



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 20. januarja 2022¹

Zadeva C-328/20

**Evropska komisija
proti**

Republiki Avstriji

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

I. Uvod

1. Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:
 1. ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskim dodatkom in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka, ki je namenjen zaposlenim, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti iz
 - členov 4, 7 in 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti² in
 - člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji,³
 2. ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je za delavce migrante, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskim bonusom „plus“, odbitnim zneskom za gospodinjstva z enim dohodkom in odbitnim zneskom za samohranilce ter odbitnim zneskom za preživljanje, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek, 5, str. 72.

³ UL 2011, L 141, str. 1.

2. Komisija v bistvu meni, da trenutno veljavno pravo Unije državam članicam ne priznava diskrecijske pravice za prilagoditev zneskov družinskih dajatev, ki jih izplačujejo, ravni cen v državi stalnega prebivališča zadevnega otroka, ter da sta tako prilagajanje kot nekatere davčne ugodnosti za družine diskriminatorna in ju ni mogoče obravnavati kot potreben in sorazmeren ukrep.

3. V sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj so po mojem mnenju očitki Komisije utemeljeni.

II. Zakonodajni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 883/2004

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

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

[...]

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

[...]

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

5. Člen 1(z) navedene uredbe določa:

„V tej uredbi:

[...]

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

6. Člen 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 določa:

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

[...]

(j) družinske dajatve.“

7. Člen 4 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

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

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

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

- (a) kadar ima po zakonodaji pristojne države članice prejemanje dajatev iz socialne varnosti in drugih dohodkov določene pravne učinke, se ustrezne določbe te zakonodaje uporabljajo tudi za prejemanje enakovrednih dajatev, pridobljenih po zakonodaji druge države članice, ali za dohodek, pridobljen v drugi državi članici;
- (b) kadar se po zakonodaji pristojne države članice nekaterim dejstvom ali dogodkom pripišejo pravni učinki, ta država članica upošteva podobna dejstva ali dogodke, ki nastopijo v kateri koli državi članici, kot da so nastopili na njenem ozemlju.“

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

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

10. Člen 67 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Družinski člani, ki stalno prebivajo v drugi državi članici“, določa:

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

2. Uredba št. 492/2011

11. V poglavju I Uredbe št. 492/2011 člen 7(1) in (2) iz oddelka 2, naslovljenega „Zaposlovanje in enako obravnavanje“, določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva ne sme biti deležen drugačnega obravnavanja kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpovedi in, če bi postal brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.“

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

B. Avstrijsko pravo

1. FLAG

12. V skladu s členom 1 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (zvezni zakon o kritju družinskih stroškov z dodatki)⁴ z dne 24. oktobra 1967 se predpisane dajatve „dodelijo za nadomestilo stroškov v interesu družine“.

13. Člen 2(1) in (8) FLAG določa:

„1. Osebe, ki imajo stalno ali običajno prebivališče na avstrijskem ozemlju, so upravičene do družinskih dodatkov

(a) za mladoletne otroke;

[...]

8. Osebe so upravičene do družinskih dodatkov le, če je središče njihovih interesov na avstrijskem ozemlju. Središče interesov osebe je v državi, s katero ima ta oseba najtesnejše osebne in gospodarske vezi.“

14. Člen 4 FLAG določa:

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

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

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

[...]

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

[...]“

15. Člen 5(3) in (4) FLAG določa:

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

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

⁴ BGBl. 376/1967, v nadaljevanju: FLAG.

16. Člen 8 FLAG določa:

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

(2) Mesečni znesek družinskih dodatkov znaša

[...]

3. od 1. januarja 2018

- (a) 114 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca rojstva,
- (b) 121,90 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni tri leta,
- (c) 141,50 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni deset let,
- (d) 165,10 EUR za vsakega otroka od začetka koledarskega meseca, v katerem dopolni devetnajst let.

(3) Družinski dodatki se za vsakega otroka mesečno zvišajo,

[...]

3. od 1. januarja 2018

- (a) za 7,10 EUR, če se izplačujejo za dva otroka,
- (b) za 17,40 EUR, če se izplačujejo za tri otroke,
- (c) za 26,50 EUR, če se izplačujejo za štiri otroke,
- (d) za 32 EUR, če se izplačujejo za pet otrok,
- (e) za 35,70 EUR, če se izplačujejo za šest otrok,
- (f) za 52 EUR, če se izplačujejo za sedem ali več otrok.

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

[...]

3. za 155,90 EUR od 1. januarja 2018.

[...]

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

17. Člen 8a FLAG določa:

„1. Zneski družinskih dodatkov (člen 8) se za otroke s stalnim prebivališčem na ozemlju druge države članice Unije, druge pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [z dne 2. maja 1992⁵] ali Švice določijo na podlagi razmerja med primerjalno ravno cen, ki jo Statistični urad Evropske unije [(Eurostat)] objavi za vsako državo članico Evropske unije, za vsako pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, ter primerjalno ravno cen v Avstriji.

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

3. Bundesminister für Frauen, Familien und Jugend [zvezni minister za ženske, družino in mladino, Avstrija] z uredbo, ki jo sprejme skupaj z Bundesminister für Finanzen [zvezni minister za finance, Avstrija], objavi osnove za izračun in zneske iz odstavkov 1 in 2 ter zneske iz člena 33(3), točka 2 [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens der Ehepartner (zvezni zakon o dohodnini)⁶ z dne 7. julija 1988⁷].“

18. Člen 53 FLAG določa:

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

[...]

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

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

2. EStG

19. Člen 33 EStG določa:

„[...]

⁵ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum EGP.

⁶ BGBl. 400/1988, v nadaljevanju: EStG.

⁷ Prilaganje družinskega dodatka in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka je bilo z učinkom od 1. januarja 2019 uvedeno s 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 (uredba zveznega ministra za ženske, družino in mladino ter zveznega ministra za finance o prilagoditvi družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka za otroke, ki imajo stalno prebivališče v drugi državi članici [Unije] ali pogodbenici sporazuma [EGP] ali Švici) z dne 10. decembra 2018 (BGBl. II, 318/2018), ki je dostopna na tem spletnem mestu:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, ki je bila sprejeta na podlagi Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (zvezni zakon o spremembi [FLAG], [EStG] in zakona o delavcih na področju razvojne pomoči) z dne 4. decembra 2018 (BGBl. I, 83/2018).

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

1. družinski bonus ‚plus‘ iz odstavka 3a; družinskega bonusa ‚plus‘ ni mogoče odbiti, kolikor presega davek, ki ga je treba na podlagi odstavka 1 plačati na obdavčljivi dohodek;
2. odbitni zneski iz odstavkov od 4 do 6.

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

1. Odbitni znesek se ne prizna za otroke s stalnim prebivališčem zunaj države članice Unije, pogodbenice [EGP] ali Švice.
2. Za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije, drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici se višina odbitnega zneska za vzdrževanega otroka določi na podlagi razmerja med primerjalno ravno cen, ki jo [Eurostat] objavi za posamezno državo članico Unije, pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, in tistimi za Avstrijo:
 - (a) Od 1. januarja 2019 se višina odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija 2018. Višina odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka se nato vsaki dve leti prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija prejšnjega leta.
 - (b) Višina odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka se objavi v skladu s členom 8a(3) [FLAG].

[...]

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

1. družinski bonus ‚plus‘ znaša:
 - (a) 125 EUR na koledarski mesec do konca meseca, v katerem otrok dopolni osemnajst let,
 - (b) 41,68 EUR na koledarski mesec po koncu meseca, v katerem otrok dopolni osemnajst let.
2. Z odstopanjem od točke 1 se za otroke, ki imajo stalno prebivališče v drugi državi članici [Unije], drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, višina družinskega bonusa ‚plus‘ in odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka iz odstavka 4 določi na podlagi razmerja med primerjalno ravno cen, ki jo [Eurostat] objavi za posamezno državo članico Unije, pogodbenico Sporazuma [EGP] in Švico, in tisto za Avstrijo:
 - (a) Od 1. januarja 2019 se višina družinskega bonusa ‚plus‘ in odbitnih zneskov iz odstavka 4 prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija 2018. Ta višina se nato vsaki dve leti prilagodi na podlagi vrednosti, objavljenih 1. junija prejšnjega leta.

(b) Zvezni minister za finance mora osnove za izračun in zneske objaviti v uredbi najpozneje do 30. septembra po referenčnem datumu iz točke (a).^[8]

[...]

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

[...]

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

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

- 494 EUR za enega otroka (člen 106(1)),
- 669 EUR za dva otroka (člen 106(1)).

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

[...]

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

- 494 EUR za enega otroka (člen 106(1)),
- 669 EUR za dva otroka (člen 106(1)).

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

3. Davčni zavezanec s prežिवninskimi obveznostmi do otroka imajo pravico do odbitnega zneska za preživljanje v višini 29,20 EUR mesečno [...]

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

⁸ Prilaganje družinskega bonusa „plus“ in odbitnih zneskov za gospodinjstva z ednim dohodkom, za samohranilce in za preživljanje je bilo z učinkom od 1. januarja 2019 uvedeno z 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 (uredba zveznega ministra za finance o prilagoditvi družinskega bonusa „plus“ in odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom, za samohranilce in za preživljanje za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici [Unije] ali pogodbenici sporazuma [EGP] ali Švici) z dne 27. septembra 2018 (BGBl. II, 257/2018), ki je na voljo na tem spletnem mestu: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319> in je bila sprejeta na podlagi Jahressteuergesetz 2018 (letni davčni zakon za leto 2018) z dne 14. avgusta 2018 (BGBl. I, 62/2018), ki spreminja med drugim EStG.

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

[...]

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

1. Razliko med 250 EUR in davkom iz odstavka 1 je treba povrniti v obliki dodatka za otroka.
2. Če otrok stalno prebiva v drugi državi članici Unije ali drugi pogodbenici Sporazuma [EGP] ali Švici, se znesek 250 EUR nadomesti z zneskom na podlagi odstavka 3a, točka 2.

[...]

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

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

[...]“

3. Zvezni davčni zakonik

20. Člen 26 zveznega davčnega zakonika določa:

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

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

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

III. Predhodni postopek

21. Komisija je Republiko Avstrijo z uradnim opominom z dne 25. januarja 2019 opozorila na pomisleke v zvezi z mehanizmom, uvedenim 1. januarja 2019, za prilagajanje zneskov družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti, ki jih Republika Avstrija zagotavlja delavcem z otroki glede na splošno raven cen v državi članici, v kateri stalno prebivajo.

22. Komisija je menila, da je prilagoditev zneska družinske dajatve glede na kraj otrokovega prebivališča v nasprotju s členoma 7 in 67 Uredbe št. 883/2004, v skladu s katerima se denarne dajatve ne morejo zmanjšati, ker družinski član, kot je otrok, prebiva v drugi državi članici. Poleg

tega se prilagajanje dajatev in ugodnosti, ki jih Republika Avstrija namenja otrokom, nanaša predvsem na delavce iz drugih držav članic in ne na avstrijske delavce. Taka posredna diskriminacija je po mnenju Komisije v nasprotju z načelom enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7 Uredbe št. 492/2011.

23. Republika Avstrija je v odgovoru na uradni opomin z dne 25. marca 2019 navedla naslednje:

- pravo Unije določa mehanizme, ki so primerljivi z mehanizmom, ki ga je uvedla sama,
- ker člen 67 Uredbe št. 883/2004 ne določa, da mora znesek dajatev, ki se izplačajo za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, ustrezati znesku, ki se izplača otrokom s stalnim prebivališčem v Avstriji, je prilagajanje zneska družinske dajatve glede na kraj stalnega prebivališča otroka dovoljeno, in
- posredna diskriminacija ne obstaja, ker je prilagajanje pavšalnih zneskov dajatev ali ugodnosti glede na raven cen v kraju otrokovega prebivališča objektivno utemeljeno in pomeni posledico skladnosti primerljivih stroškovnih olajšav za vse delavce.

24. Ker Komisija s tem odgovorom ni bila zadovoljna, je 26. julija 2019 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je v bistvu vztrajala pri svojem stališču. Pojasnila je, da v pravu Unije ni ustrezne reference, in poudarila, da so dodeljeni zneski pavšalni in se ne prilagajajo ravni cen v različnih regijah Republike Avstrije glede na stalno prebivališče otroka. Zato razlika v višini dajatev in ugodnosti za otroke, ki velja za otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, pomeni posredno diskriminacijo, ker delavce migrante prizadene bolj kot avstrijske delavce. Pavšalnost zneskov teh dajatev in ugodnosti naj bi dokazovala, da niso odvisne od dejanskih stroškov vzdrževanja otroka in da se z njimi torej ne zagotavlja pravičnejša porazdelitev stroškov družin za vzdrževanje otrok.

25. Republika Avstrija je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 24. oktobra 2019, v katerem je navedla, da zneski družinskih dajatev ter zadevne socialne in davčne ugodnosti niso zgolj pavšalni, ampak naj bi ustrezali dejanskim potrebam. Poleg tega naj dejstvo, da se zadevne dajatve in ugodnosti izplačujejo v obliki pavšalnih zneskov, ne bi nasprotovalo njihovem prilagajanju glede na raven cen v kraju stalnega prebivališča otrok. Tako prilagajanje naj ne bi pomenilo neenakega obravnavanja, ampak naj bi se z njim zagotavljalo, da je delavec, ki prejema dajatve in ugodnosti, v vsakem primeru upravičen do enakega znižanja stroškov, ne glede na kraj dejanskega prebivanja otroka. Tudi če bi posredna diskriminacija obstajala, pa naj bi bila upravičena zlasti s ciljem uravnoteženja stroškov sistema socialne varnosti in ciljem upoštevanja davčne sposobnosti upravičencev.

26. Ker ta odgovor Komisije ni prepričal, je na podlagi člena 258 PDEU vložila to tožbo.

IV. Predlogi strank

27. Komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z *družinskim dodatkom* in *odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka*, ki je namenjen zaposlenim, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti iz

- členov 7 in 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 ter
- iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011;
- ugotovi, da Republika Avstrija poleg tega z uvedbo mehanizma prilagajanja v zvezi z *družinskim bonusom „plus“, odbitnim zneskom za gospodinjstva z enim dohodkom in odbitnim zneskom za samohranilce ter odbitnim zneskom za preživljanje* ni izpolnila obveznosti iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011;
- Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov postopka.

