



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
20 päivänä tammikuuta 2022¹

Asia C-328/20

**Euroopan komissio
vastaan**

Itävallan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen –
Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen – Asetus (EY) N:o 883/2004 – 4, 7 ja 67 artikla –
Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – Asetus (EU) N:o 492/2011 – 7 artikla –
Yhdenvertainen kohtelu – Perhe-etuudet – Sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut –
Etuuksien ja etujen määrän mukauttaminen lasten asuinvaltion hintatasoon

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että ottamalla käyttöön

1) mukautusmekanismin, joka koskee työntekijöiden, joiden lapset asuvat pysyvästi toisessa jäsenvaltiossa, perheavustuksia ja lapsihyvitystä, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut seuraavien säännösten mukaisia velvoitteitaan:

- sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004² 4, 7 ja 67 artikla sekä
- työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011³ 7 artiklan 2 kohta, ja

2) mukautusmekanismin, joka koskee siirtotyöläisten, joiden lapset asuvat pysyvästi toisessa jäsenvaltiossa, ylimääräistä perhehyvitystä, kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitystä, yksinhuoltajahyvitystä ja elatushyvitystä,

Itävallan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2004, L 166, s. 1 ja oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.

³ EUVL 2011, L 141, s. 1.

2. Komissio katsoo lähinnä, että tällä hetkellä voimassa olevassa unionin oikeudessa ei anneta jäsenvaltioille harkintavaltaa mukauttaa niiden maksamien perhe-etuuksien määrää asianomaisen lapsen asuinvaltion hintatasoon ja että tällainen mukautus samoin kuin perheille myönnettävien tiettyjen veroetujen mukauttaminen ovat syrjiviä eikä niitä voida pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena toimenpiteenä.

3. Aion tässä ratkaisuehdotuksessa tehdä selkoa syistä, joiden vuoksi pidän komission esittämiä väitteitä perusteltuina.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 883/2004

4. Asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 8, 12 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate on erityisen tärkeä työntekijöille, jotka eivät asu työskentelyjäsenvaltiossaan, mukaan lukien rajatyöntekijät.

--

(12) Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olisi huolehdittava siitä, että tosiseikkojen tai tapahtumien rinnastamista koskeva periaate ei johda tuloksiin, jotka objektiivisesti katsottuna eivät ole perusteltuja, tai samanlaisten ja samaa kautta koskevien etuuksien päällekkäisyyteen.

--

(16) [Euroopan unionin] sisällä ei ole periaatteessa perusteltua asettaa sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia riippuvaisiksi asianomaisen henkilön asuinpaikasta. Erityistapauksissa asuinpaikka kuitenkin voitaisiin ottaa huomioon, varsinkin kun on kyse erityisetuuksista, joilla on yhteys asianomaisen henkilön taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön.”

5. Kyseisen asetuksen 1 artiklan z alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

z) ’perhe-etuudella’ luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.”

6. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

--

j) perhe-etuudet.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”Henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä.”

8. Kyseisen asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Etuuksien, tulojen, tosiseikkojen tai tapahtumien rinnastaminen”, säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, ja erityiset täytäntöönpanosäännökset huomioon ottaen sovelletaan seuraavaa:

- a) jos sosiaaliturvaetuuksien ja muiden tulojen saamisella on toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tiettyjä oikeusvaikutuksia, tämän lainsäädännön asiaankuuluvia säännöksiä sovelletaan niin ikään, kun kyse on toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella saaduista vastaavista etuuksista tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa hankituista tuloista;
- b) jos tietyillä seikoilla tai tapahtumilla on toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oikeusvaikutuksia, kyseisen jäsenvaltion on otettava huomioon toisten jäsenvaltioiden alueella tapahtuneet samankaltaiset seikat tai tapahtumat ikään kuin ne olisivat tapahtuneet sen alueella.”

9. Asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta”, säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön taikka tämän asetuksen nojalla maksettavia rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäväksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee.”

10. Asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa, jonka otsikko on ”Toisessa jäsenvaltiossa asuvat perheenjäsenet”, säädetään seuraavaa:

”Henkilöllä on oikeus perhe-etuuksiin toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, myös toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta, ikään kuin he asuisivat ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. Eläkkeensaajalla on kuitenkin oikeus perhe-etuuksiin hänen eläkkeensä osalta toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

2. Asetus N:o 492/2011

11. Asetuksen N:o 492/2011 I luvun 2 jaksossa, jonka otsikko on ”Työskentely ja yhdenvertainen kohtelu”, olevan 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.”

B Itävallan lainsäädäntö

1. FLAG

12. Perhekustannusten korvaamisesta avustuksilla 24.10.1967 annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen)⁴ 1 §:n mukaisesti laissa säädetyt etuudet ”myönnetään kustannusten korvaamiseksi perheen edun mukaisesti”.

13. FLAG:n 2 §:n 1 ja 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilöillä, joiden kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka on liittovaltion alueella, on oikeus saada perheavustuksia

a) alaikäisistä lapsista

--

(8) Henkilöillä on oikeus perheavustuksiin vain, jos heidän etujensa tavanomainen keskus on liittovaltion alueella. Henkilön etujen tavanomainen keskus on siinä valtiossa, johon hänellä on tiiviimmät henkilökohtaiset ja taloudelliset suhteet.”

14. FLAG:n 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilöt, joilla on oikeus toisen valtion myöntämään vastaavaan avustukseen, ei ole oikeutta perheavustuksiin.

(2) Itävallan kansalaisilla, joilta edellä 1 momentin tai 5 §:n [4] momentin nojalla evätään oikeus perheavustuksiin, on oikeus korvaukseen, jos toisen valtion myöntämä vastaava avustus, johon kyseisillä Itävallan kansalaisilla tai muulla henkilöllä on oikeus (5 §:n [4] momentti), on määrältään pienempi kuin perheavustukset, jotka heille muutoin olisi tämän liittovaltion lain nojalla myönnettävä.

(3) Korvaus vastaa toisen valtion myöntämän vastaavan avustuksen ja tämän liittovaltion lain nojalla myönnettäviksi kuuluvien perheavustusten välistä erotusta.

⁴ BGBl. 376/1967, jäljempänä FLAG.

--

(6) Korvaus katsotaan tässä liittovaltion laissa tarkoitetuksi perhevastukseksi, mutta korvaukseen ei sovelleta perhevastusten määrää koskevia säännöksiä.

--”

15. FLAG:n 5 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(3) Oikeutta perhevastuksiin ei ole ulkomailla pysyvästi asuvien lasten perusteella.

(4) Oikeutta perhevastuksiin ei ole sellaisten lasten osalta, joiden perusteella on oikeus toisen valtion myöntämän vastaavan avustuksen saamiseen. Tämä ei sulje pois korvauksen myöntämistä (4 §:n 2 momentti).”

16. FLAG:n 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilölle kuuluva perhevastusten määrä määräytyy niiden lasten lukumäärän ja iän perusteella, joista perhevastukset myönnetään.

(2) Perhevastusten kuukausittainen määrä on

--

3. alkaen 1.1.2018

- a) 114 euroa lapselta hänen syntymäkuukautensa alusta lähtien,
- b) 121,90 euroa lapselta sen kalenterikuukauden alusta, jona hän täyttää kolme vuotta,
- c) 141,50 euroa lapselta sen kalenterikuukauden alusta, jona hän täyttää kymmenen vuotta,
- d) 165,10 euroa lapselta sen kalenterikuukauden alusta, jona hän täyttää 19 vuotta.

(3) Perhevastusten määrä kasvaa kuukaudessa kustakin lapsesta

--

3. alkaen 1.1.2018, jos niitä

- a) myönnetään kahdesta lapsesta, 7,10 eurolla
- b) myönnetään kolmesta lapsesta, 17,40 eurolla
- c) myönnetään neljästä lapsesta, 26,50 eurolla
- d) myönnetään viidestä lapsesta, 32 eurolla
- e) myönnetään kuudesta lapsesta, 35,70 eurolla

f) myönnetään seitsemästä tai useammasta lapsesta, 52 eurolla.

(4) Perhevustusten määrä kasvaa kuukaudessa kustakin vaikeavammaisesta lapsesta

--

3. 155,90 eurolla 1.1.2018 alkaen.

--

(8) Kustakin lapsesta, joka kalenterivuoden aikana on jo täyttänyt tai täyttää kuusi vuotta eikä ole vielä täyttänyt 16 vuotta, perhevustusten määrä kasvaa 100 euroa kyseisen kalenterivuoden syyskuusta alkaen.”

17. FLAG:n 8a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Perhevustusten määrät (8 §) lapsista, jotka asuvat pysyvästi toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen⁵ muun sopimuspuolen alueella tai Sveitsissä, määräytyvät Euroopan unionin tilastotoimiston [Eurostat] hintatasovertailussa kunkin Euroopan unionin jäsenvaltion -- ja [ETA-sopimuksen] sopimuspuolen sekä Sveitsin osalta julkaistun hintatason sekä Itävallan hintatason välisen suhteen perusteella.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettuja perhevustusten määriä sovelletaan ensimmäisen kerran 1.1.2019 alkaen 1 momentissa tarkoitettujen, viimeksi viitepäivänä 1.6.2018 julkaistujen arvojen pohjalta. Sen jälkeen määriä mukautetaan joka toinen vuosi edeltävän vuoden viitepäivänä 1. kesäkuuta viimeksi julkaistujen arvojen perusteella.

(3) Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [(liittovaltion nais-, perhe- ja nuorisoasioiden ministeri, Itävalta)] julkaisee yhdessä Bundesminister für Finanzenin [(liittovaltion valtiovarainministeri, Itävalta)] kanssa annetulla asetuksella edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen laskentaperusteet ja määrät sekä [luonnollisten henkilöiden tuloverotuksesta 7.7.1988 annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen)]⁶ 33 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen määrät.”⁷

18. FLAG:n 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä liittovaltion laissa [ETA]-sopimuksen sopimuspuolten kansalaiset rinnastetaan Itävallan kansalaisiin siltä osin kuin tämä ilmenee edellä mainitusta sopimuksesta. Tässä

⁵ EYVL 1994, L 1, s. 3, jäljempänä ETA-sopimus.

⁶ BGBl. 400/1988, jäljempänä EStG.

⁷ Perhevustuksen ja lapsivähennyksen mukauttamisesta on 1.1.2019 alkavien vaikutuksien säädetty perhevustuksen ja lapsivähennyksen mukauttamisesta toisessa -- unionin jäsenvaltiossa tai [ETA-sopimuksen] sopimuspuolen alueella tai Sveitsissä vakituisesti oleskelevien lasten osalta 10.12.2018 annetulla liittovaltion nais-, perhe- ja nuorisoasioiden ministerin asetuksella (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), (BGBl. II, 318/2018), joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, joka on annettu [FLAG]:n, [EStG]:n ja avustustyöntekijöistä annetun lain muuttamisesta 4.12.2018 annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden) perusteella (BGBl. I, 83/2018) nojalla.

yhteydessä lapsen pysyvä asuinpaikka jossakin Euroopan talousalueen [(ETA)] valtiossa on yhteisön säännösten mukaisesti rinnastettava lapsen pysyvään asuinpaikkaan Itävallassa.

--

(4) Edellä 1 momentin toista virkettä ei sovelleta siltä osin kuin kyse on 8a §:n 1–3 momentista.

(5) Yleisistä verosäännöksistä annetun liittovaltion lain [Bundesabgabenordnung] – 26 §:n 3 momenttia sovelletaan 31.12.2018 saakka siltä osin kuin kyse on tässä liittovaltion laissa tarkoitetuista etuuksista. [Yleisistä verosäännöksistä annetun liittovaltion lain] 26 §:n 3 momenttia sovelletaan 1.1.2019 lukien tämän liittovaltion lain mukaisten etuuksien osalta ainoastaan henkilöihin, joiden asemapaikka on ulkomailla ja jotka työskentelevät alueellisen julkisyhteisön toimeksiannosta, sekä heidän aviopuolisoihinsa ja lapsiinsa.”

2. EStG

19. EStG:n 33 §:ssä säädetään seuraavaa:

”_ _

(2) Edellä 1 §:n soveltamisen seurauksena olevasta [veron määrästä] on vähennettävä veronhyvityksiä seuraavassa järjestyksessä:

1. 3a momentissa tarkoitettu ylimääräinen perhehyvitys; ylimääräistä perhehyvitystä ei ole vähennettävä siltä osin kuin se ylittää veron, joka kannetaan 1 momentin nojalla verotettavasta tulosta
2. 4–6 momentissa tarkoitettut veronhyvitykset.

(3) Verovelvollisilla, jotka saavat perheavustuksia [FLAG]:n nojalla, on niiden ohella oikeus 58,40 euron veronhyvitykseen kuukaudessa kultakin lapselta. Tästä ovat poikkeuksina seuraavat tapaukset:

1. Veronhyvityksiä ei myönnetä niiden lasten perusteella, jotka asuvat pysyvästi – – unionin jäsenvaltion, [ETA]:an kuuluvan valtion tai Sveitsin ulkopuolella.
2. Sellaisten lasten osalta, jotka asuvat pysyvästi toisessa – – unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen tai Sveitsin alueella, lapsihyvityksen määrä määräytyy [Eurostatin] hintatasovertailussa kunkin – – unionin jäsenvaltion, kunkin [ETA-sopimuksen] sopimuspuolen ja Sveitsin osalta julkaistun hintatason sekä Itävallan hintatason välisen suhteen perusteella:
 - a) Lapsihyvityksen määrä mukautetaan ensimmäisen kerran 1.1.2019 alkaen viitepäivänä 1.6.2018 viimeksi julkaistujen arvojen perusteella. Sen jälkeen lapsihyvityksen määrää mukautetaan joka toinen vuosi edeltävän vuoden viitepäivänä 1. kesäkuuta julkaistujen arvojen perusteella.
 - b) Lapsihyvityksen määrä julkaistaan [FLAG]:n 8 a §:n 3 momentin mukaisesti.

--

(3a) Lapsella, jonka osalta maksetaan perhevustusta [FLAG]:n nojalla ja joka asuu pysyvästi jossain – – unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen alueella tai Sveitsissä, on oikeus hakemuksesta saada ylimääräistä perhehyvitystä seuraavien säännösten mukaisesti:

1. Ylimääräisen perhehyvityksen määrä on

- a) 125 euroa kalenterikuukaudelta sen kuun loppuun asti, jona lapsi täyttää 18 vuotta
- b) 41,68 euroa kalenterikuukaudelta sen kuun päätyttyä, jona lapsi täyttää 18 vuotta.

2. Edellä 1 kohdasta poiketen niiden lasten osalta, jotka asuvat pysyvästi toisessa – – unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen tai Sveitsin alueella, ylimääräisen perhehyvityksen sekä 4 momentissa tarkoitettujen veronhyvitysten määrä määräytyy [Eurostatin] hintatasovertailussa kunkin – – unionin jäsenvaltion, kunkin [ETA-sopimuksen] sopimuspuolen ja Sveitsin osalta julkaistun hintatason sekä Itävallan hintatason välisen suhteen perusteella:

- a) 1.1.2019 alkaen mukautetaan 4 momentissa tarkoitettujen ylimääräisen perhehyvityksen ja veronhyvitysten määrää viitepäivänä 1.6.2018 viimeksi julkaistujen arvojen perusteella. Sen jälkeen kyseistä määrää mukautetaan joka toinen vuosi edeltävän vuoden viitepäivänä 1. kesäkuuta viimeksi julkaistujen arvojen perusteella.
- b) Liittovaltion valtionvarainministeri julkaisee laskentaperusteet ja määrät asetuksella viimeistään 30. syyskuuta edellä a) kohdassa tarkoitettujen viitepäivän jälkeen.^[8]

--

5. Yleisistä verosäännöksistä annetun liittovaltion lain 26 §:n 3 momentin toista virkettä ei sovelleta. Poikkeuksena tähän ovat verovelvollisten, joiden asemapaikka on ulkomailla ja jotka työskentelevät alueellisen julkisyhteisön toimeksiannosta, aviopuolisot ja lapset.

--

(4) Lisäksi silloin, kun lapsi asuu pysyvästi jossain – – unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen tai Sveitsin alueella, sovelletaan seuraavia veronhyvityksiä:

1. Kotitalouden ainoalla palkansaajalla on oikeus kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitykseen. Sen vuotuinen määrä on:

– 494 euroa yhdestä lapsesta (106 §:n 1 momentti)

⁸ Ylimääräisen perhehyvityksen sekä kotitalouden ainoan palkansaajan hyvityksen, yksinhuoltajahyvityksen ja huoltajahyvityksen mukauttamisesta on 1.1.2019 alkavien vaikutuksien säädetty ylimääräisen perhehyvityksen sekä kotitalouden ainoan palkansaajan hyvityksen, yksinhuoltajahyvityksen ja huoltajahyvityksen mukauttamisesta toisessa – – unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] sopimuspuolen tai Sveitsin alueella vakituisesti oleskelevien lasten osalta 27.9.2018 annetussa liittovaltion valtiovarainministerin asetuksessa (Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung des Familienbonus Plus, des Alleinverdiener-, 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), (BGBl. II, 257/2018), joka on saatavilla internetosoitteesta <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319> ja joka on annettu 14.8.2018 annetun vuoden 2018 verolain (Jahressteuergesetz 2018) nojalla, jolla muutettiin erityisesti EStG:tä.

