 36 og 37 i den pågældende dom.

¹⁰⁸ – Jf. analogt dom af 11.9.2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, præmis 51 og 52). Jf. også dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 65 og 69-71.

¹⁰⁹ – Jf. dom af 18.1.2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35, præmis 24), og af 5.12.2019, Bocero Torrico og Bode (C-398/18 og C-428/18, EU:C:2019:1050, præmis 41).

130. I den foreliggende sag medfører kriteriet om børnenes bopæl, som er fastsat i den østrigske lovgivning, at nedsættelsen af størrelsen af familieydelserne og de sociale og skattemæssige fordele først og fremmest berører vandrende arbejdstagere, eftersom det er særligt sandsynligt, at deres børn har bopæl i en anden medlemsstat¹¹⁰. Det fremgår desuden meget klart af de tabeller, hvori koefficienterne for tilpasningen af ydelsesbeløbene¹¹¹ vedrørende de stater, som grænser op til Republikken Østrig, er fastsat, at de arbejdstagere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, på grund af forskellene i levestandard i hovedparten af staterne set i forhold til Østrig, eftersom der er langt flere af disse stater, er dem, som vil få mindre ydelser og sociale og skattemæssige fordele end dem, der tildeles i Østrig. Ifølge oplysningerne i Rechnungshofs beretning, som Kommissionen har fremlagt¹¹², og som Republikken Østrig har påberåbt sig, vedrørte ca. 50% af udbetalingerne i 2016 børn med bopæl i Ungarn og Slovakiet, og 40% af udbetalingerne vedrørte børn med bopæl i Den Tjekkiske Republik, Polen, Rumænien og Slovenien.

131. Denne analyse understøttes af den østrigske regerings redegørelser vedrørende den skønnede virkning af tilpasningen med hensyn til Familienbonus Plus¹¹³. Disse oplysninger skal sammenholdes med Rechnungshofs angivelse, hvorefter antallet af ydelsesberettigede børn blev seksdoblet i årene fra 2004 til 2016 parallelt med åbningen af det østrigske arbejdsmarked¹¹⁴.

132. Efter min opfattelse er disse oplysninger i sig selv, uden at det er nødvendigt at undersøge de argumenter, som parterne har diskuteret for fuldstændighedens skyld, tilstrækkelige til at fastslå, at den sondring, der foretages i den østrigske ordning med hensyn til størrelsen af ydelser, der kan eksporteres, på grundlag af børnenes bopæl i medlemsstaterne, i højere grad berører de vandrende arbejdstagere og udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der kun er tilladt, såfremt den er objektivt begrundet¹¹⁵.

133. Mig bekendt har Domstolen ikke udtrykkeligt henvist til denne betingelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004. Domstolens eneste afgørelse vedrørende artikel 3, stk. 1, i forordning 1408/71, som tilsvarende fastlagde principper om ligebehandling, kan imidlertid efter min opfattelse overføres¹¹⁶. Det skal desuden nævnes, at Domstolen har foretaget en fortolkning af artikel 67 i forordning nr. 883/2004, som tager sigte på, at en arbejdstager ikke må afholdes fra at udøve sin ret til fri bevægelighed¹¹⁷, sammenholdt med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, og har kontrolleret begrundelserne, hvortil den forelæggende ret henviste, alene på dette grundlag. Heraf udleder jeg, at en medlemsstats valg af et bopælskriterium, der finder anvendelse på familieydelser, ligeledes kan være berettiget på

¹¹⁰ – Jf. dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 44), og dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 56.

¹¹¹ – Jf. i denne henseende fodnote 9 i dette forslag til afgørelse.

¹¹² – Jf. punkt 15.1, illustration 6, s. 45, i Rechnungshofs beretning.

¹¹³ – Jf. det dokument, der nævnt under nr. 190 i bilagene til de stenograferede referater af møder i Nationalrat (nationalråd, Østrig) vedrørende den 26. lovgivningsperiode, s. 2 (jf. fodnote 84 i dette forslag til afgørelse).