28. Republika Avstrija Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

29. S sklepi predsednika Sodišča je bila Češki republiki (6. novembra 2020), Republiki Hrvaški (20. novembra 2020), Republiki Poljski (19. novembra 2020), Romuniji (12. novembra 2020), Republiki Sloveniji (22. oktobra 2020) in Slovaški republiki (22. oktobra 2020) dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

30. S sklepom predsednika Sodišča je bila Kraljevini Danski (20. novembra 2020) dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Avstrije.

31. S sklepom predsednika Sodišča z dne 18. decembra 2020 je bila Nadzornemu organu EFTA dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije, Kraljevini Norveški pa v podporo predlogom Republike Avstrije.

32. Komisija v svojih stališčih v zvezi z intervencijskimi vlogami ugotavlja, da Češka republika, Republika Hrvaška, Republika Poljska, Romunija, Republika Slovenija, Slovaška republika in Nadzorni organ EFTA v svojih vlogah v celoti podpirajo njene trditve, ki jih s trditvami iz intervencijskih vlog Kraljevine Danske in Kraljevine Norveške ni mogoče ovreči.

33. Republika Avstrija v stališčih v zvezi z intervencijskimi vlogami pojasnjuje, da se v celoti strinja s stališči Kraljevine Danske in Kraljevine Norveške, in navaja, da intervenienti v podporo Komisiji ne navajajo nobene nove trditve. V celoti vztraja pri svojih predlogih, kot jih je navedla v odgovoru na tožbo in povzela v dupliki.

V. Presoja

34. Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva očitka, ki temeljita na ugotovitvi, da Republika Avstrija z odstopanjem od zakonsko določenega pavšalnega zneska določa prilagajanje zneska družinskega dodatka in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka ter različnih drugih davčnih ugodnosti, in sicer družinskega bonusa „plus“, odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitnega zneska za samohranilce ter odbitnega zneska za preživljanje, glede na

raven cen v državi članici,⁹ v kateri ima otrok, za katerega se prejemajo navedeni prejemki, stalno prebivališče.

35. Prvi očitke se nanaša na kršitev členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004. Drugi očitke se nanaša na kršitev načela enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

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

1. Trditve strank

a) Komisija

36. Komisija s prvim očitkom trdi, da Republika Avstrija krši obveznosti iz členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004, ker zakonodaja te države članice določa *prilagoditev družinskega dodatka in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka* za delavce, ki so vključeni v avstrijski sistem socialne varnosti, vendar njihovi otroci prebivajo v drugi državi članici.

37. Komisija navaja, da:

- Republika Avstrija za otroke oseb, ki delajo v Avstriji, v obliki enotnih pavšalnih zneskov dodeljuje družinsko dajatev in socialno ugodnost, ki jo predstavljata družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka;
- avstrijski zakonodajalec – glede na dokazila, ki jih je predložila Republika Avstrija in v nasprotju z mnenjem Kraljevine Danske in Kraljevine Norveške – te zneske določi izključno glede na starost otrok in njihovo število, ne glede na njihove dejanske potrebe in torej njihove socialne razmere, in
- avstrijska zakonodaja od 1. januarja 2019 določa, da je treba te državne dajatve prilagajati glede na splošno raven cen v državi članici, v kateri ima otrok stalno prebivališče.

38. Komisija trdi, da:

- ni sporno, da sta družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka, ki sta denarna prejemka, ki ju izplačuje država za razbremenitev stroškov za vzdrževanje otrok, družinska dajatev v smislu člena 1(z) in člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004;
- se ti dajatvi dodeljujeta brez vsakršne posamične in diskrecijske presoje osebnih potreb otrok na podlagi zakonsko opredeljenega položaja.¹⁰ Družinski dodatki se v skladu s členom 8(1) FLAG izračunajo glede na število in starost otrok, enako kot odbitni zneski, odobreni pod pogoji iz člena 33(3), (3a), (4), (7) in (8) EStG;

⁹ V zvezi s koeficienti, ki veljajo v zadevnih državah članicah, glej opombi 7 in 8 ter točko 84, druga alineja, teh sklepnih predlogov za ponazoritev raznolikosti teh koeficientov za države članice, ki mejijo na Republiko Avstrijo.

¹⁰ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 2. aprila 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (C-802/18, EU:C:2020:269, točki 38 in 39 ter navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca)).

- čeprav Republika Avstrija trdi, da je avstrijski zakonodajalec izhajal iz tipičnih potrebnih stroškov za vzdrževanje otrok, pa ni predložila dokaza o povezavi med višino avstrijskega družinskega dodatka in običajnimi stroški vzdrževanja otroka;
- to velja tudi za dodatke za stroške šolanja in invalidne otroke s težko telesno ali duševno okvaro, za katere Republika Avstrija glede teh pavšalnih zneskov prav tako ni dokazala, da so povezani s socialnimi razmerami otrok, zlasti ker navaja, da ti stroški temeljijo na obveznosti šolanja v Avstriji in ne obveznosti šolanja v državi članici, v kateri se otrok šola. Zvišanje v zvezi s stroški šolanja torej ni odvisno od dejanskega obiskovanja šole ampak izključno od otrokove starosti;
- nasprotno pa se preživnina, ki jo mora eden od staršev plačevati v denarju na podlagi avstrijskega zasebnega prava, konkretno in posamično izračuna glede na življenjske razmere staršev in potrebe otroka;
- *znesek družinskih dajatev ne more biti odvisen od stalnega prebivališča družinskih članov*¹¹ delavca v državi članici, ki jih izplačuje, kakor izrecno določata člen 7 Uredbe št. 883/2004 glede zmanjšanja ali spremembe dajatev in člen 67 te uredbe, kakor ga je razložilo Sodišče v sodbi z dne 18. septembra 2019, Moser;¹²
- so bile določbe navedenih členov 7 in 67 sprejete po tem, ko je Sodišče izdalo sodbo z dne 15. januarja 1986, Pinna,¹³ v kateri je razložilo člen 73 Uredbe št. (EGS) 1408/71,¹⁴ ki ga je nasledil člen 67 Uredbe št. 883/2004, ki je v bistvu povzel njegovo vsebino. Iz tega naj bi glede na sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Mancinija v navedeni zadevi¹⁵ sledilo, da ni dovoljeno *prilagajati višine* družinskih dajatev samo zato, ker družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici;
- člen 67 navedene uredbe ne vsebuje ničesar, kar bi utemeljevalo drugačno uporabo člena 7 navedene uredbe, drugače od člena 63, ki se nanaša na dajatve za brezposelnost, in člena 70(3) iste uredbe, ki se nanaša na posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki;
- je cilj zakonodajalca Unije preprečiti odvrčanje delavca iz druge države članice od izvrševanja njegove pravice do prostega gibanja, kot je Sodišče navedlo v sodbi Pinna, in

¹¹ Komisija je tudi ponovila svoje stališče v odgovor na nasprotno trditev Kraljevine Norveške na podlagi primera povračila stroškov za otroški voziček v višini 50 % cene prek družinske dajatve, katere znesek bi bil lahko različen glede na državo članico (glej tudi opombo 20 teh sklepnih predlogov). Komisija je poudarila, da je znesek dajatve v takem primeru za delavca migranta odvisen od višine *njegovih stroškov*. Avstrijski mehanizem prilagajanja pa temelji na domnevi, da ti nastanejo v kraju stalnega prebivališča otroka, in ne upošteva ekonomskih in socialnih razmer otroka s stalnim prebivališčem v državi članici, ki ni tista, v kateri dela njegov roditelj. Zato v takem primeru ni sprejemljivo, da če delavca kupita otroški voziček v vrednosti 100 EUR, nadomestilo za stroške nakupa znaša 50 EUR, če otrok prebiva v Avstriji, in neki drug znesek, če tam ne prebiva, čeprav je strošek enak.

¹² C-32/18, EU:C:2019:752, točka 36 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba Moser. Komisija je ob hkratnem sklicevanju na točki 10 in 54 navedene sodbe dodala, da je znesek avstrijskega nadomestila za varstvo otroka mogoče izračunati glede na ekonomske in socialne razmere okolje upravičenca prav zato, ker je izrecno odvisen od zneska predhodno prejetega dohodka iz poklicne dejavnosti.

¹³ 41/84, EU:C:1986:1; v nadaljevanju: sodba Pinna. Glej zlasti točko 25 navedene sodbe.

¹⁴ Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3). Komisija pojasnjuje, da iz sodbe z dne 27. septembra 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, točke 9, 11 in 16; v nadaljevanju: sodba Lenoir), izhaja, da „periodičnih denarnih dajatev, ki se dodeljujejo izključno glede na število in, kjer to pride v poštev, glede na starost družinskih članov“ ni mogoče prilagajati ekonomskim in socialnim razmeram.

¹⁵ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Mancinija v zadevi Pinna (41/84, neobjavljeni, EU:C:1985:215, točka 7).

- Republika Avstrija z določitvijo mehanizma za prilagajanje družinskih dajatev, na podlagi katerega se njihova višina spreminja glede na državo članico, v kateri otroci stalno prebivajo, teh dajatev ne obravnava, *kot da bi družinski člani* prebivali v Avstriji.

39. Komisija v zvezi s tem v odgovor na trditev Kraljevine Danske, da tudi člen 5(b) Uredbe št. 883/2004 govori v prid zakonitosti prilagajanja družinskih dajatev glede na kraj stalnega prebivališča otroka, nasprotno trdi, da je ta fikcija stalnega prebivališča v pristojni državi članici v navedeni določbi zato, ker mora ta država upoštevati dejstva ali dogodke, ki nastopijo v drugi državi članici, kar potrjuje njeno razlago členov 7 in 67 te uredbe.

40. Poleg tega Komisija glede sklepa voditeljev držav ali vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta, o novi ureditvi za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije,¹⁶ na katerega se sklicuje Republika Avstrija, ker je v njem določeno, da bo Komisija vložila predlog za spremembo Uredbe št. 883/2004, da bi se državam članicam omogočila indeksacija socialnih dajatev za otroke s stalnim prebivališčem v državi članici, ki ni država članica stalnega prebivališča delavca, na eni strani poudarja, da ta uredba zaradi izstopa Združenega kraljestva Velika Britanija in Severa Irska iz Unije ni bila spremenjena. Na drugi strani pa meni, da iz ocene učinka sprememb te uredbe, ki jo navaja Republika Avstrija, ni razvidno, da je bila ena od predvidenih možnosti prilagajanje izvoženih družinskih dajatev glede na življenjski standard države članice stalnega prebivališča otrok,¹⁷ da je bila taka indeksacija v skladu z veljavnim pravom Unije, saj so v njej navedeni pomisleki v zvezi s tem,¹⁸ in da te možnosti ni sprejela.

b) Republika Avstrija

41. Prvič, Republika Avstrija v zvezi z *družinskimi dodatki* navaja, da je v skladu s členom 1 FLAG dodelitev družinskih dodatkov namenjena izravnavi stroškov v interesu družine in da njihovo zvišanje v skladu s členom 8(2) FLAG, ki je odvisno od starosti otroka, od katerega je odvisna višina stroškov, ustreza temu cilju. Opozarja, da je FLAG v enotno pomoč združil različne pomoči družinam, ki so se izplačevale od prvih let po drugi svetovni vojni naprej, sprva v obliki nadomestil v naravi za ciljno usmerjeno podporo družinam.

42. Republika Avstrija na podlagi določb člena 8 FLAG poudarja, da:

- so se družinski dodatki vedno izračunavali na podlagi tipskih izdatkov, potrebnih za zagotavljanje sredstev za preživljanje otrok v Avstriji;
- je njihov znesek pavšalen, ne da bi bilo treba dokazati konkretne izdatke;
- so podlaga za navedeni sistem „osnovni stroški“, ki so za otroka v Avstriji za vse starše ves čas enaki, in
- je to, da se dajatve izračunavajo glede na dejanske potrebe otroka in stroške vzdrževanja, ki so tesno povezani z njegovimi ekonomskimi in socialnimi razmerami,¹⁹ na eni strani „načeloma“

¹⁶ Glej Prilogo I, oddelek D, točka 2(a) k Delu sklepov Evropskega sveta z dne 18. in 19. februarja 2016 (UL 2016, C 69 I, str. 1).

¹⁷ Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

¹⁸ Komisija se sklicuje na oceno učinka SWD (2016) 460 final/2, del 1/6, str. 135, točka 7.3.2.

¹⁹ Republika Avstrija in Kraljevina Norveška menita, da je povezava družinskih dajatev z življenjskimi stroški potrjena v poročilu FreSsco, naslovljenem „Assessment of the impact of the amendments to the EU social security ordination rules on export of family benefits“, ki je v Prilogi VI k oceni učinka, navedeni v opombi 18 teh sklepnih predlogov, del 3/6, točka 1.7.2, str. 44. Republika Avstrija poudarja, da ta kaže zlasti na to, da se družinske dajatve načeloma prilagajajo, to prilagajanje pa vedno temelji na stopnji inflacije.

posledica tega, da se njihova višina zvišuje glede na starost otrok,²⁰ zlasti septembra zaradi začetka šolskega leta za ves čas trajanja šolske obveznosti, in pri invalidnosti otrok s težko telesno ali duševno okvaro. Na drugi strani se njihov znesek zmanjša, če ima 19-letni otrok dohodke določene višine.

43. Republika Avstrija pojasnjuje, da se je znesek družinskih dodatkov, ki ustreza povprečnim stroškom za vzdrževanje ali osnovnim potrebam, zvišal glede na višino plač in cen ter inflacije. Nasprotno pa ga je bilo mogoče iz državnih proračunskih razlogov tudi znižati.