- 669 euroa kahdesta lapsesta (106 §:n 1 momentti).

Määrää korotetaan 220 euroa vuodessa kolmannesta lapselta ja kustakin sitä seuraavasta lapsesta (106 §:n 1 momentti).

--

2. Yksinhuoltajavanhemmillä on oikeus yksinhuoltajahyvitykseen. Sen vuotuinen määrä on:

- 494 euroa yhdestä lapsesta (106 §:n 1 momentti)

- 669 euroa kahdesta lapsesta (106 §:n 1 momentti).

Määrää korotetaan 220 euroa kolmannesta lapsesta ja kustakin sitä seuraavasta lapsesta (106 §:n 1 momentti). Yksinhuoltajavanhemmat ovat verovelvollisia, jotka elävät vähintään yhden lapsen (106 §:n 1 momentti) kanssa vähintään kuuden kuukauden ajan kalenterivuoden aikana asumatta yhdessä aviopuolison tai kumppanin kanssa.

3. Verovelvollisilla, joilla on lapsen lakisääteinen elatusvelvollisuus, on oikeus elatushyvitykseen, jonka määrä on 29,20 euroa kuukaudessa --

4. Edellä 1–3 momentista poiketen veronhyvitysten määrä lapsista, jotka asuvat pysyvästi toisessa -- unionin jäsenvaltiossa taikka [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen tai Sveitsin alueella, määräytyy 3a momentin 2 kohdan mukaisesti. Jos verovelvollisella on oikeus veronhyvitykseen useammasta lapsesta ja nämä oleskelevat eri maissa, vanhimmat kyseiseen etuuteen oikeuttavat lapset on otettava huomioon ennen nuorimpia lapsia.

5. Yleisistä verosäännöksistä annetun liittovaltion lain 26 §:n 3 momentin toista virkettä ei sovelleta. Poikkeuksena tähän ovat verovellisten, joiden asemapaikka on ulkomailla ja jotka työskentelevät alueellisen julkisyhteisön toimeksiannosta, aviopuolisot ja lapset.

--

(7) Jos 1 momentin nojalla maksettava tulovero on alle 250 euroa ja jos kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitys tai yksinhuoltajahyvitys ovat sovellettavissa, sovelletaan seuraavia säännöksiä silloin, kun kyseessä on yksi lapsi (106 §:n 1 momentti):

1. 250 euron ja edellä 1 momentissa tarkoitetun veron välinen erotus on palautettava lisäkorvauksena lapsesta.
2. Jos lapsi asuu pysyvästi toisessa -- unionin jäsenvaltiossa tai [ETA-sopimuksen] muun sopimuspuolen tai Sveitsin alueella, 250 euron määrä korvataan 3a momentin 2 kohdan soveltamisen tuloksena saatavalla määrällä.

--

Tätä määrää korotetaan kultakin seuraavalta lapselta (106 §:n 1 momentti) 250 euron määrällä tai sen korvaavalla määrällä.

(8)

1. Jos 1 ja 2 momentin soveltamisen tuloksena saatavan tuloveron määrä on alle nolla, maksetaan kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitys tai yksinhuoltajahyvitys.

– –”

3. Yleisistä verosäännöksistä annettu liittovaltion laki

20. Yleisistä verosäännöksistä annetun liittovaltion lain 26 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Verosäännösten mukaan henkilön kotipaikka on siellä, missä hänellä on asunto sellaisten seikkojen vallitessa, jotka osoittavat, että hän aikoo pitää asunnon ja käyttää sitä.

(2) Verosäännösten mukaan henkilön vakinainen asuinpaikka on siellä, missä hän oleskelee sellaisten seikkojen vallitessa, jotka osoittavat, ettei hän oleskele kyseisessä paikassa tai kyseisessä maassa ainoastaan tilapäisesti. – –

(3) Itävallan kansalaisia, jotka työskentelevät julkisoikeudellisen yhteisön palveluksessa ja joiden asemapaikka on ulkomailla (ulkomailla työskentelevä virkamieskunta), kohdellaan ikään kuin heidän vakinainen asuinpaikkansa olisi työnantajan sijaintipaikkakunnalla. Sama koskee heidän puolisoaan, jos pariskunta asuu pysyvästi samassa taloudessa, ja heidän talouteensa kuuluvia alaikäisiä lapsia.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

21. Komissio lähetti Itävallan tasavallalle 25.1.2019 virallisen huomautuksen kiinnittääkseen sen huomion huoleen, jota herättää 1.1.2019 alkaen käyttöön otettu mukautusmekanismi, joka koskee Itävallan tasavallan niille työntekijöille, joilla on lapsia, myöntämien perhe-etuuksien sekä sosiaali- ja veroetuuksien määrän mukauttamista lasten vakinaisena asuinpaikkana olevan jäsenvaltion yleiseen hintatasoon.

22. Komissio katsoi, että perhe-etuuden määrän mukauttaminen suhteessa lapsen asuinpaikkaan on vastoin asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklaa, joiden mukaan rahaetuuksia ei saa pienentää sen vuoksi, että perheenjäsen, kuten lapsi, asuu toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi se katsoi, että Itävallan tasavallan lapsista myöntämien etuuksien ja etujen mukauttaminen kohdistuu pääosin muiden jäsenvaltioiden työntekijöihin eikä itävaltalaisiin työntekijöihin. Tällainen välillinen syrjintä on komission mukaan asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun vastaista.

23. Komission viralliseen huomautukseen antamassaan, 25.3.2019 päivätyssä vastauksessa Itävallan tasavalta väittää, että

- unionin oikeudessa säädetään Itävallan käyttöön ottamaan mekanismiin rinnastettavista mekanismeista,
- perhe-etuuden määrän mukauttaminen lapsen asuinpaikan mukaan on sallittua, sillä asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa ei säädetä, että toisessa jäsenvaltiossa asuvista lapsista maksettavien etuuksien määrän on vastattava Itävallassa asuvista lapsista maksettavaa määrää, ja

- kyseessä ei ole välillinen syrjintä, sillä etuuksien tai edun kiinteän määrän mukauttaminen lapsen asuinpaikan yleiseen hintatasoon on objektiivisesti perusteltua ja johtuu kustannusten vastaavan keventämisen johdonmukaisuudesta kaikkien työntekijöiden osalta.

24. Koska komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, se esitti 26.7.2019 perustellun lausunnon, jossa se pitäytyi pääosin kannassaan. Komissio täsmensi, ettei unionin oikeudesta löydy merkityksellistä kriteeriä, ja totesi, että myönnettävät summat ovat kiinteämääräisiä ilman, että niitä mukautettaisiin Itävallan eri alueiden hintatasoon lapsen vakinaisen asuinpaikan mukaan. Näin ollen ero toisessa jäsenvaltiossa asuvista lapsista myönnettävien etuuksien ja etujen tasossa merkitsee välillistä syrjintää, sillä se koettelee ankarammin siirtotyöläisiä kuin itävaltalaisia työntekijöitä. Komission mukaan kyseisten etuuksien ja etujen kiinteämääräisyys osoittaa, että ne eivät ole riippuvaisia lapsen elatuksen todellisista kuluista eivätkä siis takaa perheille lasten tarpeiden täyttämistä koituvien kustannusten oikeudenmukaisempaa jakautumista.

25. Itävallan tasavalta vastasi 24.10.2019 päivätyssä kirjeessään kyseiseen perusteltuun lausuntoon huomauttamalla, että kyseessä olevien perhe-etuuksien sekä sosiaali- ja veroetujen määrät eivät ainoastaan ole kiinteämääräisiä vaan vastaavat todellisia tarpeita. Lisäksi se huomautti, että kyseessä olevien etuuksien ja etujen myöntäminen kiinteämääräisinä summina ei ole esteenä niiden mukauttamiselle lasten asuinpaikan hintatasoon. Mukauttaminen ei Itävallan mukaan merkitse eriarvoista kohtelua, vaan takaa sen, että etuuksia ja etuja nauttiva työntekijä saa aina saman kevennyksen kustannuksista olipa lapsen tosiasiallinen oleskelupaikka missä hyvänsä. Siinäkin tapauksessa, että välillistä syrjintää esiintyisi, se voidaan Itävallan mielestä perustella ennen kaikkea tavoitteella tasapainottaa sosiaaliturvajärjestelmästä aiheutuvia menoja sekä tavoitteella, joka koskee etuuksia tai etuja saavien henkilöiden veronmaksukyvyyn ottamista huomioon.

26. Koska komissio ei pitänyt tätä vastausta vakuuttavana, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen SEUT 258 artiklan mukaisesti.

IV Asianosaisten vaatimukset

27. Komissio vaatii kannekirjelmässään, että unionin tuomioistuin

- toteaa, että ottamalla käyttöön mukautusmekanismin, joka koskee työntekijöiden, joiden lapset asuvat vakituisesti toisessa jäsenvaltiossa, *perheavustusta ja lapsihyvitystä*, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut seuraavien säännösten mukaisia velvoitteitaan:
 - asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artikla sekä
 - asetuksen N:o 883/2004 4 artikla ja asetuksen N:o 492/2017 artiklan 2 kohta;
- toteaa, että ottamalla käyttöön mukautusmekanismin, joka koskee siirtotyöläisten, joiden lapset asuvat vakituisesti toisessa jäsenvaltiossa, *ylimääräistä perhehyvitystä, kotitalouden ainoan palkansaaajan hyvitystä, yksinhuoltajahyvitystä ja elatushyvitystä*, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, ja

– velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Itävallan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Unionin tuomioistuimen presidentin päätösten mukaisesti Tšekin tasavalta (päätös 6.11.2020), Kroatian tasavalta (päätös 20.11.2020), Puolan tasavalta (päätös 19.11.2020), Romania (päätös 12.11.2020), Slovenian tasavalta (päätös 22.10.2020) ja Slovakian tasavalta (päätös 22.10.2020) saavat esiintyä väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia.

30. Unionin tuomioistuimen presidentin 20.11.2020 antamalla päätöksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Itävallan tasavallan vaatimuksia.

31. Unionin tuomioistuimen presidentin 18.12.2020 antamalla määräyksellä EFTAn valvontaviranomainen hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia ja Norjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Itävallan tasavallan vaatimuksia.

32. Komissio toteaa väliintulokirjelmää koskevissa huomautuksissaan, että Tšekin tasavallan, Kroatian tasavallan, Puolan tasavallan, Romanian, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan ja EFTAn valvontaviranomaisen väliintulokirjelmät tukevat kaikkia sen väitteitä, eivätkä niitä horjuta Tanskan kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan väliintulokirjelmissä esitetyt väitteet.

33. Itävallan tasavalta täsmentää väliintulokirjelmää koskevissa huomautuksissaan kannattavansa täysin Tanskan kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan väitteitä ja toteaa, että komissiota tukevat väliintulijat eivät ole esittäneet uusia väitteitä. Itävallan tasavalta pysyttää kaikki vaatimuksensa siinä muodossa kuin ne on esitetty sen vastinekirjelmässä ja toistettu sen vastauskirjelmässä.

V Asian tarkastelu

34. Komissio esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta sen havainnon pohjalta, että poikkeamalla lakisääteisestä kiinteämääräisestä summasta Itävallan tasavalta ottaa käyttöön perheavustuksen ja lapsihyvityksen sekä useiden muiden veroetujen, kuten ylimääräisen perhehyvityksen, kotitalouden ainoan palkansaajan hyvityksen, yksinhuoltajahyvityksen ja elatushyvityksen määrän mukauttamisen sen jäsenvaltion hintatasoon,⁹ jossa kyseisiin etuuksiin oikeuttava lapsi asuu vakinaisesti.

35. Ensimmäinen kanneperuste koskee asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklan rikkomista. Toinen kanneperuste koskee asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaan ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohtaan sisältyvän yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista.

⁹ Ks. asianomaisten jäsenvaltioiden mukaan sovellettavien kertoimien osalta alaviitteet s. 7 ja s. 8 sekä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohdan toinen luetelmakohta esimerkkinä siitä, kuinka suuria erot ovat Itävallan tasavallan rajanaapureina oleviin jäsenvaltioihin sovellettavien kertoimien välillä.

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklan rikkomista

1. Asianosaisten lausumat

a) Komissio

36. Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Itävallan tasavalta rikkoo asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklan mukaisia velvoitteitaan, sillä kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään *perhevustuksen ja lapsihyvityksen, mukauttamisesta* sellaisten työntekijöiden osalta, jotka kuuluvat Itävallan sosiaaliturvajärjestelmään mutta joiden lapset asuvat toisessa jäsenvaltiossa.

37. Komissio toteaa, että:

- Itävallan tasavalta myöntää Itävallassa työskenteleville henkilöille heidän lapsistaan kiinteinä vakiomäärinä perhe-etuuden ja sosiaalisen edun, joita perhevustus ja lapsihyvitys ovat;
- Itävallan tasavallan esittämien asiakirjatodisteiden mukaan Tanskan kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan esittämästä näkemyksestä poiketen Itävallan lainsäätäjä vahvistaa kyseiset määrät yksinomaan lasten iän ja lukumäärän perusteella ottamatta huomioon heidän todellisia tarpeitaan ja siten heidän sosiaalista ympäristöään, ja
- Itävallan oikeussäännöissä on 1.1.2019 lähtien säädetty, että kyseisiä valtion myöntämiä etuuksia on mukautettava lapsen vakinaisena asuinpaikkana olevan jäsenvaltion yleiseen hintatasoon.

38. Komissio väittää, että:

- on kiistatonta, että perhevustus ja lapsihyvitys, jotka ovat valtion maksamia rahaetuuksia lasten elatuksesta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi, ovat asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan z alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettuja perhe-etuuksia;
- nämä etuudet myönnetään laissa määritellyn aseman perusteella ilman lapsiin kohdistuvaa yksilöllistä tarveharkintaa.¹⁰ FLAG:n 8 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti perhevustusten määrä lasketaan lasten määrän ja iän perusteella, aivan samoin kuin EStG:n 33 §:n 3, 3a, 4, 7 ja 8 momentissa vahvistettujen edellytysten mukaisesti myönnettävät veronhyvitykset;
- vaikka Itävallan tasavallan mukaan Itävallan lainsäätäjä on ottanut lähtökohdakseen lasten elatuksesta vastaamiseksi välttämättömät tyypilliset menot, se ei ole esittänyt näyttöä siitä, että Itävallan perhevustuksen taso ja lapsen elatuksen vakiokustannukset olisivat tietyssä suhteessa toisiinsa;
- tämä koskee myös koulumaksuihin ja vaikeavammaisista lapsista myönnettäviä lisäkorvauksia, joiden suhteen Itävallan tasavalta ei kyseisten kiinteämääräisten määrien osalta myöskään

¹⁰ Komissio viittaa tuomioon 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), C-802/18, jäljempänä tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), EU:C:2020:269, 38 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

osoita, että ne ovat sidoksissa lasten sosiaaliseen ympäristöön, vaikka se toteakin, että kyseiset maksut perustuvat Itävallassa voimassa olevaan oppivelvollisuuteen eikä siinä jäsenvaltiossa säädettyyn oppivelvollisuuteen, jossa lapsi käy koulua. Koulumaksujen osalta korotus ei siis ole riippuvainen tosiasiallisesta koulunkäynnistä vaan ainoastaan lapsen iästä;

- sitä vastoin elatusapu, joka vanhemman on Itävallan yksityisoikeuden nojalla maksettava rahana lapselle, lasketaan käytännössä tapauskohtaisesti vanhempien elinolojen ja lapsen tarpeiden mukaan;
- perhe-etuuksien *määrä ei voi olla riippuvainen* työntekijän *perheenjäsenten asumisesta*¹¹ etuudet maksavassa jäsenvaltiossa, kuten nimenomaisesti säädetään asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa etuuksien pienentämisen tai muuttamisen osalta ja saman asetuksen 67 artiklassa sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä on tulkinnut 18.9.2019 antamassaan tuomiossa Moser;¹²
- kyseisten 7 ja 67 artiklan säännökset annettiin sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin oli 15.1.1986 antanut tuomion Pinna,¹³ jossa tulkittiin asetuksen N:o (ETY) 1408/71¹⁴ 73 artiklaa, jota on seurannut asetuksen N:o 883/2004 67 artikla, jonka sisältö on pääosin sama. Komission mukaan tästä seuraa, kun otetaan huomioon julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus¹⁵ kyseisessä asiassa, että ei ole sallittua *mukauttaa* perhe-etuuksien *tasoa* vain sillä perusteella, että osa perheenjäsenistä asuu toisessa jäsenvaltiossa;
- mikään kyseisen asetuksen 67 artiklassa ei viittaa siihen, että olisi perusteltua soveltaa kyseisen asetuksen 7 artiklaa eri tavalla, toisin kuin saman asetuksen 63 artiklassa, joka koskee työttömyysetuuksia, ja 70 artiklan 3 kohdassa, joka koskee erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia;
- unionin lainsäätäjän tavoittelemana päämääränä on estää se, että toisesta jäsenvaltiosta lähtöisin oleva työntekijä saataisiin luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossa Pinna, ja
- säätämällä perhe-etuuksien mukautusmekanismista, jonka seurauksena niiden tasoa muutetaan lasten asuinjäsenvaltion mukaan, Itävallan tasavalta ei kohtele kyseisiä etuuksia *ikään kuin perheenjäsenet* asuisivat Itävallassa.