¹¹⁴ – Jf. punkt 15.1, illustration 5, s. 44, og punkt 15.2, s. 45, i Rechnungshofs beretning. I så henseende er det anført i fodnote 34 i den pågældende rapport, at Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik tiltrådte Unionen den 1.5.2004, efterfulgt af Republikken Bulgarien og Rumænien den 1.1.2007. På området for arbejdskraftens frie bevægelighed blev Republikken Østrig indrømmet overgangsperioder på syv år, således at det østrigske arbejdsmarked i 2011 blev åbnet for stater, der indtrådte i 2004, og i 2014 for stater, der indtrådte i 2007. Republikken Kroatien tiltrådte Unionen den 1.7.2013, og åbningen af det østrigske arbejdsmarked fandt sted i 2020.

¹¹⁵ – Jf. dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 56.

¹¹⁶ – Jf. dom af 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 46-48).

¹¹⁷ – Jf. punkt 66 og 67 i dette forslag til afgørelse, og analogt dom af 7.11.2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, præmis 34).

grundlag af reglen om koordineret fortolkning af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, som følger af deres fælles grundlag, nemlig artikel 45 TEUF, der fastsætter målet om at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed¹¹⁸.

b) Begrundelse for den indirekte forskelsbehandling

134. Ifølge Domstolens faste praksis vedrørende anvendelsen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 skal den indirekte forskelsbehandling for at være begrundet være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål¹¹⁹.

135. Kommissionen har med rette anført, at Republikken Østrig ikke har givet nogen begrundelse, som kan begrunde den indirekte forskelsbehandling som følge af den af medlemsstaten indførte mekanisme til tilpasning af størrelsen af ydelser og sociale og skattemæssige fordele.

136. I det foreliggende søgsmål har Republikken Østrig nemlig for det første med støtte fra Kongeriget Danmark og Kongeriget Norge gjort gældende, at tilpasningen af størrelsen af ydelserne har til formål at sikre, at *støtten og den efterfølgende lettelse af forsørgerbyrder værdimæssigt svarer til dem, der tildeles i Østrig*¹²⁰.

137. Efter min mening skal det dog for det første på ny fastholdes, at de tildelte ydelser er faste¹²¹ og ikke tager hensyn til barnets faktiske behov. I denne forbindelse er jeg enig med Rumænien i, at Republikken Østrig ikke kan benytte de samme argumenter til at bestride eksistensen af en forskelsbehandling og til at begrunde den.

138. For det andet fremgår det klart af Kommissionens talmateriale¹²², som Republikken Østrig ikke har draget i tvivl, at denne værdimæssige overensstemmelse ikke er sikret på det østrigske område¹²³, og at der forholdsmæssigt ikke er nogen sammenhæng mellem de konstaterede forskelle i leveomkostninger i Østrig og de koefficienter, der anvendes i visse medlemsstater¹²⁴.

¹¹⁸ – Jf. i så henseende punkt 127 i dette forslag til afgørelse.

¹¹⁹ – Jf. bl.a. dom af 14.12.2016, Bragança Linares Verruga m.fl. (C-238/15, EU:C:2016:949, præmis 44), og dommen i sagen Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), præmis 58 og den deri nævnte retspraksis.

¹²⁰ – Det skal nævnes, at Republikken Østrig har bestridt, at den, som Kommissionen har hævdet, følger mål om budgetbesparelser. Af dokumenter, som denne har fremlagt, fremgår det, at der er foretaget en vurdering af nedbringelsen af udgifterne, men dog uden at en sådan hensigt bekræftes.

¹²¹ – Jf. punkt 77-79 i dette forslag til afgørelse.

¹²² – Kommissionen har i punkt 44 i sin stævning henvist til tabellen med de østrigske delstaters indbyrdes placering i 2019 (findes på følgende internetadresse:
https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/20190508_news_kaufkraft_dach_dfin.pdf, s. 3).

¹²³ – Kommissionen har eksempelvis anført, at købekraften andrager 104,7% af det østrigske gennemsnit i Niederösterreich mod kun 97,6% i Kärnten. I henhold til den østrigske ordning vedrørende sociale og skattemæssige fordele får en arbejdstager for et barn, der f.eks. har bopæl i kommunen Arnoldstein i Kärnten, således et bidrag til udgifterne til sit barns underhold på 100% af de faste beløb, hvilket er 7,1% mere end for en arbejdstager, hvis barn har bopæl i Niederösterreich.