44. Republika Avstrija glede financiranja in pogojev za dodelitev družinskih dodatkov pojasnjuje, da:

- stroške v zvezi z družinskimi dodatki nosi Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (izravnalni sklad za družinske dodatke, Avstrija);²¹
- sredstva tega sklada izhajajo zlasti²² iz prispevkov delodajalcev,²³ ki zaposlujejo delavce na zveznem ozemlju;²⁴
- samozaposleni delavci izključno kot delodajalci plačujejo te prispevke, ki niso izračunani na podlagi njihovih dohodkov, ampak glede na plače njihovih zaposlenih;
- je ta vrsta prispevka zasnovana kot nekakšen poseben davek, ki se izračuna na podlagi vsote plač vseh delavcev,²⁵ ne glede na to, ali imajo otroke, in
- se v nasprotju s prispevki za socialno varnost od bruto plače posameznega delavca ne izvrši noben odbitek, in da izplačilo družinskih dodatkov ni povezano z opravljanjem poklicne dejavnosti v Avstriji v skladu s členom 2(1) FLAG niti z zneskom prispevkov delodajalca ali samozaposlenih oseb.

45. Drugič, Republika Avstrija glede *odbitnega zneska* za vzdrževanega otroka navaja, da je v skladu s členom 33(3) EStG davčni zavezanec, ki prejema družinske dodatke na podlagi FLAG, za vsakega od svojih otrok upravičen do odbitnega zneska za vzdrževanega otroka v višini 58,40 EUR, ki se izplača hkrati z družinskimi dodatki. Z ekonomskega vidika se torej z odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka povečajo družinski dodatki. V nasprotju z zadnjenavedenimi pa se odbitni znesek za vzdrževanega otroka ne financira iz sredstev izravnalnega sklada za družinske dodatke, temveč iz splošnih davčnih prihodkov.

²⁰ Republika Avstrija poudarja, da merilo števila otrok in njihove starosti samo po sebi ni odločilno za presojo značaja dajatve in konkretnih značilnosti, ki se upoštevajo. V zvezi s tem meni, da je primer, ki ga je navedla Kraljevina Norveška, „zgovoren“: „[D]ržava članica A je na podlagi statističnih podatkov ugotovila, da otroški voziček v povprečju stane 100 EUR, zato 50-odstotno nadomestilo znaša 50 EUR. Da bi se izognila nepotrebno obremenjujočemu sistemu nadomestil, se ta država odloči, da bo dajatev izplačevala vnaprej v obliki pavšalnega zneska 50 EUR, ob tem pa določila indeksacijo za prilagajanje zvišanju cen otroških vozičkov. Poleg tega je zakonodajalec za zagotovitev izpolnitve cilja in funkcije dajatve ne glede na kraj stalnega prebivališča otrok, kar je bilo v prejšnjem sistemu nadomestil samodejno, dodal mehanizem indeksacije za prilagajanje dejanskim stroškom nakupa otroških vozičkov v različnih državah članicah.“ Glej v zvezi s tem opombo 11 teh sklepnih predlogov.

²¹ Glej člen 39(1) FLAG.

²² Republika Avstrija navaja tudi, da se izravnalni sklad za družinske dodatke financira predvsem iz fiksnega zneska dohodnine, deleža davka od dohodkov pravnih oseb in dohodnine ter s prispevki kmetijskih in gozdarskih obratov ter nadomestili različnih zveznih ministrstev. Glej člen 39(2), od (b) do (h), FLAG.

²³ Glej člen 39(2)(a) FLAG.

²⁴ Glej člen 41(1) FLAG.

²⁵ Glej člen 41(3) FLAG.

46. Nasprotno pa družinski bonus „plus“ in druge zadevne davčne ugodnosti²⁶ niso prispevek k vzdrževanju otrok, temveč nadomestilo z davčno olajšavo, ker imajo davčni zavezanci, ki opravljajo poklicno dejavnost in imajo otroke, ob enakih dohodkih manjšo davčno sposobnost kot davčni zavezanci, ki opravljajo poklicno dejavnost in jih nimajo. Ta sposobnost se oceni glede na osnovne materialne potrebe (ali povprečne potrebe) za vzdrževanje otroka, vključno z dejavnostmi, ki so nujno potrebne za njegovo življenje.

47. Republika Avstrija pojasnjuje, da se je za to, da zadevne zneske družinskih dajatev in davčnih ugodnosti²⁷ glede na državo stalnega prebivališča otroka prilagaja glede na primerjalne ravni cen, ki jih objavlja Eurostat, odločila zlasti zaradi namena družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka, torej da staršem povrne del stroškov, ki jih imajo običajno z vzdrževanjem svojega otroka, ter zato, ker so ti stroški v bistvu odvisni od ravni cen v kraju stalnega prebivališča.

48. Zaradi svobodnejšega gibanja delavcev v Uniji in posledičnega nediferenciranega izvoza družinskih dodatkov in odbitnih zneskov za vzdrževanega otroka ne glede na državo stalnega prebivališča otrok, za katere so se dajatve izplačevale, so se povečale motnje v sistemu teh dajatev. Če je otrok živel v državi članici s šibko kupno močjo, je pomoč presegala določeno olajšavo.²⁸ Če pa je otrok živel v državi članici z visoko kupno močjo, je olajšava ostala pod določenim ukrepom.

49. Tretjič, Republika Avstrija v odgovor na prvi očitek Komisije meni, da člena 7 in 67 Uredbe št. 883/2004 ne prepovedujeta mehanizma prilagajanja zneska družinskega dodatka in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka za vse delavce, ne glede na to, ali so Avstrijci.

50. Republika Avstrija trdi, da:

- se v obravnavanem primeru uporablja samo člen 67 Uredbe št. 883/2004, saj vsebuje posebne določbe o izvozu družinskih dajatev za družinske člane s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, medtem ko se člen 7 te uredbe nanaša na vse dajatve socialne varnosti, ki jih ureja;
- besedilo člena 67 ne nasprotuje upoštevanju konkretnega značaja, namena in načina zadevne družinske dajatve, ter da Kraljevina Norveška pravilno trdi, da bi bila obveznost nakazovanja absolutnih zneskov v vseh primerih v nasprotju s to določbo in členom 7 Uredbe št. 883/2004, in
- znesek družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka *po višini* ni odvisen od otrokovega stalnega prebivališča v Avstriji, ker je namen teh dajatev nadomestiti del stroškov vzdrževanja otrok, ki so *odvisni od ravni cen v kraju, kjer ti živijo*.

51. Republika Avstrija se v zvezi s tem sklicuje tudi na:

- uvodno izjavo 16 Uredbe št. 883/2004, v kateri je navedeno, da se pri dajatvah, ki so povezane z ekonomskimi in socialnimi razmerami zadevne osebe, lahko upošteva kraj stalnega prebivališča;²⁹

²⁶ Glej točko 34 teh sklepnih predlogov.

²⁷ Glej točko 83, prva in druga alineja, teh sklepnih predlogov.

²⁸ Za ponazoritev glej točko 53 teh sklepnih predlogov.

²⁹ Po mnenju Republike Avstrije naj se uvodna izjava 16 Uredbe št. 883/2004 ne bi nanašala na člen 70 te uredbe, ker je njegov namen iz pravila o možnosti nakazovanja izvzeti posebne dajatve, ki se financirajo z davki in zagotavljajo nadomestni dohodek ali posebno varstvo invalidom ter se izrecno izplačujejo v kraju stalnega prebivališča upravičencev.

- sodbo z dne 15. marca 2001, *Offermanns*,³⁰ iz katere naj bi izhajalo, da se izraz „pokrivanje družinskih izdatkov“ nanaša zlasti na javni prispevek k družinskemu proračunu, namenjen omilitvi stroškov vzdrževanja otrok, kar naj bi dokazovalo, da so družinske dajatve neposredno povezane s stroški vzdrževanja otroka in jih je zato mogoče prilagoditi zaradi upoštevanja dejanskih stroškov;
- sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Slynna v zadevi, v kateri je bila izdana sodba *Lenoir*,³¹ in točko 16 navedene sodbe, v kateri je Sodišče v zvezi s pomočjo v obliki pavšalnega zneska na začetku šolskega leta razsodilo, da Uredba št. 1408/71 ne nasprotuje temu, da prejemnik družinskih dajatev, ki je državljan ene države članice in prebiva na ozemlju druge države članice, od socialnih organov v svoji državi izvora ne more zahtevati izplačila dodatkov za začetek šolskega leta, če niso bili izračunani izključno na podlagi števila in starosti otrok, ampak ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer, torej stalnega prebivališča zadevnih oseb, in
- sodbo *Moser*, zlasti točki 53 in 54, iz katerih naj bi izhajalo, da je odločilen *cilj*³² nacionalne zakonodaje. Ker je šlo v obravnavani zadevi za nadomestilo dohodka iz poklicne dejavnosti za čas varstva otroka, je Sodišče razsodilo, da se je treba pri izračunu zneska razlike za družinsko dajatev, ki se odobri na podlagi člena 68 Uredbe št. 883/2004, opreti na dejanske pogoje plačila v državi zaposlitve.

52. Republika Avstrija zato meni, prvič, da Komisija s sklicevanjem na sodbi *Lenoir* in *Moser* ne more trditi, da dajatve v obliki pavšalnega zneska – v nasprotju s tistimi, ki so dodeljene neposredno glede na dejanski položaj upravičencev – nikakor ni mogoče prilagajati. Republika Avstrija v zvezi s tem meni, da so zadevne dajatve primerljive s tistimi, ki so bile obravnavane v sodbi *Lenoir*. Trdi, da se v okviru družinskih dodatkov, ki jih izplačuje, tudi za stroške nakupa nujnih življenjskih potrebščin, ki so – ne sicer izključno – vendarle povezani tudi s šolanjem, izplača pavšalno nadomestilo. Poleg tega poudarja, da je upoštevanje cilja zadevne dajatve iz sodbe *Moser* mogoče prenesti na obravnavano zadevo.

53. Natančneje, Republika Avstrija trdi, da so družinski dodatki, ki se na podlagi mehanizma prilagajanja prilagajajo kupni moči v državi članici stalnega prebivališča otrok, v nekaterih državah članicah s koeficientom pod 100 % še vedno – deloma celo bistveno – višji od dajatve, določene v kraju stalnega prebivališča otrok. Glede zneska, ki se izplača družini z enim novorojenim otrokom, navaja dva primera: če je znesek družinskih dodatkov na Madžarskem leta 2020 znašal 12.200 madžarskih forintov (HUF) na mesec, torej približno 34 EUR, sta prilagojeni družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka, ki ju izplačuje Republika Avstrija, znašala 99,13 EUR, kar je skoraj trikrat toliko. Podobno, če so družinski dodatki na

³⁰ C-85/99, EU:C:2001:166, točka 41, ki se nanaša na razlago člena 1(u)(i) Uredbe št. 1408/71 o družinskih dajatah, ki se razlikujejo od družinskih dodatkov, opredeljenih v točki (ii) navedene določbe. Glej tudi točko 72 teh sklepnih predlogov. Pravilo o izvozu družinskih dajatev iz člena 73(1) te uredbe se za te dajatve ni uporabljalo.

³¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Slynna v zadevi *Lenoir* (313/86, neobjavljeni, EU:C:1988:87).

³² Republika Avstrija se pridružuje intervencijski vlogi Kraljevine Norveške in trdi tudi, da člen 67 Uredbe št. 883/2004 in sodna praksa Sodišča potrjujeta, da je treba upoštevati konkreten značaj, namen in lastnosti dajatev ter na primer to, ali gre za dajatev, ki temelji na otrokovih potrebah, ali se izračuna na podlagi dohodkov staršev. Zato bi bila obveznost izvoza dajatev v absolutnih zneskih v vseh primerih v nasprotju z določbami člena 67 – in člena 7 – Uredbe št. 883/2004.

Slovaškem leta 2020 znašali približno 24,95 EUR na mesec, sta prilagojeni družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka znašala 122,57 EUR, kar je skoraj petkratnik slovaškega dodatka.³³

54. Drugič, Republika Avstrija meni, da se Komisija ne more sklicevati na sodbo Pinna, ker se ta nanaša na nacionalno ureditev, ki izključuje *dodelitev* družinskih dajatev, kar se razlikuje od mehanizma prilagajanja zneskov izplačanih dajatev, ki ga je uvedla sama.

55. Dodaja, da Sodišče ob upoštevanju predmeta francoske ureditve, obravnavane v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, dejansko ni sprejelo preudarkov generalnega pravobranilca M. Mancinija³⁴ v zvezi s predpisi o prilagajanju izvoženih dajatev. Tega mnenja tudi ni mogoče prenesti na avstrijske družinske dodatke, ker se pri njih upoštevajo življenjski stroški in ker niti družinski dodatki niti odbitni znesek za vzdrževanega otroka niso „*dodatni element osnovne plače*“, ³⁵ saj se dodeljujejo neodvisno od morebitnega dohodka iz zaposlitve.

56. Tretjič, Republika Avstrija glede trditve Komisije, da *nova ureditev za Združeno kraljestvo* nikoli ni začela veljati,³⁶ poudarja, da je bil namen zaveze do Združenega kraljestva upoštevati različne ravni cen v Uniji, pa tudi – v nasprotju s predpisi, ki jih je treba presojeti v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti – pomen dajatev, ki se v državi stalnega prebivališča dodeljujejo za otroke. Ugotavlja tudi, da je Evropski svet v svojih sklepih v točki 2 navedel, da so bila pravila, ki jih je sprejel, „*povsem skladna s Pogodbama*“³⁷ in da je Komisija menila, da sprejeta možnost ni v nasprotju s členom 48 PDEU.³⁸

57. Republika Avstrija v zvezi s tem poudarja, da je bila sicer res predvidena prilagoditev Uredbe št. 883/2004, vendar to ne velja za Uredbo št. 492/2011. Na tej podlagi sklepa, da člen 7 navedene uredbe – tako kot člen 4 Uredbe št. 883/2004 – ne vsebuje načela prepovedi diskriminacije, ki bi presegalo tisto iz primarnega prava.

58. Nazadnje Republika Avstrija poudarja, da Uredbe št. 883/2004 ni bilo treba spremeniti za primere, v katerih država članica ob izvozu v skladu z objektivnimi pravili „navzgor“ ali „navzdol“ prilagodi družinsko dajatev, povezano z ekonomskimi in socialnimi razmerami v državi članici, in da to velja za njeno ureditev, ki jo je zato treba razlikovati od ukrepov, ki so bili leta 2016 določeni za Združeno kraljestvo.