¹¹ Komissio on myös vahvistanut kantansa vastauksena Norjan kuningaskunnan esittämään vastakkaiseen väitteeseen, jossa esitettiin esimerkkinä lastenrattaista aiheutuvan kustannuksen korvaaminen 50-prosenttisesti sen ostohinnasta perhe-etuudella, jonka määrä voisi olla erilainen jäsenvaltioittain (ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 20). Komissio korosti, että sellaisessa tapauksessa siirtotyöläiselle myönnettävän avustuksen määrä on riippuvainen hänelle aiheutuneista *menoista*. Itävallan mukautusmekanismi kuitenkin perustuu siihen oletamaan, että menot aiheutuvat lapsen asuinpaikkakunnalla, eikä siinä oteta huomioon jossain toisessa jäsenvaltiossa kuin missä hänen vanhempansa työskentelee asuvan lapsen taloudellista ja sosiaalista ympäristöä. Saman esimerkin mukaisesti ei olekaan hyväksyttävissä, että kahden työntekijän hankkimien 100 euron hintaisten lastenrattaiden hinnasta korvataan 50 euroa, jos lapsi asuu Itävallassa, ja jokin toinen summa, jos hän ei asu siellä, vaikka meno onkin sama.

¹² C-32/18, jäljempänä tuomio Moser, EU:C:2019:752, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Komissio, joka viittaa myös kyseisen tuomion 10 ja 54 kohtaan, huomautti lisäksi, että juuri sen vuoksi, että Itävallan kotihoidontuen määrä nimenomaisesti oli riippuvainen tosiasiallisten aikaisempien ansiotulojen määrästä, se oli laskettavissa ottaen huomioon tuensaajan taloudellinen ja sosiaalinen ympäristö.

¹³ 41/84, jäljempänä tuomio Pinna, EU:C:1986:1. Ks. erityisesti kyseisen tuomion 25 kohta.

¹⁴ Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (EYVL 1971, L 149, s. 2). Komissio täsmentää, että tuomiosta 27.9.1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, jäljempänä tuomio Lenoir, 9, 11 ja 16 kohta) seuraa, ettei ”yksinomaan perheenjäsenen lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella määrääjään suoritettavia rahaetuksia” ole mahdollista mukauttaa taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön.

¹⁵ Ks. julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa Pinna (41/84, ei julkaistu, EU:C:1985:215, 7 kohta).

39. Vastauksena Tanskan kuningaskunnan väitteeseen, jonka mukaan myös asetuksen N:o 883/2004 5 artiklan b alakohta puoltaa sitä, että perhe-etuuksien mukauttaminen lapsen asuinpaikkaan on laillista, komissio toteaa, että siinä päin vastoin on kyse samasta olettamasta, joka koskee kyseisessä säännöksessä tarkoitettua, toimivaltaisessa jäsenvaltiossa olevaa asuinpaikkaa, sillä sen on otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa ilmenneet tosiseikat tai tapahtumat, ja tämäkin vahvistaa sen tulkinnan kyseisen asetuksen 7 ja 67 artiklasta.

40. Lisäksi kyseen ollessa Eurooppa-neuvostossa kokoontuneiden valtion- tai hallitusten päämiesten tekemästä, Yhdistynyttä Kuningaskuntaa ja Pohjois-Irlantia koskevaa uutta järjestelyä Euroopan unionissa koskevasta päätöksestä,¹⁶ johon Itävallan tasavalta vetoaa, sillä kyseisen päätöksen mukaan komission oli määrä esittää ehdotus asetuksen N:o 883/2004 muuttamiseksi, jotta jäsenvaltiot voisivat sen nojalla indeksoida jossain toisessa jäsenvaltiossa kuin työntekijän asuinvaltiossa asuvien lasten sosiaalietuudet, komissio korostaa yhtäältä, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisen vuoksi asetusta ei ole muutettu. Toisaalta se katsoo, että kyseisen asetuksen muuttamisen vaikutustenarvioinnista, jonka Itävallan tasavalta mainitsee siltä osin, että yksi mahdollisista vaihtoehdoista koski maastavietävien perhe-etuuksien mukauttamista lasten asuinjäsenvaltioon elintasoon,¹⁷ ei ilmene, että indeksointi olisi ollut voimassa olevan unionin oikeuden mukainen, sillä arvioinnissa suhtaudutaan tähän varauksellisesti¹⁸ eikä komissio päätenyt kyseiseen vaihtoehtoon.

b) Itävallan tasavalta

41. Ensinnäkin *perhevustusten* osalta Itävallan tasavalta esittää, että FLAG:n 1 §:n mukaan perhevustusten myöntämisen tarkoituksena on toteuttaa kustannusten korvaaminen perheen edun mukaisesti, mitä tavoitetta vastaa näiden avustusten FLAG:n 8 §:n 2 momentissa säädetty korottaminen sen lapsen iän mukaan, josta menojen taso on riippuvainen. Itävalta muistuttaa, että FLAG:hen koottiin yhdeksi ainoaksi tueksi useat perheille tarkoitettut eri tuet, joita oli myönnetty toisen maailmansodan jälkeisistä vuosista lähtien, alun pitäen luontoisetuuksina, perheiden tukemiseksi kohdennetusti.

42. Itävallan tasavalta korostaa FLAG:n 8 §:n säännöksiin tukeutuen, että

- perhevustukset on aina laskettu sen kriteerin perusteella, joka koskee lasten toimeentulon varmistamisen kannalta Itävallassa välttämättömiä tyypillisiä menoja;
- ne ovat kiinteämääräisiä, eikä konkreettisista menoista tarvitse esittää selvitystä;
- kyseinen järjestelmä pohjautuu siihen näkemykseen, että kaikille vanhemmille aiheutuu Itävallassa lapsesta aina samat ”peruskulut”, ja
- se, että etuudet lasketaan lapsen todellisten tarpeiden ja hänen taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöönsä läheisesti liittyvien elatusmenojen perusteella,¹⁹ käy ilmi yhtäältä

¹⁶ Ks. ote 18.2. ja 19.2.2016 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmistä, liite I, D jakso, 2 kohta, a alakohta (EUVL 2016, C 69 I, s. 1).

¹⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

¹⁸ Komissio viittaa vaikutustenarviointiin SWD(2016) 460 final/2, osa 1/6, s. 135, 7.3.2 kohta.

¹⁹ Itävallan tasavalta ja Norjan kuningaskunta katsovat, että perhe-etuuksien yhteys elinkustannuksiin vahvistettiin FreScon selvityksessä, jonka otsikkona on ”Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits” ja joka löytyy tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 18 mainitun vaikutustenarvioinnin liitteestä VI, osa 3/6, 1.7.2 kohta, s. 44. Itävallan tasavalta korostaa, että kyseinen selvitys osoittaa erityisesti sen, että perhe-etuuksia lähtökohtaisesti mukautetaan siten, että mukauttaminen aina perustuu inflaatioasteeseen.

lähtökohtaisesti siitä, että niiden määrä kasvaa lasten iän mukaan²⁰ ja erityisesti syyskuussa kouluvuoden alkaessa lasten koko oppivelvollisuuden ajan sekä lasten ollessa vaikeavammaisia. Toisaalta etuuksien määrä pienenee, jos 19-vuotiaalla lapsella on tietynasteisia ansiotuloja.

43. Itävallan tasavalta täsmentää, että perhevustusten määrää, joka vastaa keskimääräisiä elinkustannuksia tai perustarpeita, on korotettu vastaamaan palkka- ja hintatasoa sekä inflaatiota. Toisaalta sitä on voitu pienentää valtion talousarvioon liittyvistä syistä.

44. Itävallan tasavalta selventää perhevustusten rahoittamisesta ja myöntämisedellytyksistä, että

- perhevustuksiin liittyvät menot maksetaan perhevustusten korvausrahastosta (Ausgleichsfond für Familienbeihilfen, Itävalta);²¹
- kyseisen rahaston varat ovat ennen kaikkea peräisin²² niiden työnantajien²³ suorittamista maksuista, joilla on palveluksessaan työntekijöitä Itävallan alueella;²⁴
- itsenäiset ammatinharjoittajat maksavat ainoastaan työnantajina maksuja, joita ei lasketa heidän tulojensa vaan heidän työntekijöilleen maksettujen palkkojen perusteella;
- tällainen maksu katsotaan eräänlaiseksi erikoisveroksi, joka lasketaan kaikkien työntekijöiden yhteenlaskettujen palkkojen perusteella²⁵ riippumatta siitä, onko heillä elätettävänä lapsia, ja
- toisin kuin sosiaaliturvamaksujen kohdalla, yksittäisen työntekijän bruttopalkasta ei tehdä vähennystä, eikä perhevustusten maksaminen ole FLAG:n 2 §:n 1 momentin mukaan yhteydessä ansiotoiminnan harjoittamiseen Itävallassa eikä työnantajan tai itsenäisten ammatinharjoittajien suorittamien maksujen määrään.

45. Toiseksi Itävallan tasavalta huomauttaa *lapsihyvityksen* osalta, että EStG:n 33 §:n 3 momentin mukaisesti verovelvollisella, joka saa perhevustuksia FLAG:n perusteella, on oikeus saada jokaisesta lapsestaan 58,40 euron lapsihyvitys, joka maksetaan samaan aikaan perhevustusten kanssa. Taloudellisesti tarkasteltuna lapsihyvitys on siis perhevustusten korotuksen kaltainen. Toisin kuin perhevustukset, lapsihyvitystä ei kuitenkaan rahoiteta perhevustusten korvausrahaston varoista, vaan yleisistä verotuloista.

²⁰ Itävallan tasavalta korostaa, että lasten määrään ja ikään perustuva kriteeri ei yksin ole ratkaiseva arvioitaessa etuuden luonnetta ja huomioon otettuja käytännön erityispiirteitä. Tältä osin se pitää ”paljonpuhuvana” Norjan kuningaskunnan esittämää seuraavaa esimerkkiä: ”Jäsenvaltio A on selvittänyt tilastotiedoista, että lastenrattaat maksavat keskimäärin 100 euroa ja että 50-prosenttinen korvaus niistä on siis 50 euroa. Tarpeettoman työlään korvausjärjestelmän välttämiseksi kyseinen valtio päättää alun alkaen maksaa etuuden kiinteämääräisenä 50 euron summana, johon liittyy indeksointisääntö, jolla korjataan lastenrattaiden hintojen nousua. Lisäksi sen varmistamiseksi, että kyseisen etuuden tarkoitus ja tehtävä toteutuvat olipa lasten asuinpaikka mikä hyvänsä, kuten edeltävän korvausjärjestelmän yhteydessä tapahtui automaattisesti, lainsäätävä ottaa lisäksi käyttöön indeksointijärjestelmän lastenrattaiden hankkimisesta eri jäsenvaltioissa aiheutuvien todellisten kustannusten korjaamiseksi.” Ks. tämän osalta tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 11.

²¹ Ks. FLAG:n 39 §:n 1 momentti.

²² Itävallan tasavalta huomauttaa, että lisäksi perhevustusten korvausrahaston varat muodostuvat pääosin kiinteämääräisestä summasta tuloverosta, yritys- ja tuloveron osuuksista sekä maa- ja metsätalousyritysten suorittamista maksuista ja eri liittoministeriöiden maksamista korvauksista. Ks. FLAG:n 39 §:n 2 momentin b–h kohta.

²³ Ks. FLAG:n 39 §:n 2 momentin a kohta.

²⁴ Ks. FLAG:n 41 §:n 1 momentti.

²⁵ Ks. FLAG:n 41 §:n 3 momentti.

46. Sen sijaan ylimääräistä perhehyvitystä ja muita kyseessä olevia veroetuja²⁶ ei ole pidettävä lasten elatukseen myönnettävänä avustuksena vaan verotaakan kevennyksen kautta saatavana korvauksena siitä syystä, että ansiotoimintaa harjoittavien verovelvollisten, joilla on lapsia, veronmaksukyky on pienempi kuin ansiotoimintaa harjoittavien lapsettomien verovelvollisten, vaikka heillä olisi yhtä suuret tulot. Veronmaksukyvyn arvioinnissa otetaan huomioon lapsen elatuksen edellyttämät aineelliset perustarpeet (tai keskimääräiset tarpeet), joihin kuuluvat hänen elämänsä kannalta välttämättömät toiminnot.

47. Itävallan tasavalta selittää päätöstään, joka koskee kyseessä olevien perhe-etuuksien ja veroetujen määrän²⁷ mukauttamista lapsen asuinvaltion mukaan Eurostatin julkaiseman hintatasovertailun perusteella, erityisesti perheavustusten ja lapsihyvityksen tarkoituksella, joka on lapsen elatuksesta tyypillisesti aiheutuvien kustannusten osittainen korvaaminen vanhemmille, sekä sillä, että kyseiset kustannukset ovat lähtökohtaisesti riippuvaisia vakinaisen asuinpaikan hintatasosta.

48. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyminen unionin alueella ja siitä johtuva perheavustusten ja lapsihyvityksen vieminen toiseen maahan aina samansuuruisina riippumatta siitä, missä valtiossa näihin etuihin oikeuttavilla lapsilla on vakinainen asuinpaikka, ovat aiheuttaneet yhä suurempia vääristymiä kyseiseen etuusjärjestelmään. Siinä tapauksessa, että lapsi asui matalan ostovoiman jäsenvaltiossa, tuen vaikutus ylitti tarkoitetun kevennyksen.²⁸ Jos lapsi sitä vastoin asui korkeamman ostovoiman jäsenvaltiossa, kevennys alitti tarkoitetun toimenpiteen.

49. Kolmanneksi Itävallan tasavalta katsoo *vastauksena* komission *ensimmäiseen kanneperusteeseen*, että mekanismia perheavustuksen ja lapsihyvityksen määrän mukauttamiseksi kaikkien, niin itävaltalaisten kuin muunmaalaisten työntekijöiden kohdalla, ei ole kielletty asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklassa.

50. Itävallan tasavalta väittää, että

- ainoastaan asetuksen N:o 883/2004 67 artikla on sovellettavissa tässä tapauksessa, sillä siinä on nimenomaisia säännöksiä perhe-etuuksien maastaviemisestä toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten osalta, kun saman asetuksen 7 artiklan kohteena sen sijaan ovat kaikki ne sosiaaliturvaetuudet, joista kyseisessä asetuksessa säädetään;
- kyseisen 67 artiklan sanamuoto ei ole esteenä asianomaisen perhe-etuuden konkreettisen luonteen, tarkoituksen ja ehtojen ottamiselle huomioon, ja Norjan kuningaskunta katsoo perustellusti, että velvoite absoluuttisten summien viemisestä toiseen maahan kaikissa tapauksissa olisi vastoin kyseistä säännöstä samoin kuin asetuksen N:o 883/2004 7 artiklaa, ja
- perheavustusten ja lapsihyvityksen määrä ei ole *arvoltaan* riippuvainen siitä, että lapsen asuinpaikka on Itävallassa, sillä näiden etuuksien tarkoituksena on korvata osa lasten elatuskustannuksista, jotka *määräytyvät lasten asuinpaikan hintatason mukaan*.

²⁶ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

²⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohdan ensimmäinen ja toinen luetelmakohta.

²⁸ Ks. esimerkkinä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

51. Tämän osalta Itävallan tasavalta viittaa myös seuraaviin:

- asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 16 perustelukappale, jossa täsmennetään, että kyseen ollessa etuuksista, joilla on yhteys asianomaisen henkilön taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön, asuinpaikka voidaan ottaa huomioon;²⁹
- tuomio 15.3.2001, Offermanns,³⁰ josta sen mukaan käy ilmi, että ilmaisulla ”korvaamaan perhekustannuksia” tarkoitetaan erityisesti julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi, mistä sen mielestä voidaan päätellä, että perhe-etuuksilla on suora yhteys lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja että niitä voidaan siksi mukauttaa todellisten kustannusten ottamiseksi huomioon;
- ratkaisuehdotus,³¹ jonka julkisasiamies Slynn antoi tuomioon Lenoir johtaneessa asiassa, ja kyseisen tuomion 16 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi lukuvuoden alkaessa kiinteämääräisenä maksettavasta tuesta, että asetus N:o 1408/71 ei ollut esteenä sille, ettei perhe-etuuksien saaja, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen ja asuu toisen jäsenvaltion alueella, voisi vaatia alkuperämaansa sosiaaliturvalaitoksia maksamaan lukuvuoden alkamisavustuksia, jos niitä ei laskettaisi yksinomaan lasten lukumäärän ja iän mukaan, vaan ottaen huomioon taloudellinen ja sosiaalinen ympäristö ja näin ollen asianomaisten henkilöiden asuinpaikka, sekä
- tuomio Moser, erityisesti 53 ja 54 kohta, joista sen mukaan ilmenee, että kansallisen lainsäädännön *tarkoitus*³² on ratkaiseva tekijä. Koska kyseisessä asiassa oli kyse ansiotulon korvaavan etuuden myöntämisestä lastenhoitokauden aikana, unionin tuomioistuin katsoi, että työskentelyvaltion todelliset palkkaehdot oli otettava huomioon asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan mukaisesti myönnettävän erotusetuuden määrän laskemiseksi perhe-etuuden osalta.