¹²⁴ – I forlængelse af ovenstående eksempel har Kommissionen beskrevet virkningerne af den østrigske tilpasningsmekanisme, idet den har anført, at personer, der arbejder i Østrig, men hvis børn har bopæl i Arnoldstein i Kärnten, Tarvisio (Italien) eller Kranjska Gora (Slovenien), hver især modtager tre forskellige faste beløb, nemlig henholdsvis 100%, 94,8% og 79% af ydelsesbeløbet. Det faste beløb er imidlertid højere end de gennemsnitlige leveomkostninger i Østrig, og det skal tages i betragtning, at i disse tre nabokommuner, som ganske vist ligger i tre forskellige medlemsstater, er leveomkostningerne til de daglige behov objektivt set fuldstændig sammenlignelige netop på grund af den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser, som Unionen garanterer.

Som Den Slovakiske Republik desuden har fremhævet, kan der findes forskelle på disse medlemsstaters område¹²⁵, hvilket viser betydningen af det sted, hvor købene foretages, såfremt en ordning med overensstemmelse med prisniveauet skulle tillades.

139. Republikken Østrigs argument om, at forskellene i købekraft er væsentligt større, navnlig med hensyn til Bulgarien¹²⁶, hvilket virkningerne af tilpasningsmekanismen ligeledes udligner, kan ikke rejse tvivl om disse betragtninger som helhed.

140. Formålet om at sikre, at støtten og den efterfølgende lettelse af forsørgerbyrderne værdimæssigt svarer til dem, der tildeles i Østrig, kan efter min opfattelse følgelig ikke begrunde den omhandlede indirekte forskelsbehandling.

141. For det andet har Republikken Østrig gjort gældende, at hovedformålet med mekanismen til tilpasning af de sociale og skattemæssige fordele er at *etablere eller reetablere støttens funktion og retfærdigheden i den sociale ordning*.

142. I lighed med Kommissionen skal jeg for det første nævne, at det fremgår af Rechnungshofs beretning¹²⁷, at tilpasningen af familieydelser på grundlag af prisniveauet i den pågældende medlemsstat set i forhold til Republikken Østrig kan medføre ekstra udgifter, selv om denne virkning holdes på et minimum af Republikken Østrig. Disse udgifter skal dog nødvendigvis afholdes af alle dem, som bidrager til statsbudgettet. I denne sammenhæng forekommer det mig hensigtsmæssigt at præcisere, at det ligeledes anføres i den nævnte rapport¹²⁸, således som Kommissionen og Republikken Polen har fremhævet, at den årsag, der kunne bringe den økonomiske ligevægt i den sociale sikringsordning i fare, ikke er udbetalingen af ydelser til arbejdstagere, hvis børn har bopæl uden for Republikken Østrig, og som udgør ca. 6%¹²⁹ af udgifterne til familieydelser, men manglen på en egnet kontrol med tildelingen af disse ydelser.

143. For det andet deler jeg de synspunkter, som Kommissionen¹³⁰, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Republikken Slovenien har givet udtryk for, hvorefter det er meget vigtigt at fremhæve, at de regler, der beskytter arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen og EØS¹³¹, deriblandt ligebehandlingen, hviler på en samlet ordning, hvori den lovgivning, der finder anvendelse med hensyn til social sikring, for det første som hovedregel er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende udøver sin lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed¹³², og de vandrende arbejdstagere for det andet bidrager til finansieringen af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten i kraft af de skattebidrag og sociale bidrag, som de betaler i denne stat som følge af den beskæftigelse eller virksomhed, som de udøver dér¹³³, hvilket er begrundelsen for, at de skal tildeles de samme ydelser eller fordele¹³⁴.

¹²⁵ – Ifølge Den Slovakiske Republik varierer leveomkostningerne mellem den østlige del af landet og regionen omkring byen Bratislava, hvor de endog er højere end i regionen omkring byen Wien.