2. Presoja

59. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija, se nanaša na avstrijsko ureditev, ki od 1. januarja 2019 določa prilagajanje zneskov nekaterih družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti navzgor ali navzdol glede na splošno raven cen v državi članici,

³³ Da bi poudarila tudi pomen prilagajanja glede na raven cen na Danskem, kjer so potrošniške cene najvišje v Uniji, navaja primerjavo z Bolgarijo, ki ima najnižje potrošniške cene v Uniji. Tako naj bi bil v primeru delavca, ki je državljan Unije in ima enega enoletnega otroka, danski mesečni dodatek desetkrat višji od tistega, ki je določen v Bolgariji. Danski dodatek naj bi bil s prilagoditvijo glede na raven cen v Bolgariji (z indeksom približno 40, če je 100 raven na Danskem) štirikratnik bolgarskega dodatka.

³⁴ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Mancinija v zadevi Pinna (41/84, neobjavljeni, EU:C:1985:215).

³⁵ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Mancinija v zadevi Pinna (41/84, neobjavljeni, EU:C:1985:215, točka 7).

³⁶ Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

³⁷ Moj poudarek v odgovoru Republike Avstrije na tožbo.

³⁸ Republika Avstrija se sklicuje na „Izjavo Evropske komisije o indeksaciji otroških dodatkov, ki se nakazujejo v državo članico, v kateri delavec ne prebiva“ iz Priloge V k navedenim sklepom (glej opombo 16 k tem sklepnim predlogom) in analizo učinka, navedeno v opombi 18 teh sklepnih predlogov, točka 7.3.2, str. 135.

v kateri stalno prebivajo otroci, ki dajejo pravico do teh dajatev, na podlagi razmerja med ravnmi primerjalnih cen, ki jih je Eurostat objavlja za vsako državo članico Unije, in tisto v Republiki Avstriji.³⁹

60. Prvi očitek iz te tožbe, ki se nanaša na kršitev členov 7 in 67 Uredbe št. 883/2004, se nanaša na družinske dodatke in odbitni znesek za vzdrževanega otroka.

61. V skladu s členom 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 se ta uredba uporablja za vso zakonodajo v zvezi s področji socialne varnosti, ki se nanaša na *družinske dajatve*.

62. V obravnavanem primeru ni sporno, da so zadevne avstrijske dajatve „družinske dajatve“ v smislu člena 1(z) navedene uredbe, saj ta izraz pomeni vse storitve ali denarne dajatve, *namenjene pokrivanju družinskih izdatkov*, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I k navedeni uredbi.⁴⁰

63. Zato za te dajatve, kot pravilno trdi Komisija, velja splošno pravilo iz člena 7 Uredbe št. 883/2004, naslovljenega „Odstop od pravil glede stalnega prebivališča“, ki se nanaša zlasti na *znesek* denarnih dajatev, saj navedeni člen določa, da se te ne morejo *zmanjšati* ali *spremeniti* zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev.

64. To pravilo je ponovitev načela, da se dajatve socialne varnosti lahko izvozijo v tujino, iz člena 48, prvi odstavek, točka (b), PDEU. Določitev zneska teh dajatev glede na stalno prebivališče družinskih članov torej pomeni kršitev pravice državljanov Unije do prostega gibanja.⁴¹

65. Člen 7 Uredbe št. 883/2004 sicer res dopušča izjeme, ki so v uredbi izrecno dovoljene.⁴² Vendar člena 67 te uredbe ni med njimi. Nasprotno, kot trdi Komisija in večina držav članic, ki so intervenirale v njeno podporo, ta določba iz poglavja 8 navedene uredbe, ki se nanaša na družinske dajatve, izraža načelo nevpliva stalnega prebivališča družinskih članov v državi članici, ki ni tista, ki te dajatve dodeljuje.

66. V zvezi s tem je Sodišče nedavno opozorilo, da je namen člena 67 Uredbe št. 883/2004 preprečiti, da bi država članica lahko dodelitev *ali znesek* družinskih dajatev pogojevala s stalnim prebivališčem družinskih članov delavca v državi članici, v kateri se izplačujejo dajatve.⁴³

³⁹ Ta mehanizem se uporablja tudi med Republiko Avstrijo in pogodbenicami Sporazuma EGP ter Švico.

⁴⁰ V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da je treba izraz „pokrivanje družinskih izdatkov“ razlagati tako, da se nanaša zlasti na javni prispevek k družinskemu proračunu, ki je namenjen omilitvi bremena, ki izvira iz preživljanja otrok. Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 38 in navedena sodna praksa).

⁴¹ Glej sodbi z dne 19. julija 2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, točka 38), in Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 69).

⁴² Glej zlasti člen 70 Uredbe št. 883/2004, ki se nanaša na posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.

⁴³ Glej sodbi z dne 25. novembra 2021, Finanzamt Österreich (Družinski dodatki za delavce na področju razvojne pomoči) (C-372/20, EU:C: 2021:962, točka 76), in Moser (točka 36 in navedena sodna praksa). Za primerjavo glej *sodbo* Pinna (točka 9), in *sodbo* z dne 5. oktobra 1995, Imbernon Martínez (C-321/93, EU:C:1995:306, točka 22).

67. Zato menim, da ob upoštevanju pravila fikcije stalnega prebivališča delavca v državi članici, v kateri izvršuje svojo pravico do prostega gibanja, in stalnega prebivališča celotne družine,⁴⁴ določenega v členu 67 Uredbe št. 883/2004, s katerim se zagotavlja enako obravnavanje delavcev migrantov, država članica – če se ta določba ne spremeni –⁴⁵ ne sme v svojo zakonodajo uvesti izjeme od načela dosledne enakosti zneskov družinskih dajatev, ker meni, da se lahko ta zahteva izpolni izključno glede zneska, v skladu s ciljem nacionalnega zakonodajalca, da se pokrijejo družinski izdatki.

68. Ta analiza je na eni strani potrjena s splošno sistematiko Uredbe št. 883/2004, katere člen 68 določa prednostna pravila za preprečevanje neupravičenega prekrivanja dajatev, če so dajatve za isto obdobje in za iste družinske člane določene z zakonodajo več kot ene države članice,⁴⁶ in na drugi strani s členom 60 Uredbe (ES) št. 987/2009,⁴⁷ na katerega se sklicujeta Nadzorni organ EFTA in Češka republika in ki določa postopek za uporabo členov 67 in 68 Uredbe št. 883/2004. V zvezi s tem je Sodišče spomnilo, da je cilj upravičencu do dajatev, ki jih plačuje več držav članic, zagotoviti celotni znesek dajatev, ki je enak znesku najbolj ugodne dajatve, ki mu pripada na podlagi zakonodaje ene od teh držav članic.⁴⁸ Navedeni sistem temelji na splošni predpostavki, da če delavec migrant v državi članici plačuje davke in socialne prispevke, mora imeti možnost upravičenosti do enakih dodatkov kot državljani tiste države.⁴⁹ Tak sistem ne bi deloval, če bi imela ena od držav članic pravico do prilagajanja zneskov dajatev glede na kraj stalnega prebivališča upravičenca.

69. Republika Avstrija, ki jo podpirata Kraljevina Danska in Kraljevina Norveška, na podlagi sodb Pinna,⁵⁰ Lenoir⁵¹ in Moser⁵² navaja trditve zoper navedeno razlago. Po mojem mnenju jih je treba zavrnila zaradi spremembe upoštevanih uredb s področja socialne varnost in področja uporabe navedenih sodb.

70. Na prvem mestu je treba poudariti, da je Sodišče načelo, da je družinske dajatve mogoče izvoziti v tujino, upoštevalo v sodbi Pinna in nato v sodbi Lenoir, ki se nanjo sklicuje.⁵³ Ob branju trditve strank, na katere je Sodišče opozorilo v sodbi Pinna,⁵⁴ je mogoče celo ugotoviti, da je bil predmet spora, v katerem je bila izdana ta sodba, razlika glede zneskov ali stopenj dajatev glede na državo, v kateri so zadevni družinski člani stalno prebivali, kar je ogrožalo pridobljene pravice delavca v skladu z zakonom, ki je veljal zanj, in s tem cilj zagotavljanja prostega gibanja delavcev.

⁴⁴ Glej sodbe z dne 7. junija 2005, Dodl in Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, točka 45); z dne 22. oktobra 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720, točka 35), in Moser (točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa). Sodišče je v navedeni sodbi potrdilo, da se člen 67 Uredbe št. 883/2004 uporablja za delavca, ki dela v državi članici, ki ni država, katere zakonodaja se zanj uporablja. Glej tudi člen 5(b) navedene uredbe, ki določa načelo enakega obravnavanja dejstev, v katerem je tudi besedna zveza „kot da“, in sodbo z dne 12. marca 2020, Caisse d'assurance pensions et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, točke od 42 do 44).

⁴⁵ V zvezi s tem opozarjam na to, da od osnutka v korist Združenega kraljestva leta 2016 ni prišlo do spremembe. Glej točki 40 in 56 teh sklepnih predlogov.

⁴⁶ V zvezi s podrobnostmi pravila o prepovedi prekrivanja dajatev, kadar dajatve iz istega naslova izplačuje več kot ena država članica, glej sodbo Moser (točka 41).

⁴⁷ Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL 2009, L 284, str. 1).

⁴⁸ Glej sodbo Moser (točki 42 in 46).

⁴⁹ Glej sodbo z dne 10. julija 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, točka 33 in navedena sodna praksa).

⁵⁰ Glej točko 54 teh sklepnih predlogov.

⁵¹ Glej točko 51, tretja alineja, teh sklepnih predlogov.

⁵² Glej točko 51, četrta alineja, teh sklepnih predlogov.

⁵³ Glej sodbi Pinna (točka 21) in Lenoir (točka 14).

⁵⁴ Glej sodbo Pinna (točke 10, 11 in 14).

71. Na drugem mestu, obseg izjeme, ki jo pri dodeljevanju dajatev, tesno povezanih s socialnimi razmerami, dopušča sodba Lenoir,⁵⁵ je po mojem mnenju omejen.

72. To odločbo je namreč treba umestiti v pravni okvir, na podlagi katerega je bila sprejeta, torej člen 1(u) Uredbe št. 1408/71, ki je razlikoval med pojmom *družinski dodatki*, ki je pomenil periodične denarne dajatve, ki se dodeljujejo izključno glede na število in, kjer to pride v poštev, glede na starost družinskih članov, in *družinske dajatve*, ki je pomenil vse storitve ali denarne dajatve, namenjene kritju družinskih stroškov, razen posebnih dodatkov ob rojstvu otroka iz Priloge I.⁵⁶

73. Kot je poudarila Republika Poljska, je bilo poleg tega odstopanje od načela, da se dajatve socialne varnosti lahko izvozijo v tujino, ki ga je Sodišče priznalo v sodbi Lenoir, razširjeno na druge *posebne* dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.⁵⁷

74. Vendar zakonodajalec Unije v Uredbi št. 883/2004, prvič, v členu 1(z) takega razlikovanja med različnimi dajatvami, namenjenimi družinam, ni uvedel. Drugič, merilo ekonomskih in socialnih razmer, ki je izjema od splošnega načela iz člena 7 te uredbe v zvezi s stalnim prebivališčem, je veljalo samo za dajatve, ki spadajo na stvarno področje uporabe člena 70 navedene uredbe.⁵⁸

75. Na tretjem mestu, v zvezi s sodbo Moser, na podlagi katere naj bi bila po mnenju Republike Avstrije in Kraljevine Norveške utemeljena ugotovitev, da je odločilen cilj zadevne dajatve, menim, da razlage Sodišča ni mogoče prenesti. Zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, se je namreč nanašala na dodatek za varstvo otroka, ki je v različici, povezani z dohodkom, pomenil nadomestilo dohodka iz zaposlitve. Njegov znesek je bil izrecno odvisen od zneska preteklega dohodka, zato je razlaga Sodišča lahko temeljila na cilju nadomestitve izgube plače, ko je razsodilo, da je treba znesek nadomestila izračunati glede na dejansko plačo. Rešitev, ki jo je Sodišče sprejelo v navedeni sodbi, torej ne temelji na možnosti prilagajanja družinske dajatve ekonomskim in socialnim razmeram glede na kraj prebivališča upravičenca.

76. V obravnavanem primeru sklicevanje na sodbo Moser *a fortiori* ni upoštevno za utemeljitev prilagajanja zneska družinskih dajatev, če ni odvisen od dejanskih stroškov in se določi brez vsakršne posamične in diskrecijske presoje osebnih potreb upravičencev na podlagi zakonsko opredeljenega položaja.⁵⁹

77. Tako kot Komisija in države članice, ki so intervenirale v njeno podporo, namreč ugotavljam, da je iz elementov spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da družinski dodatki, ki jih dodeljuje Republika Avstrija, ustrezajo opredelitvi iz Uredbe št. 1408/71, in sicer, da gre za periodične denarne dajatve, ki se dodeljujejo izključno glede na število in, kjer to pride v poštev, glede na starost družinskih članov.

⁵⁵ Glej sodbo Lenoir (točka 16).

⁵⁶ Glej sodbo Lenoir (točka 9) v zvezi z zakonodajno zgodovino in sodbo Pinna (točki 9 in 18).

⁵⁷ Glej sodbi z dne 6. julija 2006, Kersbergen-Lap in Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449, točka 33 in navedena sodna praksa), in z dne 18. decembra 2007, Habelt in drugi (C-396/05, EU:C:2007:810, točka 81).

⁵⁸ Glej uvodno izjavo 16 Uredbe št. 883/2004. V zvezi s tem je logično, da je zakonodajalec Unije to merilo uporabil zaradi namena dajatev, torej zagotavljanja minimalnega dohodka, ki ga je mogoče določiti le glede na ekonomske in socialne razmere v kraju stalnega prebivališča.

⁵⁹ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točki 36 in 37).