52. Siksi Itävallan tasavalta katsoo ensinnäkin, että viittaamalla tuomioon Lenoir ja tuomioon Moser komissio ei voi väittää, että kiinteämääräisenä summana myönnettäviä etuuksia – toisin kuin suoraan etuudensaajien todellisen tilanteen perusteella myönnettäviä etuuksia – ei missään tapauksessa voitaisi mukauttaa. Itävallan tasavalta onkin sitä mieltä, että kyseessä olevat etuudet ovat rinnastettavissa tuomion Lenoir kohteena olleisiin etuuksiin. Se huomauttaa, että tavanomaisten välttämättömyystarvikkeiden hankintakustannukset, jotka eivät yksinomaan liity lukuvuoden alkamiseen mutta liittyvät myös siihen, on samoin korvattu kiinteämääräisinä sen maksamien perhevastustusten yhteydessä. Lisäksi Itävalta korostaa, että tuomiossa Moser kyseessä olleen etuuden tarkoituksen huomioon ottaminen on sovellettavissa nyt käsiteltävässä asiassa.

²⁹ Itävallan tasavallan mukaan asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 16 perustelukappale ei liity saman asetuksen 70 artiklaan, koska kyseisen artiklan tarkoituksena on jättää toiseen jäsenvaltioon vietävyyttä koskevan säännön ulkopuolelle verorahoitteisia erityisuuksia, joilla turvataan vammaisille henkilöille palkkatulon korvaava tulo tai erityisuuksia ja jotka ovat nimenomaisesti maksettavissa niitä saavien henkilöiden asuinpaikkakunnalla.

³⁰ C-85/99, EU:C:2001:166, 41 kohta, joka koskee asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan i alakohdan tulkintaa. Kyseisessä säännöksessä on kyse perhe-etuuksista, jotka on pidettävä erillään perhevastuksista, jotka on määritelty saman säännöksen ii alakohdassa. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta. Perhe-etuuksien viemistä toiseen jäsenvaltioon koskevaa sääntöä, joka esitetään kyseisen asetuksen 73 artiklan 1 kohdassa, ei sovellettu näihin etuuksiin.

³¹ Julkisasiamies Slynin ratkaisuehdotus asiassa Lenoir (313/86, ei julkaistu, EU:C:1988:87).

³² Norjan kuningaskunnan väliintulokirjelmään yhtyen Itävallan tasavalta väittää myös, että asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan, että on otettava huomioon etuuksien konkreettinen luonne, tarkoitus ja ehdot sekä muun muassa se, että kyse on etuudesta, joka suunnataan lapsen tarpeisiin tai lasketaan suhteessa vanhempien tuloihin. Näin ollen velvoite viedä etuuksia absoluuttisina summina toiseen jäsenvaltioon kaikissa tapauksissa olisi vastoin asetuksen N:o 883/2004 67 artiklaa ja myös sen 7 artiklaa.

53. Itävallan tasavalta väittää tarkemmin sanoen, että lasten asuinjäsenvaltion ostovoimaan mukautusmekanismilla sopeutetut perhevastukset ovat yhä edelleen muutamissa jäsenvaltioissa, joiden kerroin on alle 100 prosenttia – osittain jopa huomattavasti – korkeammat kuin etuus, joka on myönnettävissä lasten asuinpaikkakunnalla. Se esittää seuraavat kaksi esimerkkiä summasta, joka maksetaan yksiläpöiselle perheelle, jolla on vastasyntynyt lapsi: kun perhevastusten määrä Unkarissa vuonna 2020 oli 12 200 Unkarin forinttia (HUF) kuukaudessa eli noin 34 euroa, Itävallan maksamat mukautetut perhevastukset ja lapsihyvitys olivat 99,13 euroa eli lähes kolminkertaiset. Saman voi todeta Slovakian perhevastuksista, jotka vuonna 2020 olivat 24,95 euroa kuukaudessa, kun mukautetut perhevastukset ja lapsihyvitys olivat 122,57 euroa eli lähes viisi kertaa suurempi summa kuin Slovakian maksama hyvitys.³³

54. Toiseksi Itävallan tasavalta on sitä mieltä, että komissio ei voi vedota tuomioon Pinna, sillä se koski kansallista lainsäädäntöä, jossa suljettiin pois perhe-etuuksien *myöntäminen*, minkä vuoksi se on erilainen kuin Itävallan käyttöön ottama maksettavien etuuksien määrän mukautusmekanismi.

55. Itävallan tasavalta huomauttaa lisäksi, että kun otetaan huomioon kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa kyseessä olleen Ranskan lainsäädännön tavoite, yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaan hyväksynyt julkisasiamies Mancinin esittämiä näkökohtia,³⁴ jotka koskivat sellaisia säännöksiä, joissa säädetään maastavietävien etuuksien mukauttamisesta. Tätä käsitystä ei myöskään voida soveltaa Itävallan perhevastuksiin, koska niissä otetaan huomioon elinkustannukset ja koska perhevastukset tai lapsihyvitys eivät kumpikaan ole *peruspalkkaa täydentäviä osatekijöitä*,³⁵ sillä ne myönnetään mahdollisesta ansiotulosta riippumatta.

56. Kolmanneksi, kun kyse on komission väitteestä, joka perustuu siihen, ettei *Yhdistynyttä Kuningaskuntaa koskeva uusi järjestely* tullutkaan voimaan,³⁶ Itävallan tasavalta toteaa, että Yhdistyneeseen kuningaskuntaan nähden tehdyn sitoumuksen tarkoituksena kuitenkin oli ottaa huomioon unionissa esiintyvät eri hintatasot sekä lisäksi – toisin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä nostetun kanteen yhteydessä arvioitavissa säännöksissä – lapsista asuinvaltiossa myönnettävien etuuksien merkitys. Itävalta toteaa myös, että Eurooppa-neuvosto katsoi päätelmiensä 2 kohdassa, että sen toteuttama toimenpide oli ”*täysin perussopimusten mukainen*”³⁷ ja että komissio oli katsonut, ettei hyväksyty vaihtoehto rikkonut SEUT 48 artiklaa.³⁸

57. Tämän osalta Itävallan tasavalta korostaa, että vaikka asetuksen N:o 883/2004 mukauttamista kylläkin harkittiin, sama ei koskenut asetusta N:o 492/2011. Se päättlee tästä, että kyseisen asetuksen 7 artikla, samoin kuin asetuksen N:o 883/2004 4 artikla, ei sisällä syrjimättömyyden periaatetta, joka olisi ankarampi kuin se, joka on vahvistettu primäärioikeudessa.

³³ Mukauttamisen merkityksen korostamiseksi myös suhteessa hintatasoon Tanskassa, jossa kuluttajahinnat ovat unionimaiden korkeimmat, esimerkkinä esitetään vertailu Bulgariaan, jossa on unionin alhaisimmat kuluttajahinnat. Kun kyse on työntekijästä, joka on unionin kansalainen ja jolla on yhden vuoden ikäinen lapsi, Tanskan myöntämä kuukausiavustus on kymmenkertainen Bulgarian vastaavaan avustukseen nähden. Jos Tanskan avustusta mukautetaan Bulgarian hintatasoon (indeksi noin 40 viitattaessa Tanskan tasoon 100), se on Bulgarian avustuksen määrään nähden nelinkertainen.

³⁴ Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa Pinna (41/84, ei julkaistu, EU:C:1985:215).

³⁵ Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa Pinna (41/84, ei julkaistu, EU:C:1985:215, 7 kohta). Kursivointi tässä.

³⁶ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

³⁷ Kursivointi lisätty Itävallan tasavallan vastinekirjelmässä.

³⁸ Itävallan tasavalta vetoaa kyseisten päätelmien (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 16) liitteessä V olevaan Euroopan komission lausumaan ”muuhun kuin työntekijän asuinjäsenvaltioon vietävien lapsenetuksien indeksoimisesta” sekä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 18 mainittuun vaikutustenarviointiin, 7.3.2 kohta, s. 135.

58. Yhteenvetona Itävallan tasavalta korostaa, että asetuksen N:o 883/2004 muuttaminen ei olisi ollut välttämätöntä tapauksissa, joissa jäsenvaltio etuuksien maastaviemisen tapauksessa mukauttaa objektiivisten sääntöjen mukaisesti ylös- tai alaspäin sellaista perhe-etuuksia, jolla on yhteys kyseisen jäsenvaltion taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön, ja että tämä on tilanne sen oman lainsäädännön osalta, joka on sen vuoksi erotettava niistä toimenpiteistä, joita vuonna 2016 harkittiin Yhdistyneeseen kuningaskunnan osalta.

2. Arviointi asiasta

59. Komission nostaman, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena on Itävallan lainsäädäntö, jossa on 1.1.2019 alkaen sallittu tiettyjen perhe-etuuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen määrän mukauttaminen ylös- tai alaspäin sen jäsenvaltion yleisen hintatason mukaan, jossa kyseisiin etuuksiin oikeuttavat lapset asuvat pysyvästi, Eurostatin hintatasovertailussa kunkin jäsenvaltion osalta julkistetun hintatason ja Itävallan tasavallan hintatason välisen suhteen perusteella.³⁹

60. Ensimmäisessä kanneperusteessa, joka koskee asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklan rikkomista, on kyse perheavustuksista ja lapsihyvityksestä.

61. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdan mukaan kyseistä asetusta sovelletaan kaikkeen *perhe-etuuksia* koskevien sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön.

62. Tässä tapauksessa on kiistatonta, että kyseessä olevat Itävallan etuudet ovat kyseisen asetuksen 1 artiklan z alakohdassa tarkoitettuja perhe-etuuksia; kyseinen ilmaisu käsittää kaikki luontois- tai rahaetuudet, jotka on *tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia*, lukuun ottamatta saman asetuksen liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.⁴⁰

63. Näin ollen, kuten komissio perustellusti huomauttaa, kyseisiin etuuksiin sovelletaan yleissääntöä, josta on säädetty asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta” ja joka koskee ennen kaikkea rahaetuuksien *määrää*, sillä kyseisen artiklan mukaan rahaetuuksia ei saa *pienentää* tai *muuttaa* sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee.

64. Kyseisessä säännössä toistetaan SEUT 48 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa esitetty sosiaaliturvaetuuksien maastavietävyys. Tällaisten etuuksien määrän vahvistaminen perheenjäsenten asuinpaikan mukaan merkitsee siis unionin kansalaisille annetun, vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden loukkaamista.⁴¹

³⁹ Kyseistä mekanismia sovelletaan myös Itävallan tasavallan ja kunkin ETA-sopimuksen osapuolen sekä Sveitsin välillä.

⁴⁰ Unionin tuomioistuin on tämän osalta muistuttanut, että ilmaisua ”korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti avustusta, joka annetaan julkisista varoista perheen menoihin lasten elatuksesta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. Ks. tuomio Caisse pour l’avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴¹ Ks. tuomio 19.7.2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, 38 kohta) ja tuomio Caisse pour l’avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (69 kohta).

65. Asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa kylläkin säädetään siinä nimenomaisesti sallituista varauksista.⁴² Asetuksen 67 artikla ei kuitenkaan kuulu niihin. Kuten komissio ja suurin osa sitä tukevista väliintulijoina olevista jäsenvaltioista väittävät, mainitussa säännöksessä, joka sisältyy perhe-etuuksia käsittelevään kyseisen asetuksen 8 lukuun, sen sijaan vahvistetaan se periaate, että perheenjäsenen asumisella jäsenvaltiossa, joka ei ole kyseiset etuudet myöntävä jäsenvaltio, ei ole merkitystä.

66. Unionin tuomioistuin on aivan hiljattain muistuttanut tämän osalta, että asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan tarkoituksena on estää se, että jäsenvaltio voisi tehdä perhe-etuuksien myöntämisen *tai määrän* riippuvaiseksi siitä, että työntekijän perheenjäsenet asuvat etuudet myöntävässä jäsenvaltiossa.⁴³

67. Sen vuoksi katson, että ottaen huomioon asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa esitetty sääntö, joka koskee olettaen työntekijän asuinpaikasta jäsenvaltiossa, jossa hän on harjoittanut oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sekä hänen koko perheensä asuinpaikasta⁴⁴ ja jolla varmistetaan siirtotyöläisten yhdenvertainen kohtelu, ei ilman kyseisen säännöksen muuttamista ole hyväksyttävissä,⁴⁵ että jäsenvaltio ottaisi lainsäädännössään käyttöön poikkeuksen perhe-etuuksien määrän tarkan vastaavuuden periaatteeseen katsomalla, että kyseinen vaatimus voidaan täyttää ainoastaan arvon osalta, sen kansallisen lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän mukaisesti, joka koskee perheestä aiheutuvien kustannusten korvaamista.

68. Tätä arviointia tukevat yhtäältä asetuksen N:o 883/2004 yleisrakenne, sillä sen 68 artiklassa säädetään ensisijaisuussäännöistä, joiden tarkoituksena on estää etuuksien perusteeton päällekkäisyys tilanteessa, jossa useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään etuuksista samalle ajanjaksolle ja samoille perheenjäsenille,⁴⁶ ja toisaalta asetuksen (EY) N:o 987/2009⁴⁷ 60 artikla, johon EFTAn valvontaviranomainen ja Tšekin tasavalta vetoavat ja jossa määritellään menettely asetuksen N:o 883/2004 67 ja 68 artiklan soveltamista varten. Tämän osalta unionin tuomioistuin on muistuttanut, että tavoiteltuna päämääränä on taata useiden jäsenvaltioiden maksamien etuuksien saajalle kokonaismäärä, joka on sama kuin sen suotuisimman etuuden määrä, joka hänelle myönnetään näistä valtioista yhden ainoan lainsäädännön mukaan.⁴⁸ Tämä järjestelmä perustuu siihen perusajatukseseen, että jos siirtotyöläinen maksaa sosiaaliturvamaksuja ja veroja jossain jäsenvaltiossa, hänen on voitava saada samat avustukset kuin kyseisen valtion omien kansalaisten.⁴⁹ Kyseinen järjestelmä muuttuisi tehottomaksi, jos jollain jäsenvaltiolla olisi oikeus mukauttaa etuuksien määrää niiden saajan asuinpaikan perusteella.

⁴² Ks. mm. asetuksen N:o 883/2004 70 artikla, joka koskee erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia.

⁴³ Ks. tuomio 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Avustustyöntekijä perhevastuut) (C-372/20, EU:C:2021:962, 76 kohta) ja tuomio Moser (36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vastaavasti tuomio Pinna (9 kohta) sekä tuomio 5.10.1995, Imbernon Martínez (C-321/93, EU:C:1995:306, 22 kohta).

⁴⁴ Ks. tuomio 7.6.2005, Dödl ja Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, 45 kohta), tuomio 22.10.2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720, 35 kohta) ja tuomio Moser (37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin vahvisti, että asetuksen N:o 883/2004 67 artiklaa sovelletaan työntekijään, joka työskentelee muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädäntöä häneen sovelletaan. Ks. myös kyseisen asetuksen 5 artiklan b alakohda, jossa vahvistetaan tosiseikkojen rinnastamisen periaate ja jossa esiintyy myös ilmaus ”ikään kuin”, ja tuomio 12.3.2020, Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail d’Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, 42–44 kohta).

⁴⁵ Totean tämän osalta, ettei muutoksia ole tehty Yhdistyneen kuningaskunnan eduksi vuonna 2016 harkitun ehdotuksen jälkeen. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 ja 56 kohta.

⁴⁶ Ks. tuomio Moser (41 kohta) muistutuksena etuuksien päällekkäisyyden estämistä koskevien sääntöjen yksityiskohtaisesta soveltamisjärjestyksestä silloin, kun etuuksien myöntäjinä on samoin perustein useampi kuin yksi jäsenvaltio.

⁴⁷ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 284, s. 1).

⁴⁸ Ks. tuomio Moser (42 ja 46 kohta).

⁴⁹ Ks. tuomio 10.7.2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69. Itävallan tasavalta esittää Tanskan kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan tukemana tämän tulkinnan vastaisia väitteitä, jotka perustuvat tuomioon Pinna⁵⁰, tuomioon Lenoir⁵¹ ja tuomioon Moser⁵². Katson kuitenkin, että ne on hylättävä sosiaaliturvan alalla sovellettavien asetusten sisällön kehityksen ja kyseisten tuomioiden ulottuvuuden perusteella.

70. Ensinnäkin on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut perhe-etuuksien maastavietävyyttä koskevan periaatteen tuomiossa Pinna ja myöhemmin tuomiossa Lenoir,⁵³ jossa viitataan siihen. Tulkittaessa asianosaisten väitteitä, jotka yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen tuomiossa Pinna,⁵⁴ voidaan jopa todeta, että kyseiseen tuomioon johtaneen oikeusriidan kohteena oli ero etuuksien määrissä tai tasossa sen jäsenvaltion mukaan, jossa asianomaiset perheenjäsenet asuivat, minkä johdosta oli kyseenalaistettu oikeudet, jotka työntekijä oli saavuttanut häneen sovelletun lainsäädännön ja näin ollen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaamista koskevan tavoitteen mukaisesti.

71. Toiseksi katson, että tuomiossa Lenoir hyväksytyllä poikkeuksella, joka koskee sosiaaliseen ympäristöön läheisesti liittyvien etuuksien myöntämistä,⁵⁵ on rajallinen ulottuvuus.