¹²⁶ – Republikken Østrig har oplyst, at købekraften i Bulgarien i 2019 udgjorde 52% af den gennemsnitlige købekraft i de 27 EU-medlemsstater, mens købekraften i Østrig udgjorde 113% af den gennemsnitlige købekraft (jf. fodnote 79 i dette forslag til afgørelse). Jf. ligeledes punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

¹²⁷ – Jf. punkt 18.2, s. 51, i Rechnungshofs beretning.

¹²⁸ – Jf. punkt 23.2, s. 60 og 61, punkt 23.4, s. 62, og punkt 25, s. 62-65, i Rechnungshofs beretning.

¹²⁹ – Jf. punkt 15.1, tabel 8, i Rechnungshofs beretning.

¹³⁰ – Jf. punkt 97 i dette forslag til afgørelse.

¹³¹ – Jf. EØS-aftalens artikel 28, stk. 2, som forbyder enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, såvel som artikel 45, stk. 2, TEUF.

¹³² – Jf. 17. betragtning til forordning nr. 883/2004.

¹³³ – Jf. dom af 14.12.2016, Bragança Linares Verruga m.fl. (C-238/15, EU:C:2016:949, præmis 49 og 50).

¹³⁴ – EFTA-Tilsynsmyndigheden har sammenfattet princippet som følger: »For så vidt angår gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed kræver det indre marked i EØS lige ydelser for lige arbejde.«

144. I den foreliggende sag konstaterer jeg, på linje med Den Tjekkiske Republik, Republikken Kroatien og Republikken Polen, at eftersom det østrigske familietillæg finansieres af arbejdsgiverbidrag, som beregnes på grundlag af lønsummen for arbejdstagerne, indgår en vandrende arbejdstager ud fra et rent økonomisk synspunkt på samme måde som en indenlandsk arbejdstager i fastsættelsen af det beløb, som indbetales af dennes arbejdsgiver.

145. For så vidt angår Familienbonus Plus og de andre omhandlede skattefradrag har Republikken Østrig desuden anført, at disse fordele finansieres af arbejdstagernes indkomstskat, hvilket ligeledes berøver den østrigske lovgivers valg enhver begrundelse for den manglende gensidighed ud fra et mål om social retfærdighed.

146. Jeg er derfor at den opfattelse, at den forskellige behandling på grundlag af det sted, hvor den omhandlede arbejdstagers barn har sin bopæl, hverken er egnet eller nødvendig med henblik på at etablere eller reetablere støttens funktion og retfærdigheden i den sociale ordening.

147. På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger anser jeg den østrigske ordning vedrørende tilpasning af størrelsen af familieydelser og sociale og skattemæssige fordele for personer, der arbejder i Østrig, og hvis børn har bopæl i en anden medlemsstat, for at være i strid med ligebehandlingsprincippet, som både er fastsat i artikel 4, forordning nr. 883/2004 og i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

148. Jeg foreslår derfor, at Domstolen tager Kommissionens andet klagepunkt til følge.

VI. Sagsomkostninger

149. I henhold til Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis modparten har nedlagt påstand herom. Da Domstolen efter min opfattelse bør give Kommissionen medhold i dens påstande, bør det pålægges Republikken Østrig at betale sagsomkostningerne.

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

VII. Forslag til afgørelse

151. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Idet Republikken Østrig har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til familietillæg (Familienbeihilfe) og børnefradrag for arbejdstagere (Kinderabsetzbetrag für Erwerbstätige), hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:

- artikel 7 og 67 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger samt

- artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.
- 2) Idet Republikken Østrig har indført en tilpasningsmekanisme med hensyn til Familienbonus Plus, ægteskabsfradraget (Alleinverdienerabsetzbetrag), eneforsørgerfradraget (Alleinerzieherabsetzbetrag) og underholdsfradraget (Unterhaltsabsetzbetrag) for vandrende arbejdstagere, hvis børn har fast bopæl i en anden medlemsstat, har den desuden tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.
- 3) Republikken Østrig betaler sagsomkostningerne.
- 4) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Republikken Kroatien, Republikken Polen, Rumænien, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik samt Kongeriget Norge og EFTA-Tilsynsmyndigheden bærer hver deres egne omkostninger.«