78. V zvezi s tem ugotavljam, prvič, da se v skladu s členom 8 FLAG znesek družinskih dodatkov za posamezno osebo določi glede na število in starost otrok, za katere se dodelijo družinski dodatki. Drugič, povezava med zneskom te dajatve in dejansko ravnilo cen, na podlagi katerih se izračunava, ni bila pojasnjena.⁶⁰ Republika Avstrija torej ne more zgolj trditi, da naraščanje zneska te dajatve s starostjo kaže na to, da je ta dajatev „načeloma“ povezana s stroški vzdrževanja otroka.

79. Na splošno iz zadevne nacionalne zakonodaje ne izhaja, kateri tekoči stroški so osnova za določitev pavšalnega zneska družinskih dajatev,⁶¹ in tudi ne kateri drugi elementi poleg starosti ali števila otrok bi lahko bili podlaga za njihovo zvišanje in v kolikšnem obsegu. V teh okoliščinah Komisija utemeljeno trdi, da se ne upoštevajo dejanski izdatki,⁶² povezani z natančno določenimi potrebami, kar potrjuje enotnost zneskov na celotnem avstrijskem ozemlju, ne glede na različne ravni cen v Avstriji.

80. Zato iz vseh zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj razsodi, da je prvi očitek Komisije utemeljen.

B. Drugi očitek: kršitev načela enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011

1. Trditve strank

a) Komisija

81. Komisija z drugim očitkom zatrjuje, da je Republika Avstrija kršila načelo enakega obravnavanja, ki je določeno, prvič, v členu 4 Uredbe št. 883/2004 in členu 7(2) Uredbe št. 492/2011, ker se po zakonodaji te države članice prilagajata *družinski dodatek* in *odbitni znesek za vzdrževanega otroka*, in drugič, v členu 7(2) zadnjenavedene uredbe, saj ta država članica določa prilagajanje *družinskega bonusa „plus“*, *odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom*, *odbitnega zneska za samohranilce* in *odbitnega zneska za preživljanje* glede na kraj stalnega prebivališča otroka.

82. Komisija navaja, da:

- je cilj člena 4 Uredbe št. 883/2004, da se v skladu s členom 45(2) PDEU zadevnim delavcem zagotovi enako obravnavanje v zadevah socialne varnosti brez razlikovanja glede na državljanstvo, da bi se v zvezi s tem odpravila vsakršna diskriminacija, ki izhaja iz nacionalne zakonodaje držav članic;⁶³

⁶⁰ Ugotoviti je treba, da v poročilu FreŠsco, na katero se glede položaja v letih 2016 in 2017 opirata Republika Avstrija in Kraljevina Norveška (glej opombo 19 teh sklepnih predlogov), ni nobenega pojasnila v tem smislu in je v njem navedeno le prilagajanje glede na stopnjo inflacije.

⁶¹ Enako velja za dodatek za šolanje ali dodatek, povezan z invalidnostjo otroka, kar je razvidno iz elementov, predloženih v presojo Sodišču. Glej točko 38, četrta alineja, in točko 42, četrta alineja, teh sklepnih predlogov.

⁶² Glej opombo 11 teh sklepnih predlogov. Primer, ki ga je v zvezi s tem navedla Kraljevina Norveška, dokazuje prav to, da se raven dejanskih izdatkov glede na kraj nakupa ne upošteva. Enako velja za različne dejavnike, ki bi jih bilo treba upoštevati pri položaju migrantov, med drugim dodatna finančna bremena, zlasti zaradi odsotnosti enega od staršev, kot je poudarila Romunija.

⁶³ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 22. junija 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, točka 42 in navedena sodna praksa).

- se s členom 7(2) Uredbe št. 492/2011 uresničuje tudi načelo enakega obravnavanja iz člena 45(2) PDEU, ki delavce migrante ne varuje le pred neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ampak tudi pred vsemi posrednimi oblikami diskriminacije, in
- ta določba zajema vse socialne in davčne ugodnosti, ki so ali niso povezane s pogodbo o zaposlitvi in ki so na splošno dodeljene domačim delavcem, predvsem zaradi njihovega objektivnega statusa delavcev ali na podlagi dejstva, da prebivajo na nacionalnem območju.⁶⁴

83. Komisija trdi, da:

- sta družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka obenem družinski dajatvi, za kateri velja načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, in socialni ugodnosti, ki ju ureja člen 7(2) Uredbe št. 492/2011;⁶⁵
- družinski bonus „plus“, odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitni znesek za samohranilce in odbitni znesek za preživljanje, ki jih Republika Avstrija za njihove otroke dodeljuje osebam, ki delajo na njenem ozemlju, ne glede na dejanske potrebe otrok in torej njihovo socialno okolje, so davčne ugodnosti, saj znižujejo znesek dohodnine. Ker se odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom in odbitni znesek za samohranilce, kadar ni treba plačati nobenega davka, izplačata v obliki dodatka za vzdrževanega otroka, se domneva, da je tudi upravičenec avstrijski davčni zavezanec. Tudi za navedena odbitna zneska torej velja načelo enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011, in
- prilagajanje pavšalnega zneska družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti od 1. januarja 2019 zgolj na podlagi merila kraja stalnega prebivališča otrok prizadene predvsem delavce migrante, katerih družinski člani stalno prebivajo zunaj države članice, ki jih izplačuje, česar Republika Avstrija ne izpodbija.

84. V zvezi s tem Komisija poudarja, da:

- je bil glede na pripravljeno gradivo v zvezi z zakonom, s katerim je bil uveden mehanizem prilagajanja teh dajatev in ugodnosti, cilj Republike Avstrije zmanjšati proračunske izdatke države, pri čemer je domnevala, da je število otrok s stalnim prebivališčem v državah članicah, v katerih je raven cen nižja od ravni cen v Avstriji, večje od števila otrok s stalnim prebivališčem v državah članicah, v katerih je raven cen višja od ravni cen v Avstriji, in
- iz avstrijske zakonodaje namreč izhaja, da je glede držav članic, ki mejijo na Republiko Avstrijo, prilagoditveni koeficient za Češko republiko 0,619, za Nemčijo 0,974, za Italijo 0,562, za Madžarsko 0,948, za Slovenijo 0,79, in za Slovaško 0,641. Samo v primeru Švice in Lihtenštajna prilagoditev privede do višjega ali enakega pavšalnega zneska kot v Avstriji.

85. Komisija dodaja, da avstrijska zakonodaja ne glede na navedeno izključuje primere, v katerih otroci iz družine avstrijskega uradnika bivajo skupaj z njim v tujini, kadar je v drugo državo članico napoten v okviru službenih nalog, pri čemer se glede dajatev šteje, da stalno prebivajo v Avstriji.

⁶⁴ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 12. maja 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, točka 25).

⁶⁵ Komisija se sklicuje na sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 45 in navedena sodna praksa).

86. Po mnenju te institucije pa se glede na merila za presojo primerljivosti položajev, ki jih je določilo Sodišče,⁶⁶ položaj obmejnih delavcev, ki živijo s svojimi otroki, ne razlikuje od položaja napotenih avstrijskih uradnikov. Čeprav so v slabšem položaju zaradi napotitve v državo članico, v katerih so življenjski stroški višji od tistih v Republiki Avstriji, je njihovo število precej manjše od števila delavcev migrantov. Komisija tudi meni, da razlike v mednarodnih, evropskih in nacionalnih pravnih ureditvah, na katere se sklicuje ta država članica, niso upoštevne.

87. Komisija na podlagi navedenega ugotavlja, da Republika Avstrija posredno diskriminira delavce migrante, česar ni mogoče upravičiti z nobenim legitimnim ciljem.

88. V odgovor na trditve Republike Avstrije, da naj, prvič, *diskriminacije ne bi bilo*, ker mora v skladu z načelom enakega obravnavanja znesek finančnih ugodnosti za delavca za vzdrževanje otroka ustrezati znesku izdatkov v kraju stalnega prebivališča tega otroka,⁶⁷ Komisija ugotavlja, da se družinske dajatve ter zadevne socialne in davčne ugodnosti nasploh ne izračunavajo glede na dejansko raven cen v navedenem kraju, in da je njihov pavšalni znesek v celotni državi enak, kljub razlikam v kupni moči po različnih regionalnih enotah. V zvezi s tem poudarja, da razlaga Kraljevine Danske v podporo trditvi Republike Avstrije, da tak enak znesek izhaja iz izračuna zneska družinskih dodatkov in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka glede na kategorijo oseb z najnižjim dohodkom, ni utemeljena z nobenim elementom, ki ga je predložila Republika Avstrija.

89. Komisija pojasnjuje tudi, da je težko razumeti trditev navedene države članice, da so družinske dajatve ter socialne in davčne ugodnosti, ki jih dodeljuje, dejansko povezane z izdatki za otroke, obenem pa ocenjuje, da mora na primer v razmerju do Nemčije in Italije te dajatve in ugodnosti prilagajati razliki v kupni moči, ki znaša samo 2,6 % oziroma 5,2 %, kar je precej manj od tovrstne razlike znotraj Republike Avstrije med zveznima deželama Dunaj in Spodnja Avstrija, ki znaša 8 %.⁶⁸

90. Komisija dodaja, da avstrijski mehanizem prilagajanja glede na kraj otrokovega stalnega prebivališča ni primerljiv s korekcijskimi koeficienti, ki se uporabljajo za nadomestila in finančne pomoči iz pravnih aktov Unije, ker so te odvisne od kraja zaposlitve uradnika Unije ali od kraja, v katerem je treba izplačati te pomoči, in ker se avstrijski družinski dodatki izplačujejo delavcu migrantu za njegove otroke in ne zanj.

91. Komisija poleg tega poudarja, da Kraljevina Danska ne more hkrati trditi, da je treba različne položaje obravnavati različno in da države članice niso zavezane prilagajati zneska dodatkov, če je kupna moč v državi članici, v kateri prebivajo otroci, višja.

92. Komisija na drugem mestu glede *utemeljitve*, ki jo je Republika Avstrija podala v zvezi z obstojem morebitne diskriminacije, ki naj bi izhajala iz *cilja*, ki se uresničuje, torej *preprečevanja tveganja ogroženosti finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti*,⁶⁹ opozarja na to, da mora biti to tveganje resno.⁷⁰ Ugotavlja, da iz poročila Rechnungshof (računsko sodišče, Avstrija), na katero se je v predhodnem postopku zaradi podkrepitve te domnevne utemeljenosti

⁶⁶ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pokojninski dodatek za matere) (C-450/18, EU:C:2019:1075, točka 45 in navedena sodna praksa).

⁶⁷ Glej točko 98 teh sklepnih predlogov.

⁶⁸ Glej opombo 79 teh sklepnih predlogov.

⁶⁹ Glej v zvezi s to trditvijo, navedeno v predhodnem postopku, točko 25 teh sklepnih predlogov.

⁷⁰ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 28. aprila 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, točka 41).

sklicevala Republika Avstrija, izhaja, prvič, da je pomoč državnega proračuna za financiranje družinskih dajatev postala potrebna zaradi zvišanja pavšalnih zneskov in hkratnega znižanja virov za financiranje družinskih dajatev.⁷¹

93. Drugič, delež družinskih dajatev, namenjenih otrokom s stalnim prebivališčem v državi članici, ki ni Republika Avstrija, v vseh izplačilih je približno 6-odstoten.

94. Tretjič, čeprav dodeljevanje teh dajatev vpliva na financiranje družinskih dajatev, je to predvsem zato, ker avstrijski organi niso ustrezno nadzorovali pogojev za dodeljevanje teh dajatev.⁷²

95. Četrto, prilagajanje družinskih dajatev glede na raven cen zadevne države članice v primerjavi z ravno cen Republike Avstrije otežuje upravljanje teh dajatev s tehničnega in ekonomskega vidika zaradi sistema izplačevanja dodatka zaradi razlike v primerjavi z družinskimi dajatvami, ki se izplačajo v državi članici stalnega prebivališča otroka. Ta sistem, ki je bil uveden s členom 68(2) Uredbe št. 883/2004, se uporablja v treh četrтинah primerov izplačil družinskih dajatev za otroke s stalnim prebivališčem v drugih državah članicah.

96. Komisija na tretjem mestu glede podredne *utemeljitve diskriminacije*, ki jo podaja Republika Avstrija in ki se nanaša na cilj zagotavljanja enakovredne višine podpore in finančnih olajšav med Avstrijo in drugimi državami članicami glede na prebivališče otroka, trdi, da ta utemeljitev ni priznan nujni razlog v splošnem interesu in da temelji na tem, da ni neenakega obravnavanja in nedoslednosti pri mehanizmu prilagajanja, kar je poleg tega v nasprotju s tovrstnim mehanizmom, ki velja za napotene avstrijske uradnike.

97. Komisija poleg tega ob podpori Slovaške republike meni, da Republika Avstrija pri oceni, da se mora odzvati na nepravilnosti v sistemu, ker je finančna podpora delavcem migrantom presegala zmanjšanje njihovih izdatkov, ni upoštevala, da delavci iz drugih držav članic prispevajo k financiranju avstrijskega socialnega in davčnega sistema enako kot avstrijski delavci, ne glede na kraj stalnega prebivališča njihovih otrok. Komisija poudarja, da se dohodek, ki ga ti delavci prejmejo v Avstriji kot nadomestilo za svojo ekonomsko storitev, v enakem znesku upošteva tako pri izračunu prispevka, ki ga delodajalci plačajo za financiranje družinskih dodatkov, kot pri izračunu davka.

⁷¹ Komisija se sklicuje na poročilo Računskega sodišča, naslovljeno „*Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem*“ (Družinski dodatki – cilji in njihovo uresničevanje, stroški in nadzorni sistem) (v nadaljevanju: poročilo Računskega sodišča), ki je na voljo na tem spletnem mestu: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf> (točki 6.1 in 6.2, str. od 25 do 27).