72. Kyseistä ratkaisua onkin tarkasteltava niiden oikeussääntöjen yhteydessä, joiden perusteella se annettiin, ennen kaikkea asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan yhteydessä, jossa erotellaan toisistaan *perheavustukset*, joilla tarkoitetaan yksinomaan perheenjäsenten lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella määrääjain suoritettavia rahaetuuksia, ja *perhe-etuudet*, joka ilmaisu käsittää kaikki luontois- tai rahaetuudet, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta liitteessä I mainittuja erityisiä synnytysavustuksia.⁵⁶

73. Lisäksi, kuten Puolan tasavalta nyt korostaa, poikkeusta yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Lenoir hyväksymästä sosiaaliturvaetuuksien maastavietävyyttä koskevasta periaatteesta on laajennettu maksuihin perustumattomiin muihin *erityis*etuuksiin.⁵⁷

74. Yhtäältä onkin todettava, että unionin lainsäätäjä ei ole sisällyttänyt asetukseen N:o 883/2004, sen 1 artiklan z alakohtaan, tällaista erottelua eri perhe-etuuksien välillä. Toisaalta on todettava, että poikkeuksena asuinpaikkaa koskevia sääntöjä käsittelevässä kyseisen asetuksen 7 artiklassa esitetystä yleisperiaatteesta taloudellista ja sosiaalista ympäristöä koskeva kriteeri on hyväksytty ainoastaan kyseisen asetuksen 70 artiklan aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien osalta.⁵⁸

75. Kolmanneksi, kun kyse on tuomiosta Moser, jonka perusteella Itävallan tasavallan ja Norjan kuningaskunnan mukaan voidaan katsoa, että ratkaisevaa on asianomaisen etuuden tavoite, unionin tuomioistuimen tulkintaa ei mielestäni voida soveltaa tässä asiassa. Kyseiseen tuomioon

⁵⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

⁵¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdan kolmas luetelmakohta.

⁵² Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdan neljäs luetelmakohta.

⁵³ Ks. tuomio Pinna (21 kohta) ja tuomio Lenoir (14 kohta).

⁵⁴ Ks. tuomio Pinna (10, 11 ja 14 kohta).

⁵⁵ Ks. tuomio Lenoir (16 kohta).

⁵⁶ Ks. tuomio Lenoir (9 kohta) lainsäädäntöhistorian palauttamiseksi mieleen ja tuomio Pinna (9 ja 18 kohta).

⁵⁷ Ks. tuomio 6.7.2006, Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 18.12.2007, Habelt ym. (C-396/05, EU:C:2007:810, 81 kohta).

⁵⁸ Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 16 perustelukappale. Tämän osalta on johdonmukaista, että unionin lainsäätäjä on vahvistanut tämän kriteerin etuuksien tavoitteen eli vähimmäistoimeentulon turvaamisen perusteella, sillä se voidaan määrittää vain asuinpaikan taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön mukaan.

johtaneessa asiassa oli nimittäin kyse nimenomaan ansiotulosidonnaisesta kotihoidontuesta, joka oli korvaus ansiotulojen menetyksestä. Koska kyseisen tuen määrä oli nimenomaisesti riippuvainen aiemmasta tulosta, unionin tuomioistuimen oli perusteltua tehdä palkanmenetyksen korvaamisen tavoitteen mukainen tulkinta katsomalla, että kyseisen tuen määrä oli laskettava tosiasiallisen palkan perusteella. Minitussa unionin tuomioistuimen tuomiossa annettu ratkaisu ei siis perustunut mahdollisuuteen mukauttaa perhe-etuus sen saajan asuinpaikan taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön.

76. Viittaaminen tuomioon Moser ei ole tässä tapauksessa relevanttia perhe-etuuksien määrän mukauttamisen perustelemiseksi erityisesti siitä syystä, että se ei ole riippuvainen todellisista kustannuksista vaan määräytyy laissa määritellyn aseman perusteella ilman minkäänlaista tuensaajin kohdistuvaa yksilöllistä tarveharkintaa.⁵⁹

77. Toteankin komission ja sitä väliintulijoina tukevien jäsenvaltioiden tavoin, että unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että Itävallan tasavallan myöntämät perhevastuut vastaavat niille asetuksessa N:o 1408/71 vahvistettua määritelmää eli kyse on rahaetuksista, jotka suoritetaan määrääjän tuensaajan perheelle yksinomaan tuensaajan perheenjäsenten lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella.

78. Tämän osalta totean ensinnäkin, että FLAG:n 8 §:n sanamuodon mukaan yhdelle henkilölle maksettavien perhevastuusten määrä määräytyy niiden lasten lukumäärän ja iän perusteella, joista kyseiset perhevastuut myönnetään. Toiseksi totean, että kyseisen etuuden määrän ja sen laskemisen perustana olevan todellisen hintatason välistä yhteyttä ei ole täsmennetty millään tavoin.⁶⁰ Itävallan tasavalta ei siis voi ainoastaan väittää, että se, että kyseisen avustuksen määrä kasvaa ikävuosien myötä, osoittaisi määrän olevan ”lähtökohtaisesti” yhteydessä lapsen elatuskustannuksiin.

79. Yleisesti voidaan todeta, että kyseessä olevasta kansallisesta lainsäädännöstä ei käy ilmi, mitkä perhe-etuuksien kiinteän määrän vahvistamisen perustana olevat juoksevat kustannukset tarkkaan ottaen ovat,⁶¹ eikä se, minkä muiden seikkojen kuin lasten iän tai lukumäärän perusteella niiden korottaminen voisi olla perusteltua ja missä suhteessa. Näin ollen komissio voi perustellusti väittää, että konkreettisiin tarpeisiin perustuvia todellisia menoja⁶² ei oteta huomioon, mitä käsitystä tukee se, että määrät ovat yhdenmukaiset Itävallan koko alueella eikä Itävallan hintatasoon liittyviä vaihteluita oteta huomioon.

80. Ehdotankin kaiken edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin katsoisi komission ensimmäisen kanneperusteen perustelluksi.

⁵⁹ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (36 ja 37 kohta).

⁶⁰ On huomattava, että FreSco-selvityksessä, johon Itävallan tasavalta vetosi Norjan kuningaskunnan tavoin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 19) vuosien 2016 ja 2017 tilanteen osalta, ei selvennetä tätä lainkaan, vaan siinä tarkastellaan vain inflaatioasteen mukaista mukauttamista.

⁶¹ Sama koskee koulutusavustusta tai lapsen vammaisuuden perusteella myönnettävää avustusta, kuten unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirjoista ilmenee. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdan neljäs luetelmakohta ja 42 kohdan neljäs luetelmakohta.

⁶² Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 11. Norjan kuningaskunnan esittämästä esimerkistä käy tämän osalta ilmi, ettei ostopaikkakunnan mukaista todellista menotasoa nimenomaan ole otettu huomioon. Sama koskee siirtotyöläisten tilanteessa huomioon otettavia moninaisia tekijöitä, joita ovat erityisesti toisen vanhemman muualla asumisesta aiheutuvat lisäkustannukset, kuten Romania on huomauttanut.

B Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista

1. Asianosaisten lausumat

a) Komissio

81. Komissio katsoo toisessa kanneperusteessaan, että Itävallan tasavalta on loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, josta on yhtäältä säädetty asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa, siltä osin, että asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännöllä otetaan käyttöön sekä *perheavustuksen* että *lapsihyvityksen* mukauttaminen, ja josta on toisaalta säädetty jälkimmäisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa sen osalta, että kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään *ylimääräisen perhehyvityksen, kotitalouden ainoan palkansaajan hyvityksen, yksinhuoltajahyvityksen ja elatushyvityksen* mukauttamisesta lapsen asuinpaikan mukaan.

82. Komissio toteaa, että:

- asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan tarkoituksena on SEUT 45 artiklan 2 kohdan mukaisesti taata asianomaisille työntekijöille yhdenvertaisuus sosiaaliturva-asioissa kansalaisuudesta riippumatta niin, että kaikki jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä tältä osin johtuva syrjintä poistetaan;⁶³
- myös asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa konkretisoituu yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on esitetty SEUT 45 artiklan 2 kohdassa, jossa siirtotyöläisiä suojellaan paitsi kansalaisuuteen perustuvalta välittömältä syrjinnältä myös kaikilta välillisen syrjinnän muodoilta, ja
- kyseinen säännös käsittää kaikki edut, niin sosiaaliset kuin veroedut, jotka työsopimukseen liittyvinä tai liittymättöminä yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti heidän objektiivisen työntekijäasemansa perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että heidän vakinainen asuinpaikkansa on asianomaisen valtion alueella.⁶⁴

83. Komissio väittää, että:

- perheavustus ja lapsihyvitys ovat sekä perhe-etuuksia, joita koskee asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädetty yhdenvertaisen kohtelun periaate, että asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan mukaisia sosiaalisia etuja;⁶⁵
- ylimääräinen perhehyvitys, kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitys, yksinhuoltajahyvitys ja elatushyvitys, joita Itävallan tasavalta myöntää alueellaan työskenteleville henkilöille heidän lapsistaan näiden todellisista tarpeista ja siten näiden sosiaalisesta ympäristöstä riippumatta, ovat verotukseen liittyviä etuja, sillä ne laskevat tuloveron määrää. Sikäli kuin – siinä tapauksessa, ettei veroa peritä lainkaan – kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitys ja

⁶³ Komissio vetoaa tuomioon 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁶⁴ Komissio vetoaa tuomioon 12.5.1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, 25 kohta).

⁶⁵ Komissio vetoaa tuomioon Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

yksinhuoltajahyvitys maksetaan lisäkorvauksena lapsesta, oletuksena on, että korvauksen saaja on myös tuloverovelvollinen Itävallassa. Myös näitä veronhyvityksiä koskee siis asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädetty yhdenvertaisen kohtelun periaate, ja

- kiinteämääräisten perhe-etuuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen määrän mukauttamisella 1.1.2019 alkaen ainoastaan lasten asuinpaikkaa koskevalla perusteella on vaikutuksia ennen kaikkea niihin siirtotyöläisiin, joiden perheenjäsenet asuvat etuudet maksavan jäsenvaltion ulkopuolella, mitä Itävallan tasavalta ei kiistä.

84. Komissio toteaa tältä osin, että

- näiden etuuksien ja etujen mukautusmekanismista annetun lain esitöiden mukaan Itävallan tasavallan tavoitteena oli vähentää valtion talousarviomenoja sen olettan perusteella, että Itävallan hintatasoa matalamman hintatason jäsenvaltioissa asuvien lasten määrä on suurempi kuin niiden, jotka asuvat Itävallan hintatasoa korkeamman hintatason jäsenvaltioissa, ja
- Itävallan lainsäädännöstä käykin ilmi, että Itävallan tasavallan rajanaapureina olevien jäsenvaltioiden mukautuskertoimet ovat Tšekin tasavallan osalta 0,619, Saksan osalta 0,974, Italian osalta 0,948, Unkarin osalta 0,562, Slovenian osalta 0,79 ja Slovakian osalta 0,641. Ainoastaan Sveitsin ja Liechtensteinin tapauksessa mukauttamisen tuloksena saadaan korkeampi tai sama kiinteämääräinen summa kuin Itävallassa.

85. Komissio toteaa lisäksi, että Itävallan kyseisen lainsäädännön ulkopuolelle kuitenkin jäävät tilanteet, joissa itävaltalaisen virkamiehen perheeseen kuuluvat lapset ovat seuranneet hänen mukanaan, kun hänet on lähetetty virkatyöhön toiseen jäsenvaltioon, ja etuuksia on tällöin käsitelty siten kuin he asuisivat Itävallassa.

86. Komissio kuitenkin katsoo, että lastensa kanssa asuvien rajatyöntekijöiden tilanne ei unionin tuomioistuimen vahvistamien, tilanteiden rinnastettavuutta koskevien arviointiperusteiden⁶⁶ osalta eroa toiseen maahan lähetettyjen itävaltalaisen virkamiesten tilanteesta. Vaikka jälkimmäiset joutuvat huonompaan asemaan työskennellessään jäsenvaltioissa, joissa elinkustannukset ovat korkeammat kuin Itävallan tasavallassa, heidän määränsä on huomattavasti pienempi kuin siirtotyöläisten. Komissio on myös sitä mieltä, että kansainvälisillä sekä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisillä oikeudellisilla eroilla, joihin Itävalta vetoaa, ei ole vaikutusta.

87. Komissio katsoo tämän perusteella, että Itävallan tasavalta ottaa käyttöön siirtotyöläisten välillisen syrjinnän, joka ei näytä olevan perusteltavissa millään hyväksyttävällä tavoitteella.

88. Vastauksena Itävallan tasavallan väitteisiin, joiden mukaan ensinnäkään *syrjintää ei voida katsoa esiintyvän* siitä syystä, että yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että työntekijälle lapsen elatusta varten maksettavien taloudellisten etujen määrä vastaa hänelle lapsen asuinpaikkakunnalla aiheutuvien menojen määrää,⁶⁷ komissio huomauttaa, että kyseessä olevia perhe-etuuksia sekä sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja ei yleisesti lasketa lapsen asuinpaikan todellisen hintatason perusteella ja että niiden kiinteä määrä on yhtenäinen koko jäsenvaltion alueella huolimatta ostovoimaeroista alueellisissa yksiköissä. Tämän osalta komissio toteaa, että selitys, jonka Tanskan kuningaskunta antoi tukeakseen Itävallan tasavaltaa ja jonka mukaan

⁶⁶ Komissio viittaa tuomioon 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Äitien lisäeläke) (C-450/18, EU:C:2019:1075, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁶⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 98 kohta.

tällainen yhtenäisyys on seurausta perheavustusten ja lapsihyvityksen määrän laskennasta suhteessa niiden henkilöiden ryhmään, joilla on kaikkein alhaisimmat tulot, ei perustu mihinkään Itävallan tasavallan esittämään seikkaan.

89. Komissio huomauttaa myös olevan vaikeata käsittää, kuinka kyseinen jäsenvaltio voi väittää, että sen myöntämällä perhe-etuuksilla sekä sosiaalisilla ja verotukseen liittyvillä eduilla on tosiasiallinen yhteys lapsista aiheutuneisiin menoihin, ottaen huomioon, että sen on esimerkiksi Saksan ja Italian suhteen mukautettava kyseisiä etuuksia ja etuja ostovoiman eroon, joka on näiden osalta vain 2,6 prosenttia ja 5,2 prosenttia eli selvästi alhaisempi kuin Itävallan tasavallan alueella Wienin osavaltion ja Ala-Itävallan osavaltion välillä esiintyvä 8 prosentin ero, jota ei ole otettu huomioon.⁶⁸

90. Komissio toteaa lisäksi, että Itävallassa säädetty, lapsen asuinpaikan perusteella sovellettava mukautusmekanismi ei ole rinnastettavissa unionin toimissa säädettyihin palkkoihin ja taloudellisiin tukiin sovellettaviin korjauskertoihin, sillä ne ovat riippuvaisia unionin virkamiehen asemapaikasta tai paikasta, jossa kyseiset tuet on määrä maksaa, kun Itävallan perheavustukset puolestaan maksetaan siirtotyöläiselle hänen lapsistaan eikä hänen itsensä vuoksi.

91. Komissio huomauttaa myös, että Tanskan kuningaskunta ei samaan aikaan voi väittää, että erilaisia tilanteita on kohdeltava eri tavoin ja että jäsenvaltioiden ei edellytetä mukauttavan avustusten määrää silloin, kun ostovoima on korkeampi lasten asuinjäsenvaltiossa.

92. Toiseksi, kun tarkastellaan mahdollisen syrjinnän esiintymistä koskevaa Itävallan tasavallan *oikeuttamisperustetta*, joka koskee sen *pyrkimystä varautua sosiaaliturvajärjestelmän rahoitustasapainon järkkymisen riskiin*,⁶⁹ komissio muistuttaa, että tällaisen riskin on oltava vakava.⁷⁰ Komissio toteaa, että Rechnungshofin (tilintarkastustuomioistuim, Itävalta) selvityksestä, johon Itävallan tasavalta itse vetosi oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä kyseisen väitetyn oikeuttamisperusteensa tueksi, ilmenee ensinnäkin, että perhe-etuuksien rahoittaminen kansallisen talousarvion tuella on muuttunut välttämättömäksi perhe-etuuksien kiinteiden määrien kasvun ja niiden rahoituslähteiden samanaikaisen vähentymisen seurauksena.⁷¹

93. Komissio toteaa toiseksi, että muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallan tasavallassa asuville lapsille kohdennettujen perhe-etuuksien osuus vastaa noin 6:ta prosenttia kaikista maksuista.

94. Komissio katsoo kolmanneksi, että vaikka näiden etuuksien myöntämisellä on vaikutuksia perhe-etuuksien rahoitukseen, pääasiallisena syynä on se, että Itävallan viranomaiset eivät harjoita tällaisten etuuksien myöntämiseen kohdistuvaa asianmukaista valvontaa.⁷²

95. Komissio toteaa neljänneksi, että perhe-etuuksien mukauttaminen asianomaisen jäsenvaltion hintatasoon suhteessa Itävallan tasavallan hintatasoon hankaloittaa kyseisten etuuksien hallinnointia tekniseltä ja taloudelliselta kannalta, mihin on syynä järjestelmä, joka koskee

⁶⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 79.

⁶⁹ Ks. tämän oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esitetyn väitteen osalta tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

⁷⁰ Komissio viittaa tuomioon 28.4.1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, 41 kohta).

⁷¹ Komissio vetoaa Rechnungshofin selvitykseen ”Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem” (Perheavustukset – tavoitteet ja niiden toteuttaminen, kustannukset ja valvontajärjestelmä), jäljempänä Rechnungshofin selvitys, joka on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf> (6.1 ja 6.3 kohta, s. 25–27).

⁷² Komissio vetoaa Rechnungshofin selvitykseen (15.1 kohta, s. 42–45, 19.2 kohta, s. 53 ja 23–29 kohta, s. 59–69).

erotusetuuden maksamista suhteessa lapsen asuinjäsenvaltiossa maksettaviin perhe-etuuksiin. Kyseistä järjestelmää, joka otettiin käyttöön asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdassa, voidaan soveltaa kolmessa tapauksessa neljästä, kun kyse on perhe-etuuksien maksamisesta muissa jäsenvaltioissa asuvista lapsista.

96. Kolmanneksi, kun tarkastellaan *syrjinnän esiintymisen oikeuttamisperustetta*, johon Itävallan tasavalta vetoaa toissijaisesti ja joka *perustuu tavoitteeseen, joka koskee sen takaamista, että Itävallassa myönnettävä rahallinen tuki ja huojennus vastaavat arvoltaan muiden jäsenvaltioiden myöntämiä sen mukaan, missä lapsi asuu*, komissio huomauttaa, että kyseinen oikeuttamisperuste ei ole tunnustettu yleistä etua koskeva pakottava syy, vaan se pohjautuu eriarvoisen kohtelun esiintymättömyyttä ja mukautusmekanismin johdonmukaisuutta koskeviin väitteisiin, jotka lisäksi ovat ristiriidassa sen poikkeuksen kanssa, joka tähän mekanismiin tehdään toiseen maahan lähetettyjen itävaltalaisten virkamiesten hyväksi.

97. Komissio, jota Slovakian tasavalta tukee, on lisäksi sitä mieltä, että katsoessaan, että sen oli reagoitava kyseisen järjestelmän vääristymiin, jotka johtuivat siitä, että siirtotyöläisten rahallinen tuki ylitti heidän menojojensa keventämisen tason, Itävallan tasavalta näyttää jättäneen huomiotta sen, että muista jäsenvaltioista lähtöisin olevat työntekijät osallistuvat Itävallan sosiaali- ja verojärjestelmän rahoittamiseen itävaltalaisten työntekijöiden tavoin, oli heidän lastensa asuinpaikka missä hyvänsä. Komissio korostaa, että ansiotulot, joita kyseiset työntekijät saavat Itävallassa vastineeksi taloudellisesta suorituksestaan, otetaan huomioon samansuuruisina niin perheavustusten rahoittamiseksi suoritettavien työnantajamaksujen kuin veron laskennassa.

b) Itävallan tasavalta

1) Asuinpaikkaan liittyvän viitekriteerin soveltamisesta aiheutuvasta siirtotyöläisten välillisestä syrjinnästä

i) Välillisen syrjinnän esiintymättömyys

98. Itävallan tasavallan mukaan mukautusmekanismi ei johda samanlaisten tilanteiden eriarvoiseen kohteluun, vaan takaa sen, että erilaisia tilanteita myös kohdellaan eri tavoin. Itävallan tasavalta huomauttaa, että sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen myöntämisessä vanhemmille, joilla on huollettavia lapsia, Itävallan lainsäätäjän tavoitteena on, että he pystyvät itse vastaamaan osasta lastensa elatusmenoista. Siksi täytyy erottaa toisistaan sellaisten työntekijöiden tilanne, joiden lapset asuvat ulkomailla, ja sellaisten työntekijöiden tilanteesta, joiden lapset asuvat Itävallassa, sillä nämä tilanteet eivät ole asiallisesti rinnastettavissa jäsenvaltioiden elinkustannuserojen vuoksi ja niin ollen menotasoerojen vuoksi samankaltaisten hankintojen kohdalla.

99. Lisäksi Itävallan tasavalta huomauttaa Tanskan kuningaskunnan tavoin, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, jonka tehtävänä on valvoa Euroopan sosiaalisen peruskirjan⁷³ ja kyseisen peruskirjan 3.5.1996 muutetun version täytäntöönpanoa, katsoo, että syrjimättömyyden

⁷³ Allekirjoitettu Torinossa 18.10.1961.

vaatimus sosiaaliturvaetuuksien osalta kyseisen peruskirjan 12 artiklan 4 kohdan nojalla ei ole esteenä niiden mukauttamiselle, jos lapsi asuu valtiossa, jossa elinkustannukset ovat selvästi alhaisemmat.⁷⁴

100. Itävallan tasavalta toteaa, että lisäksi tae samasta ostovoimasta eri valtioiden elinkustannusten mukaan toteutetaan yhtäältä korjauskertomella, jota sovelletaan unionin virkamiesten palkkaan, mukaan lukien perheavustusiin silloin, kun niitä maksetaan toiselle henkilölle kuin kyseisille virkamiehille,⁷⁵ joten lasten asuinpaikka tulee otetuksi huomioon, ja toisaalta Erasmus+-ohjelmaan osallistuvien maiden luokittelulla kolmeen ryhmään sen tuen määrän mukauttamista varten, jota opiskelijat saavat oleskelu- ja matkakustannuksiinsa.⁷⁶

101. Itävallan tasavalta viittaa lisäksi vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen 9.10.2020 annettuihin neuvoston päätelmiin.⁷⁷ Itävalta toteaa, että riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä 24.6.1992 annettuun neuvoston suositukseen 92/441/ETY⁷⁸ viitaten neuvosto nimesi yhtenä kolmesta keskeisestä periaatteesta *riittävyys* ja katsoi sen johdosta, että ”perustarpeet olisi katettava riittäväällä tavalla vähimmäistoimeentuloetuksilla siten, että otetaan huomioon kyseisten jäsenvaltioiden – – elintaso ja hintataso”.

102. Ostovoiman epäyhdenmukaisuutta Itävallan alueella koskevista komission väitteistä Itävallan tasavalta toteaa ensinnäkin, että ostovoimaerot ovat erittäin vähäisiä suhteessa muissa jäsenvaltioissa esiintyviin eroihin⁷⁹ ja että myös näiden olisi säädettävä aluekohtaisesta mukauttamisesta. Tällaisesta järjestelmästä aiheutuviksi väitettyjen vaikeuksien vuoksi se pitää perusteltuna tukeutua Eurostatin laskelmaan valtiokohtaisesta keskiarvosta, mistä on etuna, että se on objektiivinen peruste, jolloin ei jouduta kyseenalaistamaan tapauksia, joissa ostovoimaerot ovat vähäiset, kuten Saksassa tai Italiassa.

⁷⁴ Itävallan tasavalta mainitsee Euroopan neuvoston asiakirjan, jonka otsikko on ”Digest of the case law of the European Committee of Social Rights”, joulukuu 2018, s. 141, ja joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

⁷⁵ Itävallan tasavalta viittaa Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 64 artiklaan ja 67 artiklan 4 kohtaan sekä Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 muuttamisesta 27.11.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY, EHTY, Euratom) N:o 2594/98 (EYVL 1998, L 325, s. 1) johdanto-osan neljänteen perustelukappaleeseen. Tämän osalta Itävalta viittaa Tanskan kuningaskunnan väitteeseen, jonka mukaan unionin tuomioistuimien korosti tuomiossa 8.5.2014, Wiering (C-347/12, EU:C:2014:300), joka vielä koski asetusta N:o 1408/71, että perheavustusten saajana on lapsi. Tanskan mukaan kyseisten avustusten mukauttaminen siis noudatti yhdenvertaisesta kohtelusta jo esitettyä tulkintaa.

⁷⁶ Itävallan tasavalta viittaa komission asiakirjaan, jonka otsikkona on ”Erasmus+ Programme Guide”, version 2 (2020), 26.2.2020, s. 45, joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf.

⁷⁷ Asiakirja 11721/2/20 REV 2, joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/fin/pdf>.

⁷⁸ EYVL 1992, L 245, s. 46.

⁷⁹ Itävallan tasavalta on esittänyt seuraavan esimerkin: ”Ostovoima Wienissä ([osavaltio], jota koskeva luku on kaikkein heikoin) on noin 92 % Ala-Itävallan ostovoimasta. Lisäksi asukaskohtaiset ostovoimaerot Ala-Itävallan piirikunnissa ovat suuremmat kuin ostovoimaerot Itävallan eri osavaltioiden välillä. Ks. <https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK%20Kaufkraft%20C3%B4sterreich%202019.pdf>. Sitä vastoin ostovoima Bulgariassa vuonna 2019 oli 27 jäsenvaltion keskimääräisestä ostovoimasta 52 % – –, kun taas Itävallan ostovoima edusti siitä 113:a % (ks. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>).”

103. Itävallan tasavalta katsoo edelleen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on lainmukaista viitata täten yhtenäisiin ja likimääräisiin summiin⁸⁰ ja myös soveltaa elinkustannusten eroon liittyvää perustetta.⁸¹ Tämän osalta se viittaa myös julkisasiamies Kokottin asiassa Hosse antamaan ratkaisuehdotukseen,⁸² jonka mukaan ”etuuden maksavalle valtiolle voitaisiin mahdollisesti antaa oikeus mukauttaa etuus asuinvaltion selvästi poikkeavaan kustannustasoon siltä osin kuin se ei ole asetuksen N:o 1408/71 vastaista. Tämä väite ei kuitenkaan missään tapauksessa voi johtaa etuuden täydelliseen epäämiseen asianomaiselta”.

104. Itävallan tasavalta huomauttaa lopuksi, että unioni viittaa alueisiin, jotka eivät missään tapauksessa kuulu useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, minkä se tekee erityisesti arvioidessaan edellytyksiä saada alueellista tukea, jonka tarkoituksena on nimenomaan yhteenkuuluvuuden edistäminen ja sen myötä elinolojen yhtenäistäminen koko unionissa.⁸³ Itävallan tasavalta katsoo, että jos komission tässä oikeudenkäynnissä puolustamat väitteet pitävät paikkansa, voitaisiin tuskin pitää asianmukaisena sitä, että sellaisilla alueilla kuin Burgenland (Itävalta), Bratislava (Slovakia) ja Länsi-Transdanubia (Unkari) – joiden kunnat Deutsch Jahrndorf (Itävalta), Rusovce (Slovakia) ja Rajka (Unkari) sijaitsevat aivan lähellä – olisi hyvin erilaiset oikeudet unionin alueellisen tuen varoihin, vaikka ne ovat toistensa välittömiä rajanaapureita.

ii) Toissijaisesti esitetty, välillistä syrjintää koskeva objektiivinen oikeuttamisperuste

105. Itävallan tasavalta väittää ensinnäkin, että komissio on maininnut asiakirjoja, jotka eivät osoita, että Itävalta pyrki erityiseen säästöjen aikaansaamisen tavoitteeseen, ja että komission arviota horjuttavat kansallisen lainsäädännön esityöt⁸⁴ ja erityisesti sen seurausten arviointi tehokkuuden kannalta.⁸⁵

106. Toisekseen Itävallan tasavalta muistuttaa *perheavustuksista* ja *lapsihyvityksistä* yhtäältä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön⁸⁶ mukaan jäsenvaltioiden kuuluu järjestää omat sosiaaliturvajärjestelmänsä ja että Itävalta on siinä yhteydessä muuttanut etuuksien laskentatapaa todellisten elinkustannusten mukaan ylös- tai alaspäin niiden tavoitteiden mukaisesti, jotka koskevat osittaista vastaamista lasten elatukseen yleisesti liittyvistä kustannuksista ja sosiaalijärjestelmän oikeudenmukaisuutta arvona mitattuna. Toisaalta Itävallan tasavalta viittaa ulkomailla asuvien lasten elatusapua koskevaan maan siviilituomioistuinten oikeuskäytäntöön. Tällaisen elatusavun laskenta perustuu elatusvelvollisen keskimääräisiin elinoloihin ja lapsen asuinmaassa esiintyvään ostovoimaan. Elatusavun saajan tarpeet suhteutetaan tältä pohjalta konkreettisesti ja yksilökohtaisesti vanhempien elinoloihin. Itävallan

⁸⁰ Itävallan tasavalta mainitsee tuomion 24.2.2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108, 34 kohta).

⁸¹ Itävallan tasavalta mainitsee tuomion 17.7.1963, Italia v. komissio (13/63, EU:C:1963:20, 4 osa) ja tuomion 18.9.2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, 34 kohta).

⁸² C-286/03, EU:C:2005:621, 109 kohta. Kyse on julkisasiamies Kokottin vastauksesta kyseisessä asiassa esitettyyn väitteeseen, jossa vastustettiin etuuden maastaviemistä ja jonka mukaan *etuuksien suuruus on mukautettu* toimivaltaisen laitoksen sijaintivaltion *elin- ja hoitokustannuksiin*.

⁸³ Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston rahoitukseen oikeutettujen alueiden luettelon laatimisesta sekä koheesiorahaston rahoitukseen oikeutettujen jäsenvaltioiden luettelon laatimisesta kaudelle 2014–2020 18.2.2014 annettu komission täytäntöönpanopäätös 2014/99/EU (EUVL 2014, L 50, s. 22).

⁸⁴ Kyse on lakiehdotuksista, joiden perusteella tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteissä 7 ja 8 mainitut kolme liittovaltion lakia on annettu, sekä kyseisiä ehdotuksia koskevista hallituksen selityksistä, jotka sisältyvät kansallisneuvoston (Nationalrat, Itävalta) XXVI istuntokauden istuntojen pikakirjoitettujen pöytäkirjojen liitteissä oleviin asiakirjoihin, joiden viitenumerot ovat 111 ja 190 ja jotka ovat saatavilla seuraavissa internetosoiteissa; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00111/fname_692212.pdf ja https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00190/fname_698479.pdf.

⁸⁵ Itävallan tasavalta vetoaa viitenumeroilla 111 ja 190 merkittyihin, kansallisneuvoston XXVI istuntokauden istuntojen pikakirjoitettujen pöytäkirjojen liitteissä oleviin asiakirjoihin, s. 3 sekä s. 8 ja sitä seuraavat sivut.

⁸⁶ Itävallan tasavalta viittaa tuomioon 28.6.2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittaustekijän ja tuomioon Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (68 kohta).

tasavalta huomauttaa myös, että se havainto, että perheavustukset kattavat vain perustarpeet, ei muuta millään tavoin niiden tukivaikutusta,⁸⁷ sillä kyseisillä etuuksilla on lähtökohtaisesti sama tavoite kuin elatusavulla eli kattaa vanhemmille lapsensa elättämisestä tavanomaisesti aiheutuvat kulut, ja on merkityksentöntä, että abstraktiotaso on näin ollen hiukan korkeampi kyseen ollessa kaikista lapsista valtion varoista maksettavasta etuudesta kuin tehtäessä yksilöllistä arviota vanhemman elatusavusta tiettyä lasta varten.

107. Kolmanneksi, kun kyse on *ylimääräisestä perhehyvityksestä ja muista veronhyvityksistä*, Itävallan tasavalta väittää mukautusmekanismin takaavan, että todelliset menot otetaan huomioon oikeudenmukaisesti ja että kaikkia ansiotoimintaa harjoittavia verovelvollisia, joilla on lapsia, kohdellaan tasavertaisesti heidän veronmaksukykynsä suhteen.

108. Tämän osalta Itävallan tasavalta viittaa uudestaan veronmaksukykyä koskevaan periaatteeseen,⁸⁸ jonka mukaan lapsista aiheutuvat kulut on otettava verotuksessa huomioon asianmukaisessa määrin. Itävallan mukaan kyseinen periaate perustuu unionin oikeuteen välittömän verotuksen alalla ja on verolainsäädännön yleinen periaate unionissa. Niinpä sen mukaan unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa 15.9.2011, Schulz-Delzers ja Schulz,⁸⁹ että kahden tosiasiallisen tilanteen rinnastettavuudesta maastamuutosta maksettaviin korvauksiin ei ”[ollut] kysymys, kun otetaan huomioon päämäärä, jota tavoitellaan soveltamalla progressiivista veroasteikkoa, joka perustuu väistämättä –– asianomaisen jäsenvaltion elinolosuhteiden perusteella tapahtuvaan verovelvollisen veronmaksukykyyn arviointiin”.

109. Neljänneksi Itävallan tasavalta toteaa, että koska kyseessä oleva perhe-etuuksien ja veroetujen mukautusmekanismi takaa tuen tai samanarvoisen helpotuksen myöntämisen, sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi.

110. Itävallan tasavalta toteaa Rechnungshofin selvitykseen perustuvista komission väitteistä seuraavaa:

- koska veronhyvitysten myöntäminen perhetilanteen mukaan on yhteydessä lapsihyvitykseen ja siten perheavustuksiin, joiden maksamisessa on välttämätöntä todeta, missä valtiossa asianomaisella lapsella on asuinpaikka, asuinvaltion perusteella sovellettavasta mukautusmekanismista aiheutuva hallinnollinen lisäkustannus on hyvin vähäinen, ja
- on todettu, että muissa jäsenvaltioissa asuvien, perheksiin oikeuttavien lasten määrä on kasvanut 1 500:sta vuonna 2002 noin 130 000:een vuonna 2016 ja että tapauksia, joihin liittyy rajat ylittäviä näkökohtia, *on määritellyn riskin takia valvottu kansallisia tilanteita useammin*”.