⁷² Komisija se sklicuje na poročilo Računskega sodišča (točka 15.1, str. od 42 do 45, točka 19.2, str. 53, in točke od 23 do 29, str. od 59 do 69).

b) Republika Avstrija

1) Posredna diskriminacija delavcev migrantov zaradi uporabe referenčnega merila v zvezi s krajem stalnega prebivališča otrok

i) Neobstoj posredne diskriminacije

98. Republika Avstrija meni, da zaradi mehanizma prilagajanja enaki položaji niso obravnavani različno, temveč mehanizem zagotavlja, da se različni položaji obravnavajo različno. Republika Avstrija opozarja, da je cilj avstrijskega zakonodajalca, da staršem z vzdrževanimi otroki z dodelitvijo socialnih in davčnih ugodnosti omogoči kritje dela njihovih stroškov vzdrževanja otrok. Zato je treba razlikovati med položajem delavcev z otroki s stalnim prebivališčem v tujini in položajem delavcev z otroki s stalnim prebivališčem v Avstriji, ki zaradi različnih življenjskih stroškov v državah članicah in posledično višine izdatkov za nakupe vsebinsko nista primerljiva.

99. Tako kot Kraljevina Danska opozarja tudi na to, da v skladu s stališčem Evropskega odbora za socialne pravice, ki skrbi za izvajanje Evropske socialne listine⁷³ in spremenjene listine z dne 3. maja 1996, zahteva po prepovedi diskriminacije glede dajatev socialne varnosti na podlagi člena 12(4) navedene listine ne nasprotuje njihovemu prilagajanju, če otrok stalno prebiva v državi z znatno nižjimi življenjskimi stroški.⁷⁴

100. Republika Avstrija ugotavlja, da se jamstvo enake kupne moči glede na življenjske stroške v različnih državah prav tako ne zagotavlja samo s korekcijskim koeficientom za osebne prejemke uradnikov Unije, vključno z družinskimi dodatki, kadar se izplačujejo osebam, ki niso njeni uradniki,⁷⁵ zaradi česar se upošteva kraj stalnega prebivališča otrok, ampak tudi z razvrščanjem držav, ki sodelujejo v programu Erasmus+ v tri kategorije, da se prilagodi znesek subvencije študentom za njihove dnevnice in potne stroške.⁷⁶

101. Poleg tega Republika Avstrija napotuje na sklepe Sveta z dne 9. oktobra 2020 o okrepitvi zaščite minimalnega dohodka v boju proti revščini in socialni izključenosti ob pandemiji covida-19 in po njej.⁷⁷ Poudarja, da je Svet s sklicevanjem na Priporočilo Sveta 92/441/EGS z dne 24. junija 1992 o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialnega varstva⁷⁸ med tremi ključnimi načeli opredelil načelo „ustreznosti“, na podlagi katerega je menil, da „bi morali prejemki iz minimalnega dohodka ustrezno kriti osnovne potrebe, ob upoštevanju [...] nacionalnega praga revščine v zadevni državi članici“.

⁷³ Podpisana v Torinu, 18. oktobra 1961.

⁷⁴ Republika Avstrija se sklicuje na dokument Sveta Evrope, naslovljen „Digest of the case law of the European Committee of Social Rights“, december 2018, str. 141, ki je na voljo na tem spletnem mestu: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

⁷⁵ Republika Avstrija se sklicuje na člen 64 in člen 67(4) Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije ter na četrto uvodno izjavo Uredbe Sveta (ES, ESPJ, Euratom) št. 2594/98 z dne 27. novembra 1998 o spremembi Uredbe (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti (UL 1998, L 325, str. 1). V zvezi s tem se sklicuje na trditev Kraljevine Danske, da je Sodišče v sodbi z dne 8. maja 2014, Wiering (C-347/12, EU:C:2014:300), ki se je še nanašala na Uredbo št. 1408/71, poudarilo, da so družinski dodatki namenjeni otrokom. Prilagajanje teh dodatkov naj bi bilo torej v skladu z že obstoječo razlago načela enakega obravnavanja.

⁷⁶ Republika Avstrija se sklicuje na dokument Komisije, naslovljen „Erasmus+ Vodnik za prijavitelje“, 2. različica (2020) z dne 26. februarja 2020, str. 45, ki je na voljo na tem spletnem mestu: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf

⁷⁷ Dokument 11721/2/20 REV 2, ki je na voljo na tem spletnem mestu: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/sl/pdf>

⁷⁸ UL 1992, L 245, str. 46.

102. Republika Avstrija v zvezi s trditvami Komisije, da v Avstriji kupna moč ni povsod enaka, najprej trdi, da so razlike v kupni moči zelo majhne v primerjavi s tistimi v kupni moči med državami članicami,⁷⁹ in da bi bilo treba tudi v teh državah določiti prilagajanje po regijah. Zaradi težav s takim sistemom naj bi bila utemeljena uporaba izračuna Eurostata glede povprečne vrednosti na državo, katere prednost je, da gre za objektivno merilo, ki odpravlja pomisleke ob majhnih razlikah v kupni moči, na primer v Nemčiji ali Italiji.

103. Republika Avstrija dalje meni, da je uporaba enotnih in približnih zneskov zakonita,⁸⁰ enako kot izbira merila različnih življenjskih stroškov.⁸¹ V zvezi s tem se sklicuje tudi na sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Hosse,⁸² v skladu s katerimi „bi se morda lahko državi, ki izplačuje dajatev, priznala pravica prilagoditve dajatev pri precejšnjem odstopanju stroškov v državi prebivališča, če to ni v nasprotju z Uredbo št. 1408/71. Vendar v nobenem primeru ta argument ne more pripeljati do tega, da bi se prizadetemu dajatev odrekla v celoti.“

104. Nazadnje, Republika Avstrija opozarja na to, da Unija omenja regije, ki nikakor ne pripadajo več kot eni državi članici, in sicer med drugim v okviru presoje upravičenosti do regionalne pomoči, katere cilj je prav spodbujanje kohezije in posledično harmonizacija življenjskih pogojev znotraj Unije.⁸³ Meni, da je argumentacija Komisije v tem postopku pravilna, vendar je težko kot primerno opredeliti dejstvo, da imajo regije kot Burgenland (Avstrija), Bratislava (Slovaška) in Zahodno podonavje (Madžarska) – z občinami, ki neposredno mejijo na Deutsch Jahrndorf (Avstrija), Rusovce (Slovaška) in Rajka (Madžarska) – zelo različne pravice do regionalne pomoči Unije, čeprav neposredno mejijo ena na drugo.

ii) Podredno: objektivna utemeljenost posredne diskriminacije

105. Republika Avstrija na prvem mestu trdi, da je Komisija navedla dokumente, ki ne utemeljujejo njenega prizadevanja za doseg konkretnega cilja prihranka, in da njeni analizi nasprotujejo pripravljani dokumenti nacionalne zakonodaje⁸⁴ in zlasti ocena njenih posledic v smislu učinkovitosti.⁸⁵

⁷⁹ Republika Avstrija je navedla naslednji primer: „Kupna moč na Dunaju (zvezna dežela z najnižjo stopnjo) predstavlja približno 92 % kupne moči v Spodnji Avstriji. Poleg tega so razlike v kupni moči na prebivalca med okrožji Spodnje Avstrije večje od razlik v kupni moči med avstrijskimi zveznimi deželami. Glej <https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK%20Kaufkraft%20C3%B4sterreich%202019.pdf>. Nasprotno pa je kupna moč v Bolgariji leta 2019 predstavljala 52 % povprečne kupne moči 27 držav članic [...], v Avstriji pa 113 % navedene kupne moči (glej <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>)“

⁸⁰ Republika Avstrija navaja sodbo z dne 24. februarja 2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108, točka 34).

⁸¹ Republika Avstrija navaja sodbi z dne 17. julija 1963, Italija/Komisija (13/63, EU:C:1963:20, naslov 4), in z dne 18. septembra 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, točka 34).

⁸² C-286/03, EU:C:2005:621, točka 109. Tako je generalna pravobranilka J. Kokott odgovorila na trditev v okviru navedene zadeve zoper izvoz dajatve, v skladu s katero je *višina dajatve prilagojena višini stroškov za življenje in nego* v državi sedeža pristojnega nosilca.

⁸³ Izvedbeni sklep Komisije 2014/99/EU z dne 18. februarja 2014 o določitvi seznama regij, upravičenih do financiranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada, ter držav članic, upravičenih do financiranja iz Kohezijskega sklada, za obdobje 2014–2020 (notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 974) (UL 2014, L 50, str. 22).

⁸⁴ Gre za predloge zveznih zakonov iz opomb 7 in 8 teh sklepnih predlogov ter pojasnila vlade v zvezi s temi predlogi iz dokumentov št. 111 in 190 v prilogah k magnetogramom sej Nationalrat (državni svet, Avstrija) v zvezi s XXVI. parlamentarnim obdobjem, ki so na voljo na teh spletnih mestih: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00111/fname_692212.pdf in https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00190/fname_698479.pdf.

⁸⁵ Republika Avstrija se sklicuje na dokumenta št. 111 oziroma 190 v prilogah k magnetogramom sej državnega sveta v okviru XXVI. parlamentarnega obdobja, str. 3, ter str. 8 in naslednje.

106. Republika Avstrija na drugem mestu v zvezi z *družinskimi dodatki in odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka* najprej opozarja, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča⁸⁶ države članice tiste, ki morajo organizirati svoje sisteme socialne varnosti, in da je v tem okviru spremenila način izračunavanja dajatev navzgor ali navzdol glede na dejanske življenjske stroške, da bi uresničila cilja, da krije del stroškov, ki so običajno povezani z vzdrževanjem otrok, in da bi bil veljavni sistem socialne varnosti pravičen. Dalje, Republika Avstrija se sklicuje na sodno prakso avstrijskih civilnih sodišč v zvezi s preživnino za otroke, ki živijo v tujini. Preživnina se izračuna glede na povprečne življenjske razmere zavezanca za preživnino in kupno moč v državi, v kateri otrok živi. Na tej podlagi so potrebe preživninskega upravičenca konkretno in posamično povezane z življenjskimi razmerami staršev. Trdi tudi, da ugotovitev, da se z družinskimi dodatki krijejo le osnovne potrebe, nikakor ne spremeni njihove podporne funkcije,⁸⁷ saj te dajatve načeloma sledijo istemu cilju kot preživnina, torej kritju običajnih stroškov staršev za vzdrževanje otroka, in da ni pomembno, da je pri državni dajatvi za vse otroke abstraktnost po naravi nekoliko višja kot pri individualni presoji preživnine, ki jo eden od staršev plačuje za točno določenega otroka.

107. Republika Avstrija na tretjem mestu glede *družinskega bonusa „plus“ in drugih odbitnih zneskov* trdi, da mehanizem prilagajanja zagotavlja, da se dejanski izdatki pravično upoštevajo in da se vsi davčni zavezanci, ki opravljajo poklicno dejavnost in imajo otroke, obravnavajo enako glede njihove davčne sposobnosti.

108. V zvezi s tem se znova sklicuje na načelo davčne sposobnosti,⁸⁸ v skladu s katerim je treba stroške zaradi otrok davčno ustrezno upoštevati. To načelo naj bi temeljilo na pravu Unije s področja neposredne obdavčitve in naj bi bilo splošno načelo davčnega prava Unije. Tako naj bi Sodišče v sodbi z dne 15. septembra 2011, Schulz-Delzers in Schulz⁸⁹ razsodilo, da primerljivosti dveh dejanskih položajev v zvezi z nadomestili za prebivanje v tujini „ni, če se upošteva cilj, ki se uresničuje z uporabo progresivne davčne lestvice, ki nujno temelji [...] na presoji davčne sposobnosti davčnega zavezanca, ki se opravi na podlagi življenjskih pogojev na ozemlju zadevne države članice“.

109. Na četrtem mestu trdi, da se z mehanizmom prilagajanja družinskih dajatev in davčnih ugodnosti zagotavlja dodelitev pomoči ali olajšave v enaki vrednosti, zato se s tem ne presega to, kar je nujno za uresničitev zastavljenega cilja.

110. V zvezi s trditvami Komisije, ki se nanašajo na poročilo Računskega sodišča, Republika Avstrija navaja, da:

- je dodelitev odbitnih zneskov glede na družinsko stanje vezana na odbitni znesek za vzdrževanega otroka in torej na družinske dodatke, za izplačilo katerih je treba ugotoviti, v kateri državi ima zadevni otrok stalno prebivališče, zato so dodatni upravni stroški, ki izhajajo iz mehanizma prilagajanja glede na državo stalnega prebivališča, zelo omejeni, in
- je bilo ugotovljeno, da se je število otrok s stalnim prebivališčem v drugih državah članicah, za katere obstaja pravica do družinskih dodatkov, povečalo s 1500 leta 2002 na približno

⁸⁶ Republika Avstrija se sklicuje na sodbi z dne 28. junija 2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, točka 45 in naslednje ter navedena sodna praksa), in Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca).

⁸⁷ Republika Avstrija se v zvezi s tem sklicuje na pojasnila v dokumentu št. 111 v prilogi k magnetogramom sej državnega sveta v okviru XXVI. parlamentarnega obdobja, str. 1 in naslednje (glej opombo 84 teh sklepnih predlogov).

⁸⁸ Glej točko 46 teh sklepnih predlogov.

⁸⁹ C-240/10, EU:C:2011:591, točka 37.

130.000 leta 2016, in da so bili pregledi primerov s čezmejnim elementom „zaradi opredelitve tveganja pogostejši kot pregledi nacionalnih položajev“.

111. Glede trditve Komisije, da Republika Avstrija za približno tri četrtine otrok, ki prebivajo v drugih državah članicah, izplačuje zgolj razliko,⁹⁰ opozarja, da so tudi ta izplačila, vključno z odbitnim zneskom za vzdrževanega otroka, v številnih primerih višja od primarnih dajatev v državi stalnega prebivališča otroka.

112. Republika Avstrija v zvezi s splošno trditvijo Komisije, ki so jo podprle tudi Republika Hrvaška, Republika Poljska in Republika Slovenija, da bi bilo nepravilno, če bi delavci v Avstriji plačevali davke in prispevke od svojih plač in tako prispevali k financiranju spornih dajatev, nato pa bi jih za svoje otroke s stalnim prebivališčem v drugi državi članici prejeli zgolj v obliki dajatev, katerih vrednost je prilagojena, meni, da osnova za izračun prispevkov delodajalcev ni pomembna in da ne obstaja nobena povezava med morebitno davčno obveznostjo in pravico do dajatev, ki jih država izplačuje. Če pa bi davčna obveznost delavca morala vplivati na izvoz dajatev socialne varnosti, bi bilo pravilo iz člena 70 Uredbe št. 883/2004 v nasprotju s pravom Unije.