111. Komission väitteestä, jonka mukaan Itävallan tasavalta maksaa noin kolmesta neljäsosasta muissa jäsenvaltioissa asuvista lapsista vain erotusetuuksia,⁹⁰ tämä huomauttaa, että jopa nuo maksut, mukaan lukien lapsihyvitys, ovat monissa tapauksissa suuremmat kuin lapsen asuinvaltiossa ensisijaisesti maksetut etuudet.

⁸⁷ Tämän osalta Itävallan tasavalta viittaa selityksiin, jotka sisältyvät kansallisneuvoston XXVI istuntokauden istuntojen pikakirjoitettujen pöytäkirjojen liitteissä olevaan asiakirjaan, jonka viitenumero on 111, s. 1 ja sitä seuraavat sivut (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 84).

⁸⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

⁸⁹ C-240/10, EU:C:2011:591, 37 kohta.

⁹⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 95 kohta.

112. Komission yleisestä väitteestä, jota myös Kroatian tasavalta, Puolan tasavalta ja Slovenian tasavalta tukevat ja jonka mukaan on epäoikeudenmukaista, että työntekijät, jotka maksamalla Itävallassa veroa ja palkastaan pidätettäviä maksuja osallistuvat riidanalaisten etuuksien rahoittamiseen, mutta saavat niitä viime kädessä vain etuuksina, jotka on mukautettu arvoltaan heidän toisessa jäsenvaltiossa asuvien lastensa osalta, Itävallan tasavalta katsoo, ettei työnantajamaksujen laskentaperusteella ole merkitystä eikä mahdollisen verovelvollisuuden ja valtion maksamien etuuksia koskevan oikeuden välillä ole yhteyttä. Jos työntekijän verovelvollisuudella sitä vastoin katsottaisiin olevan vaikutusta sosiaaliturvaetuuksien maastavietetävyyteen, asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa vahvistettu sääntö olisi siinä tapauksessa unionin oikeuden vastainen.

2) *Ulkomailla työskenteleviin virkamiehiin sovellettavista säännöksistä johtuva siirtotyöläisten välillinen syrjintä*

i) *Välillisen syrjinnän esiintymättömyys*

113. Itävallan tasavalta väittää, että komission väite välillisen syrjinnän esiintymisestä voi koskea ainoastaan niiden ulkomailla olevien itävaltalaisten virkamiesten tilannetta, joiden lapset ovat muuttaneet heidän mukanaan, eikä se ole oikeudellisista ja aineellisista syistä rinnastettavissa siirtotyöläisten tilanteeseen. Itävallan tasavalta huomauttaa, että yhtäältä ulkomailla työskenteleviin virkamiehiin sovelletaan vapautusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturva- ja verotusjärjestelmästä koskevaa erikoisjärjestelyä diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen⁹¹ 33, 34 ja 37 artiklan nojalla ja konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen⁹² 48 ja 49 artiklan nojalla.

114. Itävallan tasavallan mukaan ulkomailla työskentelevien virkamiesten tilanteen erityisluonne on otettu huomioon myös unionin oikeudessa, nimittäin SEUT 45 artiklan 4 kohdassa sekä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ja 13 artiklan 4 kohdassa,⁹³ joista sen mukaan seuraa, että ulkomailla työskentelevät virkamiehet eivät ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa oikeutettuja perheavustuksiin eivätkä näin ollen perhetilanteeseensa liittyviin erotusetuuksiin tai lisäetuuksiin.

115. Itävallan tasavalta huomauttaakin, että ulkomaille lähetettyjen virkamiesten katsotaan Itävallan lainsäädännön mukaan työskentelevän Itävallan alueella mitä tulee sosiaaliturvajärjestelmään ja heidän tilanteensa verotuskäsittelyyn. Lisäksi heidän siviilioikeudelliset asiansa yhä käsitellään Itävallan yleisessä oikeuspaikassa.

116. Toisaalta, kun kyse on aineellisista eroista, säännöllisin väliajoin toistuvien virkamiessiirtojen kohteena olevien, ulkomailla työskentelevien virkamiesten kotipaikka ja heidän etujensa keskus pysyvät pääsääntöisesti Itävallassa.

117. Itävallan tasavalta huomauttaa myös, että jos olisi katsottava, että ulkomailla työskentelevien virkamiesten tilanne on rinnastettavissa siirtotyöläisten tilanteeseen, tästä seuraisi, että ensin mainitut, joihin mukautusmekanismia ei sovelleta, eivät kokonaisuutena tarkasteltuna ole

⁹¹ Tehty Wienissä 18.4.1961 ja tullut voimaan 24.4.1964.

⁹² Tehty Wienissä 24.4.1963 ja tullut voimaan 19.3.1967.

⁹³ Itävallan tasavalta täsmentää, että vaikka siirtotyöläinen kuuluu asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella Itävallan sosiaaliturvajärjestelmään, toiseen jäsenvaltioon lähetetty itävaltalainen virkamies kuuluu saman säännöksen b alakohdan perusteella edelleen Itävallan sosiaaliturvajärjestelmään. Sama koskee asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan 4 kohdan mukaan virkamiehiä, jotka tekevät sivutoita palkansaajina tai itsenäisinä ammatinharjoittajina.

paremmassa vaan huonommassa asemassa. Itävallan tasavallan mukaan on otettava huomioon, että suurin osa sen ulkomailla työskentelevistä virkamiehistä, jotka on lähetetty muihin jäsenvaltioihin sekä ETA-sopimuksen osapuolten alueelle ja Sveitsiin, asuvat valtioissa, joissa elinkustannukset ovat korkeammat kuin Itävallassa.

118. Tämän osalta komissio ei voi vedota siihen, että mukautusmekanismi vaikuttaisi suurempaan määrään siirtotyöläisiä kuin ulkomaille lähetettyjä itävaltalaisia virkamiehiä, osoittamatta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁹⁴ mukaisesti, että asianomaisten siirtotyöläisten osuus on suurempi kuin samaan epäedulliseen asemaan joutuneiden virkamiesten.

ii) Toissijaisesti esitetty, välillistä syrjintää koskeva objektiivinen oikeuttamisperuste

119. Mikäli unionin tuomioistuin toteaisi, että ulkomailla työskenteleviin virkamiehiin sovellettavat säännökset merkitsevät välillistä syrjintää, Itävallan tasavalta esittää oikeuttamisperusteena yleistä etua koskevan pakottavan syyn eli jäsenvaltiolla sen omiin virkamiehiin nähden olevan huolenpitovelvollisuuden, joka on yhteydessä heille asianomaiseen valtioon nähden kuuluvaan lojaliteettivelvoitteeseen. Todettuaan, että komissio ei tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä kyseenalaista kyseisen oikeuttamisperusteen perustaa, Itävallan tasavalta vetoaa tämän osalta tiettyihin unionin tuomioistuimen ratkaisuihin, jotka koskevat huolenpitoperiaatetta, joka koskee työntekijöiden työskentelyä unionin toimielimissä ja jäsenvaltioiden julkisella sektorilla.⁹⁵

120. Itävallan tasavalta katsoo osoittaneensa työnantajana erityistä huolenpitoa niin Itävallan alueella kuin ulkomailla työskenteleviä virkamiehiään kohtaan soveltamalla jälkimmäisiin kansainväliseen oikeuteen perustuvaa yhtenäistä järjestelmää, joka on käytännössä hallittavissa ja jonka nojalla heihin sovelletaan heidän lähtövaltionsa kansallista oikeutta sen periaatteen mukaisesti, että kaikki oikeusvaikutukset liittyvät siihen, että heidän kotipaikkansa on kyseisessä valtiossa. Itävallan tasavalta huomauttaa myös, että mukautusmekanismin soveltaminen Euroopan unionissa mutta ei sen ulkopuolella olisi ristiriidassa sen huolenpitovelvollisuuden kanssa, joka Itävallan tasavallalla on virkamiehiään kohtaan, joiden yhdenvertainen kohtelu sen on taattava.

iii) Toissijaisesti esitetty mahdollinen väite, joka perustuu mukautusmekanismin epäjohdonmukaisuuteen

121. Itävallan tasavalta toteaa alkuun, että komissio on perustellussa lausunnossaan riitauttanut ulkomailla työskenteleviin virkamiehiin sovellettavat säännökset ainoastaan välillisen syrjinnän näkökulmasta. Itävalta väittää, että jos komissio kannekirjelmänsä tueksi esittämässään väitteissä kritisoi Itävaltaa myös mukautusmekanismeja koskevien kanteen kohteena olevien säännösten epäjohdonmukaisuudesta, tällainen väite olisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁹⁶ mukaisesti jätettävä tutkimatta.

⁹⁴ Itävallan tasavalta viittaa tuomioon 17.6.2010, komissio v. Portugali (C-105/08, EU:C:2010:345, 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

⁹⁵ Itävallan tasavalta mainitsee tuomion 28.5.1980, Kuhner v. komissio (yhdistetyt asiat 33/79 ja 75/79, EU:C:1980:139, 22 kohta) ja tuomion 13.7.2018, SQ v. EIP (T-377/17, EU:T:2018:478, 146 kohta) sekä tuomion 22.6.2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomion 12.11.2020, Fleig v. EUH (C-446/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:918, 67 kohta).

⁹⁶ Itävallan tasavalta vetoaa tuomioon 18.12.2007, komissio v. Espanja (C-186/06, EU:C:2007:813, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

122. Jos kyseinen väite kuitenkin on tutkittava, Itävallan tasavalta toistaa vastauksessaan esittämänsä lausumat siitä, että ulkomailla työskenteleviin virkamiehiin sovellettavat säännökset kuuluvat luontaisesti johdonmukaiseen kokonaisjärjestelmään. Se toteaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että tiettyä kansallista säännöstöä koskeva poikkeus ei tee siitä epäjohdonmukaista varsinkaan, jos sen soveltamisala on erityisen rajallinen, mikä on tilanne tässä tapauksessa.⁹⁷

2. Arviointi asiasta

a) Välillisen syrjinnän esiintyminen

123. Siltä osin kuin kyse on komission esittämän toisen kanneperusteen perusteista, joita ei ole riitautettu, palautettakoon mieleen unionin tuomioistuimen katsoneen, että

- asetuksen N:o 492/2011 7 artiklassa tarkoitettu sosiaalisen edun käsite kattaa kaikki työsopimukseen liittyvät tai liittymättömät sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille *pääasiallisesti heidän objektiivisen työntekijäasemansa perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että heidän vakinainen asuinpaikkansa on asianomaisen valtion alueella*, ja käsitteen laajentamisella työntekijän asemassa oleviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin voidaan siksi katsoa helpotettavan heidän liikkumistaan unionin alueella ja siten heidän kotoutumistaan vastaanottavaan jäsenvaltioon,⁹⁸ ja
- kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohtaa voidaan myös soveltaa sosiaalisiin etuihin, jotka samalla kuuluvat asetuksen N:o 883/2004 erityiseen soveltamisalaan.⁹⁹

124. Tässä tapauksessa perheavustus ja lapsihyvitys ovat sekä perhe-etuuksia, joita koskee asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädetty yhdenvertaisen kohtelun periaate, että asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvia sosiaalisia etuja, kun taas kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitystä, yksinhuoltajahyvitystä ja elatushyvitystä koskee asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädetty yhdenvertaisen kohtelun periaate.

125. Tämän osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee seuraavaa:

- asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa muun muassa SEUT 45 artiklan 2 kohdan mukaisesti säädetyllä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella¹⁰⁰ kielletään paitsi sosiaaliturvajärjestelmien edunsaajien kansalaisuuteen perustuva ilmeinen syrjintä myös kaikki peiteltyyn syrjinnän

⁹⁷ Itävallan tasavalta viittaa tuomioon 19.5.2009, komissio v. Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, 69 ja 73 kohta).

⁹⁸ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (24 ja 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁹⁹ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (44 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰⁰ Ks. myös syrjintäkiellon periaatteen erityisenä ilmauksena kyseisen asetuksen 5 artiklan b alakohta, jossa vahvistetaan tosiseikkojen rinnastamisen periaate, kuten unionin tuomioistuin muistutti tuomiossa 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, 44 kohta).

muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltamalla päädytään tosiasiaa samaan lopputulokseen;¹⁰¹

- tämä kielto ilmenee myös asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdasta,¹⁰² joka sosiaalisten etujen myöntämisen erityisalalla on SEUT 45 artiklan 2 kohdassa vahvistetun, yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeussäännön erityinen ilmaus,¹⁰³ ja
- kyseistä 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava samalla tavoin kuin SEUT 45 artiklaa.¹⁰⁴

126. Sen vuoksi on sovitettava yhteen asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan tulkinta siltä osin kuin niissä pyritään takaamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus.

127. Näiden kahden, soveltamisalaltaan osittain päällekkäisen asetuksen keskinäisen suhteen osalta¹⁰⁵ unionin tuomioistuin on lausunut asetuksen N:o 492/2011 yleisestä soveltamisalasta *työntekijöiden vapaan liikkuvuuden* näkökulmasta.¹⁰⁶ Se nimittäin toisti ratkaisun, johon päädyttiin tarkasteltaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta, jota komissio perusteli sekä asetuksen N:o 1408/71 rikkomisella, sillä sairausetuksien maastavietävyyden edellytykseksi oli vahvistettu asuinpaikkaa koskeva kriteeri, että mahdollisuudella perustella kyseisen kriteerin valinta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 kannalta.¹⁰⁷ Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan soveltaminen voitaisiin siis rajata tilanteisiin, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 492/2011 soveltamisalaan, vaikka asetus N:o 883/2004 sisältääkin asuinpaikkaa koskevat lausekkeet nimenomaisesti kieltäviä säännöksiä, erityisesti 7 artiklassa.¹⁰⁸

128. Itävallan tasavalta väittää ensisijaisesti, että perhe-etuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen mukautusmekanismi ei johda eriarvoiseen kohteluun. Se väittää pääasiallisesti yhtäältä, että koska etuuskäytön ja etujen tarkoituksena on joko korvata vanhemmille osa lasten elatuskuluista tai keventää heidän veromaksujaan, niiden työntekijöiden tilanne, joilla on Itävallan ulkopuolella asuva lapsia, ja niiden, joiden lapset asuvat siellä, eivät ole rinnastettavissa toisiinsa jäsenvaltioiden elintasoerojen vuoksi. Toisaalta siirtotyöläiset saavat juuri mukautusmekanismien soveltamisen ansiosta tarvitsemansa tuen lapsen asuinvaltion elinkustannuksiin suhteutettuna.

¹⁰¹ Ks. analogisesti tuomio 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, 42 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joka koskee asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaa, jossa konkretisoidaan periaate, josta oli määrätty EY 39 artiklassa, josta on tullut SEUT 45 artikla, ja jonka sanamuoto oli pääosin sama kuin asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan. Jälkimmäisen asetuksen henkilöllinen soveltamisala on kuitenkin erilainen kuin ensin mainitun, sillä se ei rajoitu työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä. Tämän osalta unionin tuomioistuin on aivan äskettäin, tuomiossa 15.7.2021, A (Julkinen terveydenhuolto) (C-535/19, EU:C:2021:595, 40 kohta), todennut, että SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettua kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon periaatetta täsmennetään asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa niiden unionin kansalaisten osalta, jotka vetoavat tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin. Unionin tuomioistuin palautti myös mieleen vakiintuneen oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan SEUT 18 artiklan ensimmäistä kohtaa on tarkoitus soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin, joita varten EUT-sopimuksessa ei ole syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä. Näin ei kuitenkaan ole työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla. Ks. tältä osin erityisesti tuomio 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Avustustyöntekijän perheavustukset) (C-372/20, EU:C:2021:962, 68 kohta).

¹⁰² Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰³ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (24 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰⁴ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰⁵ Ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, A (Julkinen terveydenhuolto) (C-535/19, EU:C:2021:595, 61 kohta).

¹⁰⁶ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰⁷ EYVL 1968, L 257, s. 2. Asetus N:o 1612/68 on kumottu asetuksella N:o 492/2011. Unionin tuomioistuin vetosi erityisesti tuomioon 5.5.2011, komissio v. Saksa (C-206/10, EU:C:2011:283, 39 kohta). Ks. myös kyseisen tuomion 36 ja 37 kohta.

¹⁰⁸ Ks. analogisesti tuomio 11.9.2007, Hendrix (C-287/05 PPU, EU:C:2007:494, 51 ja 52 kohta). Ks. myös tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (65 ja 69–71 kohta).

129. Kuten unionin tuomioistuin on katsonut, kansallisessa oikeudessa säädettyjä edellytyksiä on kuitenkin pidettävä välillisesti syrjivinä silloin kun, vaikka ne ovat sovellettavissa kansalaisuudesta riippumatta, ne *kohdistuvat vaikutuksiltaan olennaisesti siirtotyöläisiin tai suurin osa henkilöistä, joita ne koskevat, ovat siirtotyöläisiä*, silloin, kun niitä sovelletaan erotuksetta, mutta kotimaiset työntekijät pystyvät täyttämään ne siirtotyöläisiä helpommin, tai silloin kun ne saattavat olla epäedullisia erityisesti viimeksi mainituille.¹⁰⁹

130. Itävallan lainsäädännössä vahvistetusta, lasten asuinpaikkaan liittyvästä kriteeristä ilmenee tässä tapauksessa, että perhe-etuuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen määrän pienentämisen vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea siirtotyöläisiin, sillä juuri heidän lapsensa mitä todennäköisimmin asuvat toisessa jäsenvaltiossa.¹¹⁰ Lisäksi taulukoista, joissa vahvistetaan Itävallan tasavallan rajanaapurivaltioita koskevien etuuksien määrien mukauttamiskertoimet,¹¹¹ käy varsin selvästi ilmi, että näistä valtioista useimpien ja Itävallan tasavallan välillä esiintyvien elintasoerojen vuoksi valtaosa kyseisistä valtioista lähtöisin olevista, vapaata liikkuvuuttaan harjoittaneista työntekijöistä saa etuuksia sekä sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja, jotka ovat määrältään pienempiä kuin Itävallassa myönnettävät. Komission esittämästä Rechnungshofin selvityksestä,¹¹² johon Itävallan tasavalta vetoaa, ilmenevien tietojen mukaan vuonna 2016 noin 50 prosenttia maksuista koski Unkarissa ja Slovakiassa asuvia lapsia ja 40 prosenttia Tšekin tasavallassa, Puolassa, Romaniassa ja Sloveniassa asuvia lapsia.

131. Tätä arviota tukevat Itävallan hallituksen antamat selitykset, jotka koskevat arvioita ylimääräisen perhehyvityksen vaikutuksista.¹¹³ Kyseisiä tietoja on vertailtava Rechnungshofin havaintoon siitä, että etuuksia saavien lasten määrä kuusinkertaistui vuosina 2004–2016 sitä mukaa kun Itävallan työmarkkinat avautuivat.¹¹⁴

132. Mielestäni nämä seikat jo yksin riittävät osoittamaan, ilman asianosaisten esittämien ylimääräisten väitteiden tarkastelua, että Itävallan lainsäädäntöön sisältyvällä, maastavietävien etuuksien määrän erottelulla lasten asuinjäsenvaltion perusteella on suurempi vaikutus siirtotyöläisiin, joten sitä on pidettävä kansalaisuuteen perustuvana välillisenä syrjintänä, joka voidaan hyväksyä ainoastaan, mikäli se on objektiivisesti perusteltavissa.¹¹⁵

133. Unionin tuomioistuin ei tietääkseni ole viitannut nimenomaisesti tähän edellytykseen asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan soveltamisen yhteydessä. Sen sijaan ainoa asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaa koskeva unionin tuomioistuimen ratkaisu, jossa yhdenvertaisen kohtelun periaate vahvistettiin vastaavasti, on mielestäni sovellettavissa.¹¹⁶ Totean myös, että unionin tuomioistuin on tulkinnut asetuksen N:o 883/2004 67 artiklaa, jolla pyritään siihen, ettei

¹⁰⁹ Ks. tuomio 18.1.2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35, 24 kohta), ja yhdistetyt tuomiot 5.12.2019, Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:1050, 41 kohta).

¹¹⁰ Ks. tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 44 kohta) ja tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (56 kohta).

¹¹¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 9.

¹¹² Ks. Rechnungshofin selvityksen 15.1 kohta, kuvio 6, s. 45.

¹¹³ Ks. kansallisneuvoston XXVI istuntokauden istuntojen pikakirjoitettujen pöytäkirjojen liitteissä oleva asiakirja, jonka viitenumero on 190, s. 2 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 84).

¹¹⁴ Ks. Rechnungshofin selvityksen 15.1 kohta, kuvio 5, s. 44 ja 15.2 kohta, s. 45. Kyseisen selvityksen alaviitteessä 34 täsmennetään tämän osalta, että Tšekin tasavalta, Viron tasavalta, Kyproksen tasavalta, Liettuan tasavalta, Unkari, Maltan tasavalta, Puolan tasavalta, Slovenian tasavalta ja Slovakian tasavalta liittyivät Euroopan unioniin 1.5.2004, minkä jälkeen siihen liittyivät Bulgarian tasavalta ja Romania 1.1.2007. Itävallan tasavallalle myönnettiin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla seitsemän vuoden siirtymäkausi, joten sen työmarkkinat avautuivat vuodesta 2011 alkaen niille valtioille, jotka liittyivät unioniin vuonna 2004, ja vuodesta 2014 alkaen niille, joiden liittymisvuosi oli 2007. Kroatian tasavalta liittyi unioniin 1.7.2013, joten Itävallan työmarkkinat avautuivat sen kansalaisille vuonna 2020.

¹¹⁵ Ks. tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (56 kohta).

¹¹⁶ Ks. tuomio 22.6.2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, 46–48 kohta).

työntekijää saataisi luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen,¹¹⁷ yhdessä asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan kanssa, ja se on tutkinut ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen perustelut yksinomaan tällä perusteella. Katson tämän perusteella, että yksittäisen jäsenvaltion käyttöön ottama asuinpaikkaa koskeva peruste, jota sovelletaan perhe-etuuksiin, on perusteltavissa myös asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan yhteensovittettua tulkintaa koskevan säännön vuoksi, joka ilmenee niiden yhteisestä oikeusperustasta eli SEUT 45 artiklasta, jossa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaamista koskeva tavoite.¹¹⁸

b) Välillisen syrjinnän oikeuttamisperuste

134. Asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevassa unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että ollakseen oikeutettua välillisen syrjinnän on oltava omiaan takaamaan hyväksyttävän tavoitteen toteuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.¹¹⁹

135. Komissio katsoo perustellusti, ettei Itävallan tasavalta ole esittänyt ainoatakaan perustetta, jolla voitaisiin perustella sen käyttöön ottamasta, etuuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen määrän mukautusmekanismista aiheutuva välillinen syrjintä.

136. Itävallan tasavalta väittää esillä olevan kanteen yhteydessä nimittäin yhtäältä Tanskan kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan tukemana, että etuuksien määrän mukautuksen tarkoituksena on varmistaa se, että *kyseinen tuki ja perheen menojen vastaava kevennys vastaavat arvoltaan niitä, jotka myönnetään Itävallassa*.¹²⁰

137. Ensinnäkin on mielestäni todettava uudestaan, että myönnetyt etuudet ovat kiinteämääräisiä¹²¹ eikä niissä oteta huomioon lapsen todellisia tarpeita. Tämän suhteen olen täysin samaa mieltä Romanian kanssa, jonka mukaan Itävallan tasavalta ei voi esittää samoja väitteitä syrjinnän esiintymisen riitauttamiseksi ja sen perustelemiseksi.

138. Toiseksi on todettava, että komission esittämistä luvuista,¹²² joita Itävallan tasavalta ei kyseenalaista, ilmenee selvästi, että tällaista arvojen vastaavuutta ei ole taattu Itävallan alueella¹²³ ja että siellä todettujen elinkustannuserojen ja eräissä jäsenvaltioissa sovellettujen kertoimien

¹¹⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 66 ja 67 kohta sekä vastaavasti tuomio 7.11.2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, 34 kohta).

¹¹⁸ Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 127 kohta.

¹¹⁹ Ks. erityisesti tuomio 14.12.2016, Bragança Linares Verruga ym. (C-238/15, EU:C:2016:949, 44 kohta) ja tuomio Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹²⁰ On huomattava, että Itävallan tasavalta kiistää talousarviosäästöjen tekemistä koskevan tavoitteen, johon se komission mukaan pyrkii. Sen esittämistä asiakirjoista ilmeneekin arvio menojen pienentymisestä ilman, että tällaista aikomusta kuitenkaan olisi vahvistettu.

¹²¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 77–79 kohta.

¹²² Komissio viittaa kannekirjelmänsä 44 kohdassa vuoden 2019 taulukkoon, jossa luokitellaan Itävallan osavaltiot ja joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: 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 Komissio täsmentää, että esimerkiksi Ala-Itävallassa ostovoima on 104,7 % Itävallan keskitasosta, kun se Kärntenissä on vain 97,6 %. Niinpä sosiaalisia ja verotukseen liittyvät etuja koskevan Itävallan lainsäädännön mukaan työntekijä saa esimerkiksi Arnoldsteinin kunnassa Kärntenissä asuvan lapsen elatukseen avustuksen, jonka suuruus on 100 % kiinteämääräisistä maksuista ja joka on 7,1 % korkeampi kuin sellaiselle työntekijälle maksettava avustus, jonka lapsi asuu Ala-Itävallassa.

välillä ei ole suhteellista johdonmukaisuutta.¹²⁴ Lisäksi, kuten Slovakian tasavalta korostaa, kyseisten jäsenvaltioiden keskuudessa voi esiintyä eroja,¹²⁵ mikä osoittaa ostospaikkakunnan merkityksen siinä tapauksessa, että hintatasojen vastaavuutta koskeva järjestelmä hyväksyttäisiin.

139. Itävallan tasavallan esittämä väite siitä, että erityisesti Bulgariaan¹²⁶ nähden ostovoimaerot ovat selvästi suuremmat, mikä myös tasoittaa mukautusmekanismin vaikutuksia, ei kyseenalaista kaikkia esitettyjä toteamuksia.

140. Näin ollen tavoitteella, joka koskee sen varmistamista, että tuki ja perhekustannusten vastaava kevennys vastaavat arvoltaan Itävallassa myönnettyjä, ei mielestäni voida oikeuttaa kyseessä olevaa välillistä syrjintää.

141. Toisaalta Itävallan tasavalta väittää, että sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen mukautusmekanismin korkeampana tavoitteena on *luoda tai palauttaa tukivaikutus ja sosiaalijärjestelmän oikeudenmukaisuus*.

142. Katson komission tavoin ensinnäkin, että Rechnungshofin selvityksestä¹²⁷ ilmenee, että perhe-etuksien mukauttamisesta asianomaisen jäsenvaltion hintatason mukaan suhteessa Itävallan tasavaltaan voi aiheutua lisäkustannuksia, vaikka Itävallan tasavalta onkin minimoinut tällaisen vaikutuksen. On välttämätöntä, että kyseisiä kustannuksia tukevat kaikki valtion talousarvion rahoittajatahot. Tässä yhteydessä sopii täsmentää, että kyseisestä selvityksestä¹²⁸ käy myös ilmi, kuten komissio ja Puolan tasavalta korostavat, että synnä sosiaaliturvajärjestelmän rahoitustasapainon mahdolliseen vaarantumiseen ei ole etuuksien maksaminen työntekijöille, joiden lapset asuvat Itävallan tasavallan ulkopuolella, mikä edustaa noin 6:ta prosenttia¹²⁹ perhe-etuksien aiheuttamista menoista, vaan se, ettei kyseisten etuuksien myöntämistä valvota asianmukaisesti.

143. Toiseksi yhdyn komissioon¹³⁰ sekä EFTAn valvontaviranomaiseen ja Slovenian tasavaltaan, joiden mukaan on ensiarvoisen tärkeätä muistaa, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden suojaamiseksi unionissa ja ETA:ssa¹³¹ annetut säännöt, joihin yhdenvertainen kohtelu kuuluu, nojautuvat kokonaisuudessaan, jonka puitteissa yhtäältä sosiaaliturva-asioissa sovelletaan yleensä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa asianomainen henkilö tekee palkkatyötä tai toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana,¹³² ja toisaalta siirtotyöläiset osallistuvat vastaanottavan

¹²⁴ Jatkona edeltävälle esimerkille komissio kuvailee Itävallan mukautusmekanismin vaikutuksia täsmentäen, että Itävallassa työskentelevät henkilöt, joiden lapset asuvat joko Arnoldsteinissa Kärntenissä, Tarvisiossa Italiassa tai Kranjska Gorassa Sloveniassa saavat kukin kiinteämääräisen summan, joka kaikkien kolmen kohdalla on eri suuruinen: joko 100 %, 94,8 % tai 79 % etuuden määrästä. Kiinteämääräinen summa on suurempi kuin keskimääräiset elinkustannukset Itävallassa, ja on todettava, että vaikka mainitut kolme naapurikuntaa sijaitsevat kolmessa eri jäsenvaltiossa, päivittäisistä tarpeista kussakin niistä aiheutuvat elinkustannukset ovat objektiivisesti arvioituina täysin rinnastettavissa toisiinsa nimenomaan Euroopan unionin takaaman tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkumisen vuoksi.

¹²⁵ Esimerkiksi Slovakian tasavallan mukaan elinkustannukset vaihtelevat maan itäosan ja Bratislavan kaupungin välillä, jossa ne ovat jopa huomattavasti korkeammat kuin Wienin lähialueella.

¹²⁶ Itävallan tasavalta huomauttaa, että vuonna 2019 ostovoima Bulgariassa oli 52 % unionin 27 jäsenvaltion keskimääräisestä ostovoimasta, kun taas Itävallan vastaava luku oli 113 % (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 79). Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

¹²⁷ Ks. Rechnungshofin selvityksen 18.2 kohta, s. 51.

¹²⁸ Ks. Rechnungshofin selvityksen 23.2 kohta, s. 60 ja 61, 23.4 kohta, s. 62 ja 25 kohta, s. 62–65.

¹²⁹ Ks. Rechnungshofin selvityksen 15.1 kohta, taulukko 8.

¹³⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 97 kohta.

¹³¹ Ks. ETA-sopimuksen 28 artiklan 2 kohta, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työ sopimuksen tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa, sekä SEUT 45 artiklan 2 kohta.

¹³² Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 17 perustelukappale.

jäsenvaltion sosiaalipolitiikan rahoitukseen siellä harjoittamastaan ammattitoiminnasta maksamillaan sosiaalimaksuilla ja veroilla,¹³³ minkä vuoksi etuuksien tai etujen myöntäminen samansuuruisina on perusteltua.¹³⁴

144. Totean tässä tapauksessa Tšekin tasavallan, Kroatian tasavallan ja Puolan tasavallan tavoin, että yksinomaan talousnäkökulmasta on niin, että koska Itävallan perhevastuut rahoitetaan maksuilla, joita työnantajat suorittavat työntekijöiden palkkojen kokonaismäärän perusteella, siirtotyöläinen on siten osallisena työnantajansa maksamien summien määrän vahvistamisessa aivan samoin kuin kotimainen työntekijä.

145. Lisäksi ylimääräisen perhehyvityksen ja muiden kyseessä olevien veronhyvitysten osalta Itävallan tasavalta esittää, että kyseiset edut rahoitetaan työntekijöiden tuloverosta, mikä myös vie perustan siltä, että Itävallan lainsäätäjän valitsemaa vastavuoroisuuden puuttumista oikeutetaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevalla tavoitteella.

146. Olen näin ollen sitä mieltä, että erilainen kohtelu asianomaisen työntekijän lapsen asuinpaikan mukaan ei ole asianmukaista eikä tarpeen, jotta voitaisiin luoda tai palauttaa tukivaikutus ja sosiaalijärjestelmän oikeudenmukaisuus.

147. Katson kaiken edellä esitetyn perusteella, että Itävallassa työskentelevien henkilöiden, joiden lapset asuvat toisessa jäsenvaltiossa, perhe-etuuksien sekä sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen määrän mukauttamista koskeva Itävallan lainsäädäntö on vastoin asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ja asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

148. Sen vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin katsoisi komission toisen kanneperusteen perustelluksi.

VI Oikeudenkäyntikulut

149. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska unionin tuomioistuimen olisi mielestäni hyväksyttävä komission vaatimukset, Itävallan tasavalta on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

150. Kyseisen työjärjestyksen 140 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti, jonka mukaan jäsenvaltiot, muut ETA-sopimuksen osapuolina olevat valtiot kuin jäsenvaltiot sekä EFTAn valvontaviranomainen, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, Tšekin tasavalta, Tanskan tasavalta, Kroatian tasavalta, Puolan tasavalta, Romania, Slovenian tasavalta ja Slovakian tasavalta sekä Norjan kuningaskunta ja EFTAn valvontaviranomainen vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

¹³³ Ks. tuomio 14.12.2016, Bragança Linares Verruga ym. (C-238/15, EU:C:2016:949, 49 ja 50 kohta).

¹³⁴ EFTAn valvontaviranomainen on tiivistänyt kyseisen periaatteen toteamalla, että toteutettaessa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ETA:n sisämarkkinoilla vaaditaan samoja etuuksia samanarvoisesta työstä.

VII Ratkaisuehdotus

151. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Ottamalla käyttöön mukautusmekanismin, joka koskee työntekijöiden, joiden lapset asuvat vakituisesti toisessa jäsenvaltiossa, perhevastusta ja lapsivähennystä, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut seuraavien säännösten mukaisia velvoitteitaan:
 - sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 7 ja 67 artikla sekä
 - asetuksen N:o 883/2004 4 artikla sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 4 artikla ja 7 artiklan 2 kohta.
- 2) Ottamalla käyttöön mukautusmekanismin, joka koskee siirtotyöläisten, joiden lapset asuvat vakituisesti toisessa jäsenvaltiossa, ylimääräistä perhehyvitystä, kotitalouden ainoan palkansaajan hyvitystä, yksinhuoltajahyvitystä ja elatushyvitystä, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.
- 3) Itävallan tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 4) Tšekin tasavalta, Tanskan tasavalta, Kroatian tasavalta, Puolan tasavalta, Romania, Slovenian tasavalta ja Slovakian tasavalta sekä Norjan kuningaskunta ja EFTAn valvontaviranomainen vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.