2) Posredna diskriminacija delavcev migrantov na podlagi predpisov, ki se uporabljajo za uradnike v tujini

i) Neobstoj posredne diskriminacije

113. Republika Avstrija trdi, da se trditev Komisije v podporo obstoju posredne diskriminacije lahko nanaša le na položaj tistih avstrijskih uradnikov v tujini, katerih otroci so se prav tako preselili, in da ta položaj iz pravnih in vsebinskih razlogov ni primerljiv s položajem delavcev migrantov. Na eni strani naj bi za uradnike v tujini na podlagi členov 33, 34 in 37 Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih⁹¹ ter členov 48 in 49 Dunajske konvencije o konzularnih odnosih⁹² veljal poseben sistem oprostitev v zvezi s sistemom socialne varnosti in davčnim sistemom države sprejemnice.

114. Poleg tega naj bi posebnost položaja uradnikov v tujini izhajala tudi iz prava Unije, in sicer iz člena 45(4) PDEU ter člena 11(3)(b) in člena 13(4) Uredbe št. 883/2004,⁹³ iz katerih naj bi bilo razvidno, da uradniki v tujini v državah sprejemnicah nimajo pravice do družinskih dodatkov in zato tudi ne do izplačila razlike ali dodatnih dajatev v zvezi s svojim družinskim položajem.

115. Nazadnje, v skladu z avstrijskim pravom se za uradnike v tujini šteje, da – kar se tiče sistema socialne varnosti in davčne obravnave njihovega položaja – opravljajo dejavnost na nacionalnem ozemlju. Poleg tega so zanje v civilnih zadevah še vedno splošno pristojna avstrijska sodišča.

116. Na drugi strani pa – glede vsebinskih razlik – uradniki v tujini, za katere velja sistem rednih selitev, praviloma ohranijo stalno prebivališče in središče svojih interesov v Avstriji.

⁹⁰ Glej točko 95 teh sklepnih predlogov.

⁹¹ Sestavljena na Dunaju, 18. aprila 1961, veljati je začela 24. aprila 1964.

⁹² Sestavljena na Dunaju, 24. aprila 1963, veljati je začela 19. marca 1967.

⁹³ Republika Avstrija pojasnjuje, da je delavec migrant vključen v avstrijski sistem socialne varnosti na podlagi člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004, avstrijski uradnik, ki je napoten v drugo državo članico, pa ostane vključen v avstrijski sistem socialne varnosti na podlagi točke (b) iste določbe. Enako velja za uradnike, ki opravljajo dopolnilno delo kot zaposleni ali poklicno dejavnost kot samozaposlene osebe na podlagi člena 13(4) Uredbe št. 883/2004.

117. Poleg tega Republika Avstrija meni, da če bi bilo treba za položaj uradnikov v tujini šteti, da je primerljiv s položajem delavcev migrantov, bi to pomenilo, da prvi, za katere se mehanizem prilagajanja ne uporablja, kot celota niso v ugodnejšem, ampak slabšem položaju. Upoštevati bi bilo treba, da je večina uradnikov Republike Avstrije v tujini napotenih v druge države članice ter v pogodbenice Sporazuma EGP in v Švico, torej v države, v katerih so življenjski stroški višji od tistih v Avstriji.

118. Komisija v zvezi s tem ne more trditi, da mehanizem prilagajanja prizadene večje število delavcev migrantov v primerjavi z napotenimi avstrijskimi uradniki, ne da bi v skladu s sodno prakso Sodišča⁹⁴ dokazala, da je delež zadevnih delavcev migrantov večji od deleža uradnikov, ki so v enakem neugodnem položaju.

ii) Podredno: objektivna utemeljenost posredne diskriminacije

119. Če bi Sodišče menilo, da predpisi, ki veljajo za uradnike v tujini, pomenijo posredno diskriminacijo, Republika Avstrija kot nujni razlog v splošnem interesu navaja dolžnost skrbnega ravnanja države do teh uradnikov, ki je povezana z njihovo obveznostjo lojalnosti do nje. Republika Avstrija se ob opozorilu, da Komisija v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti ne izpodbija podlage za to utemeljitev, v zvezi s tem sklicuje na nekatere odločbe Sodišča v zvezi z načelom skrbnega ravnanja v zvezi z dejavnostmi, ki jih uslužbenci opravljajo v institucijah Unije in javni upravi držav članic.⁹⁵

120. Republika Avstrija meni, da kot delodajalka s svojimi uradniki, ki delajo v državi in tujini, ravna bolj skrbno s tem, da zanje velja enovit in v praksi izvedljiv sistem, ki temelji na mednarodnem pravu, na podlagi katerega zanje velja nacionalno pravo države izvora, ki izhaja iz načela, da so vse pravne posledice povezane z njihovim stalnim prebivališčem v tej državi. Opozarja tudi, da bi bila uporaba mehanizma prilagajanja v Uniji, ne pa tudi zunaj Unije, v nasprotju z dolžnostjo skrbnega ravnanja Republike Avstrije do svojih uradnikov, ki jim mora zagotoviti enako obravnavanje.

iii) Podredno: morebitna trditev glede nedoslednosti mehanizma prilagajanja

121. Republika Avstrija najprej navaja, da je Komisija predpise za uradnike v tujini v okviru obrazloženega mnenja izpodbijala samo z vidika posredne diskriminacije. Trdi, da če bi ji Komisija v utemeljitvi tožbe očitala tudi nedoslednost zakonodaje, na katero se nanaša tožba in s katero se uvaja mehanizem prilagajanja, bi bilo treba to trditev v skladu s sodno prakso Sodišča zavreči kot nedopustno.⁹⁶

122. Če pa je treba to reditev vseeno obravnavati, Republika Avstrija povzema elemente svojega odgovora v zvezi s tem, da so predpisi za uradnike v tujini del celovitega, notranje skladnega sistema. Dodaja, da v skladu s sodno prakso Sodišča vsaka izjema od nacionalne ureditve ne pomeni njene nedoslednosti, zlasti če je njeno področje uporabe posebej omejeno, in da je v obravnavanem primeru tako.⁹⁷

⁹⁴ Republika Avstrija se sklicuje na sodbo z dne 17. junija 2010, Komisija/Portugalska (C-105/08, EU:C:2010:345, točka 26 in naslednje).

⁹⁵ Republika Avstrija navaja sodbi z dne 28. maja 1980, Kuhner/Komisija (33/79 in 75/79, EU:C:1980:139, točka 22), in z dne 13. julija 2018, SQ/EIB (T-377/17, EU:T:2018:478, točka 146), ter sodbi z dne 22. junija 2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, točka 35 in navedena sodna praksa), in z dne 12. novembra 2020, Fleig/ESZD (C-446/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:918, točka 67).

⁹⁶ Republika Avstrija se sklicuje na sodbo z dne 18. decembra 2007, Komisija/Španija (C-186/06, EU:C:2007:813, točka 18 in navedena sodna praksa).

⁹⁷ Republika Avstrija se sklicuje na sodbo z dne 19. maja 2009, Komisija/Italija (C-531/06, EU:C:2009:315, točki 69 in 73).

2. Presoja

a) Obstoje posredne diskriminacije

123. Glede utemeljitev drugega očitka Komisije, ki se ne izpodbijajo, naj spomnim na presojo Sodišča, da:

- pojem „socialna ugodnost“ v smislu člena 7 Uredbe št. 492/2011 zajema vse ugodnosti, ki so – povezane ali nepovezane s pogodbo o zaposlitvi – na splošno priznane domačim delavcem, predvsem *zaradi njihovega objektivnega statusa delavca ali zaradi preprostega dejstva, da prebivajo na nacionalnem ozemlju*, pri čemer se z razširitvijo teh ugodnosti na delavce, ki so državljani drugih držav članic, prispeva k njihovi mobilnosti znotraj Unije in s tem k njihovi integraciji v državi članici gostiteljici,⁹⁸ in
- se lahko člen 7(2) te uredbe uporablja za socialne ugodnosti, ki hkrati spadajo na posebno področje uporabe Uredbe št. 883/2004.⁹⁹

124. V obravnavanem primeru sta družinski dodatek in odbitni znesek za vzdrževanega otroka hkrati družinski dajatvi, za kateri velja načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, in socialni ugodnosti, ki spadata na področje uporabe člena 7(2) Uredbe št. 492/2011, za družinski bonus „plus“, odbitni znesek za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitni znesek za samohranilce in odbitni znesek za preživljanje pa velja načelo enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.

125. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da:

- načelo enakega obravnavanja, kot je potrjeno v členu 4 Uredbe št. 883/2004,¹⁰⁰ zlasti v skladu s členom 45(2) PDEU, ne prepoveduje le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva upravičencev do socialne varnosti, ampak tudi vse prikritke oblike diskriminacije, ki na podlagi drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat;¹⁰¹
- ta prepoved izhaja tudi iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011,¹⁰² ki je na posebnem področju dodelitve socialnih ugodnosti poseben izraz načela enakega obravnavanja, določenega v členu 45(2) PDEU,¹⁰³ in

⁹⁸ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točki 24 in 25 ter navedena sodna praksa).

⁹⁹ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točki 44 in 46 ter navedena sodna praksa).

¹⁰⁰ Glej tudi člen 5(b) te uredbe, ki kot poseben izraz splošnega načela prepovedi diskriminacije določa načelo enakega obravnavanja dejstev, kot je Sodišče opozorilo v sodbi z dne 12. marca 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, točka 44).

¹⁰¹ Glej po analogiji sodbo z dne 22. junija 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, točki 42 in 44 ter navedena sodna praksa), v zvezi s členom 3(1) Uredbe št. 1408/71 kot konkretizacijo načela iz člena 39 ES, zdaj člena 45 PDEU, ki v bistvu vsebuje enako besedilo kot člen 4 Uredbe št. 883/2004. Vendar je osebno področje uporabe te druge uredbe drugačno od prve, saj ni omejeno na delavce in njihove družinske člane. V zvezi s tem je Sodišče nedavno v sodbi z dne 15. julija 2021, A (Javne zdravstvene storitve) (C-535/19, EU:C:2021:595, točka 40), poudarilo, da je načelo prepovedi diskriminacije zaradi državljanstva iz člena 18, prvi odstavek, PDEU natančneje opredeljeno v členu 4 Uredbe 883/2004 glede državljanov Unije, ki uveljavljajo dajatve iz člena 3(1) te uredbe. Opozorilo je tudi na svojo ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero se člen 18, prvi odstavek, PDEU samostojno uporablja le v položajih, urejenih s pravom Unije, za katere Pogodba DEU ne določa posebnih pravil o prepovedi diskriminacije. To namreč ne velja za področje prostega gibanja delavcev. Glej v zvezi s tem zlasti sodbo z dne 25. novembra 2021, Finanzamt Österreich (Družinski dodatki za delavce na področju razvojne pomoči) (C-372/20, EU:C:2021:962, točka 68).

¹⁰² Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 54 in navedena sodna praksa).

¹⁰³ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točki 24 in 70 ter navedena sodna praksa).

– je treba ta člen 7(2) razlagati enako kot člen 45 PDEU.¹⁰⁴

126. Zato je treba razlago člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7 Uredbe št. 492/2011 uskladiti v delu, v katerem je njun namen zagotoviti prosto gibanje delavcev.

127. Sodišče je v zvezi z medsebojno povezanostjo teh dveh uredb, katerih področji uporabe se prekrivata,¹⁰⁵ ugotovilo, da se Uredba št. 492/2011 splošno uporablja v zvezi s *prostim gibanjem delavcev*.¹⁰⁶ S tem je ponovilo rešitev, sprejeto ob obravnavi tožbe zaradi neizpolnjevanja obveznosti, ki jo je Komisija utemeljila s kršitvijo Uredbe št. 1408/71 zaradi določitve pogoja prebivališča za izvoz dajatev za bolezen in možnost utemeljitve izbire tega pogoja, glede člena 7 Uredbe Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti.¹⁰⁷ Zato se lahko člen 4 Uredbe št. 883/2004 uporablja samo za položaje, za katere se Uredba št. 492/2011 ne uporablja, čeprav so v Uredbi št. 883/2004 posebne določbe o prepovedi pravil glede stalnega prebivališča, zlasti v členu 7 te uredbe.¹⁰⁸

128. Republika Avstrija primarno trdi, da mehanizem prilagajanja družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti ne pomeni neenakega obravnavanja. V bistvu na eni strani trdi, da je cilj dajatev in ugodnosti bodisi povračilo dela stroškov staršev za vzdrževanje otrok bodisi zmanjšanje njihovih davčnih obremenitev, zato položaja delavcev z otroki, ki ne prebivajo v Avstriji, in tistih, ki tam prebivajo, nista primerljiva zaradi različnih življenjskih ravni med državami članicami. Na drugi strani delavci migranti na podlagi mehanizma prilagajanja prejmejo pomoč, ki jo potrebujejo glede na življenjske stroške v državi stalnega prebivališča otroka.

129. Vendar je treba v skladu s sodno prakso Sodišča šteti, da so pogoji nacionalnega prava, ki v *glavnem ali v veliki večini prizadenejo delavce migrante*, če veljajo brez razlikovanja, a jih domači delavci lažje izpolnijo kot delavci migranti, in pogoji, pri katerih obstaja nevarnost, da bodo učinkovali v breme zlasti delavcev migrantov, posredno diskriminatorni, čeprav veljajo brez razlikovanja glede na državljanstvo.¹⁰⁹

130. V obravnavani zadevi je na podlagi pogoja v zvezi s stalnim prebivališčem otrok iz avstrijske zakonodaje mogoče sklepati, da znižanje zneska družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti v bistvu prizadene delavce migrante, ker je pri njihovih otrocih še posebej verjetno, da prebivajo v drugi državi članici.¹¹⁰ Poleg tega je iz tabel, v katerih so določeni koeficienti za prilagajanje zneskov¹¹¹ dajatev v zvezi z državami, ki mejijo na Republiko Avstrijo, jasno razvidno, da so zaradi razlik v življenjskem standardu v večini teh držav v primerjavi z Republiko Avstrijo delavci, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja iz teh držav, v veliki večini tisti, ki dajatve ter socialne in davčne ugodnosti prejema v nižjem znesku kot se izplačuje v Avstriji. Po podatkih iz poročila Računskega sodišča, ki ga je predložila Komisija¹¹² in na katero se sklicuje

¹⁰⁴ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 70 in navedena sodna praksa).

¹⁰⁵ Glej po analogiji sodbo z dne 15. julija 2021, A (Javne zdravstvene storitve) (C-535/19, EU:C:2021:595, točka 61).

¹⁰⁶ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 44 in navedena sodna praksa).

¹⁰⁷ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15. Uredba št. 1612/68 je bila razveljavljena z Uredbo št. 492/2011. Sodišče se je sklicevalo zlasti na sodbo z dne 5. maja 2011, Komisija/Nemčija (C-206/10, EU:C:2011:283, točka 39). Glej tudi točki 36 in 37 navedene sodbe.

¹⁰⁸ Glej po analogiji sodbo z dne 11. septembra 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, točki 51 in 52). Glej tudi sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 65 ter točke od 69 do 71).

¹⁰⁹ Glej sodbi z dne 18. januarja 2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35, točka 24), in z dne 5. decembra 2019, Bocero Torrico in Bode (C-398/18 in C-428/18, EU:C:2019:1050, točka 41).

¹¹⁰ Glej sodbi z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411, točka 44), in Caisse pour l'avenir des enfants (otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 56).

¹¹¹ Glej opombo 9 teh sklepnih predlogov.

¹¹² Glej točko 15.1, primer 6, str. 45, poročila Računskega sodišča.

Republika Avstrija, se je namreč približno 50 % izplačil leta 2016 nanašalo na otroke s stalnim prebivališčem na Madžarskem in Slovaškem, 40 % teh izplačil pa se je nanašalo na otroke s stalnim prebivališčem v Češki republiki, na Poljskem, v Romuniji in Sloveniji.

131. To analizo potrjujejo pojasnila avstrijske vlade v zvezi z oceno učinkov prilagajanja družinskega bonusa „plus“.¹¹³ Te elemente je treba primerjati z ugotovitvijo Računskega sodišča, da se je število upravičenih otrok med letoma 2004 in 2016 povečalo za šestkrat, hkrati z odprtjem avstrijskega trga dela.¹¹⁴

132. Po mojem mnenju navedeni elementi zadostno dokazujejo – ne da bi bilo treba zaradi celovitosti preučiti trditve, o katerih so razpravljale stranke – da razlikovanje glede na to, v kateri državi članici stalno prebivajo otroci, ki je v avstrijski zakonodaji določeno v zvezi z zneskom dajatev, ki se lahko izvozijo v tujino, bolj prizadene delavce migrante in pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je dopustna samo, če je objektivno upravičena.¹¹⁵

133. Kolikor mi je znano, se Sodišče pri uporabi člena 4 Uredbe št. 883/2004 ni izrecno sklicevalo na ta pogoj. Kljub temu pa je po mojem mnenju na to zadevo mogoče prenesti edino odločbo Sodišča v zvezi s členom 3(1) Uredbe št. 1408/71, v kateri je načelo enakega obravnavanja opisano podobno.¹¹⁶ Poleg tega ugotavljam, da je Sodišče razložilo člen 67 Uredbe št. 883/2004 – v skladu s katerim se delavca ne bi smelo odvrnati od uresničevanja pravice do prostega gibanja –¹¹⁷ v povezavi s členom 7(2) Uredbe št. 492/2011 in zgolj na tej podlagi preizkusilo utemeljitve, ki jih je navedlo predložitveno sodišče. Na podlagi navedenega sklepam, da je odločitev države članice o uporabi pogoja stalnega prebivališča za družinske dajatve mogoče utemeljiti tudi na podlagi pravila usklajene razlage člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2011, ki izhaja iz njune skupne podlage – člena 45 PDEU – ki določa cilj zagotavljanja prostega gibanja delavcev.¹¹⁸

b) Utemeljitev posredne diskriminacije

134. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v zvezi z uporabo člena 7(2) Uredbe št. 492/2011 mora biti posredna diskriminacija primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in ne sme presehati tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja.¹¹⁹

135. Komisija pravilno trdi, da Republika Avstrija ne navaja ničesar, s čimer bi bilo mogoče utemeljiti posredno diskriminacijo, ki je posledica uvedbe mehanizma prilagajanja zneska dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti.

¹¹³ Glej dokument št. 190 iz priloge k magnetogramom sej državnega sveta v okviru XXVI. parlamentarnega obdobja, str. 2 (opomba 84 k tem sklepnim predlogom).

¹¹⁴ Glej točko 15.1, primer 5, str. 44, in točko 15.2, str. 45, poročila Računskega sodišča. V zvezi s tem je v opombi 34 navedenega poročila pojasnjeno, da so se 1. maja 2004 Uniji pridružile Češka republika, Republika Estonija, Republika Ciper, Republika Latvija, Republika Litva, Madžarska, Republika Malta, Republika Poljska, Republika Slovenija in Slovaška republika, nato pa 1. januarja 2007 še Republika Bolgarija in Romunija. Za Republiko Avstrijo so na področju prostega gibanja delavcev veljala sedemletna prehodna obdobja, tako da se je avstrijski trg dela za države, ki so pristopile leta 2004, odprl leta 2011, za državi, ki sta pristopili leta 2007, pa leta 2014. Republika Hrvaška se je Uniji pridružila julija 2013, avstrijski trg dela pa se je zanjo odprl leta 2020.

¹¹⁵ Glej sodbo Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 56).

¹¹⁶ Glej sodbo z dne 22. junija 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, točke od 46 do 48).

¹¹⁷ Glej točki 66 in 67 teh sklepnih predlogov ter po analogiji sodbo z dne 7. novembra 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, točka 34).

¹¹⁸ Glej v zvezi s tem točko 127 teh sklepnih predlogov.

¹¹⁹ Glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 2016, Bragança Linares Verruga in drugi (C-238/15, EU:C:2016:949, točka 44), in Caisse pour l'avenir des enfants (Otrok zakonca obmejnega delavca) (točka 58 in navedena sodna praksa).

136. Republika Avstrija namreč v okviru te tožbe ob podpori Kraljevine Danske in Kraljevine Norveške v bistvu na eni strani trdi, da je namen prilagajanja zneska dajatev zagotoviti, da *pomoč in posledična razbremenitev družinskih stroškov po vrednosti ustrežata tisti, ki se dodeljuje v Avstriji*.¹²⁰

137. Prvič, po mojem mnenju je treba znova poudariti, da so dodeljene dajatve pavšalne¹²¹ in ne upoštevajo dejanskih potreb otroka. V zvezi s tem se strinjam tudi s stališčem Romunije, da Republika Avstrija ne more uporabljati enakih argumentov za izpodbijanje in utemeljevanje obstoja diskriminacije.

138. Drugič, iz številskega prikaza Komisije,¹²² ki ga Republika Avstrija ne izpodbija, je jasno razvidno, da tega vrednostnega ujemanja na avstrijskem ozemlju ni¹²³ in da sorazmerno ni nobene usklajenosti med različnimi življenjskimi stroški v Avstriji in koeficienti, ki veljajo v nekaterih državah članicah.¹²⁴ Poleg tega, kot poudarja Slovaška republika, lahko obstajajo razlike znotraj teh držav članic,¹²⁵ kar kaže na pomen kraja, v katerem so opravljeni nakupi, če naj bo sistem ujemanja z ravnjo cen sprejemljiv.

139. Trditev Republike Avstrije, da so razlike v kupni moči precej večje, zlasti pri Bolgariji,¹²⁶ s čimer se prav tako izravnavajo učinki mehanizma prilagajanja, vseh navedenih ugotovitev ne more omajati.

140. Zato cilj, da se zagotovi, da pomoč in posledična razbremenitev družinskih stroškov po vrednosti ustreza tisti, ki se dodeljuje v Avstriji, po mojem mnenju ne more upravičiti obravnavane posredne diskriminacije.

141. Na drugi strani Republika Avstrija trdi, da je prevladujoči cilj mehanizma prilagajanja zneska socialnih in davčnih ugodnosti *vzpostavitev ali ponovna vzpostavitev podporne funkcije in pravičnosti socialnega sistema*.

142. Tako kot Komisija poudarjam, prvič, da je iz poročila Računskega sodišča¹²⁷ razvidno, da lahko prilagoditev družinskih dajatev glede na raven cen v zadevni državi članici v primerjavi z Republiko Avstrijo povzroči dodatne stroške, čeprav Republika Avstrija ta vpliv zmanjša. Te stroške pa morajo nujno nositi vsi, ki prispevajo v državni proračun. V tem okviru se mi zdi

¹²⁰ Opozoriti je treba, da Republika Avstrija nasprotuje trditvi Komisije, da naj bi bil njen cilj proračunski prihranek. Iz dokumentov, ki jih je ta predložila, namreč izhaja ocena zmanjšanja izdatkov, ki pa ne potrjuje takega namena.

¹²¹ Glej točke od 77 do 79 teh sklepnih predlogov.

¹²² Komisija se v točki 44 tožbe sklicuje na tabelo razvrstitve avstrijskih zveznih dežel v letu 2019, ki je na voljo na tem spletnem mestu: https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/20190508_news_kaufkraft_dach_dfin.pdf, str. 3.

¹²³ Komisija pojasnjuje, da na primer v Spodnji Avstriji kupna moč znaša 104,7 % avstrijskega povprečja, na Koroškem pa samo 97,6 %. Tako v skladu z avstrijsko zakonodajo, ki ureja socialne in davčne ugodnosti v Avstriji, delavec za otroka s prebivališčem na primer v občini Arnoldstein na Koroškem prejema prispevek k stroškom vzdrževanja otroka v višini 100 % pavšalnih zneskov, kar je za 7,1 % višje od zneska za delavca, čigar otrok prebiva v Spodnji Avstriji.

¹²⁴ Kot nadaljevanje prejšnjega primera Komisija ponazarja učinke avstrijskega mehanizma prilagajanja s pojasnilom, da osebe, ki delajo v Avstriji, njihovi otroci pa prebivajo v Arnoldsteinu na Koroškem, Trbižu (Italija) ali Kranjski Gori (Slovenija), prejmejo tri različne pavšalne zneske, in sicer 100 %, 94,8 % oziroma 79 % zneska dajatve. Pavšalni znesek pa je višji od povprečnih življenjskih stroškov v Avstriji in ugotoviti je treba, da so v navedenih treh sosednjih občinah – čeprav so v treh različnih državah članicah – življenjski stroški za vsakodnevne potrebe objektivno povsem primerljivi prav zaradi prostega pretoka blaga in storitev, ki jih zagotavlja Unija.

¹²⁵ Po mnenju Slovaške republike se na primer življenjski stroški razlikujejo med vzhodom države in regijo mesta Bratislava, kjer so celo veliko višji kot v regiji mesta Dunaj.

¹²⁶ Republika Avstrija navaja, da je kupna moč v Bolgariji leta 2019 znašala 52 % povprečne kupne moči v vseh 27 državah članicah Unije, medtem ko je kupna moč v Avstriji znašala 113 % te kupne moči (glej opombo 79 teh sklepnih predlogov). Glej tudi točko 53 teh sklepnih predlogov.

¹²⁷ Glej točko 18.2, str. 51, poročila Računskega sodišča.

primerno pojasniti, da je v tem poročilu¹²⁸ navedeno tudi – kot poudarjata Komisija in Republika Poljska – da razlog, ki bi lahko ogrozil finančno uravnoteženost sistema socialne varnosti, ni izplačevanje dajatev delavcem, katerih otroci stalno prebivajo zunaj Republike Avstrije, ki predstavljajo približno 6 %¹²⁹ izdatkov za družinske dajatve, ampak neobstoj ustreznega nadzora nad dodeljevanjem teh dajatev.

143. Drugič, strinjam se z mnenjem Komisije,¹³⁰ Nadzornega organa EFTA in Republike Slovenije, da je bistveno opozoriti, da pravila o varstvu prostega gibanja delavcev v Uniji in EGP,¹³¹ med katerimi je enako obravnavanje, temeljijo na skupnem sistemu, v katerem je, prvič, zakonodaja s področja socialne varnosti na splošno zakonodaja države članice, v kateri zadevna oseba opravlja dejavnost kot zaposlena ali samozaposlena oseba,¹³² in drugič, delavci migranti prispevajo k financiranju socialnih politik države članice gostiteljice s socialnimi in davčnimi prispevki iz dejavnosti, ki jo tam opravljajo,¹³³ kar utemeljuje dodeljevanje enakih dajatev ali ugodnosti.¹³⁴

144. V obravnavani zadevi tako kot Češka republika, Republika Hrvaška in Republika Poljska ugotavljam, da delavec migrant s povsem ekonomskega vidika, ker se avstrijski družinski dodatki financirajo iz prispevkov delodajalcev, izračunanih na podlagi skupnega zneska plač delavcev, enako kot nacionalni delavec prispeva k določitvi zneskov, ki jih izplačuje njegov delodajalec.

145. Poleg tega je Republika Avstrija glede družinskega bonusa „plus“ in drugih zadevnih odbitnih zneskov navedla, da so bile te ugodnosti financirane z dohodnino delavcev, kar prav tako ovrže vsakršno utemeljitev, da se avstrijski zakonodajalec za vzajemnost ni odločil zaradi socialne pravičnosti.

146. Zato menim, da različno obravnavanje glede na kraj prebivališča otroka zadevnega delavca ni niti primerno niti potrebno za vzpostavitev ali ponovno vzpostavitev podporne funkcije in pravičnosti socialnega sistema.

147. Na podlagi vsega navedenega menim, da je avstrijska zakonodaja o prilagajanju zneska družinskih dajatev ter socialnih in davčnih ugodnosti za osebe, ki delajo v Avstriji in katerih otroci stalno prebivajo v drugi državi članici, v nasprotju z načelom enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe št. 492/2001.

148. Zato Sodišču predlagam, naj razsodi, da je drugi očitek Komisije utemeljen.

VI. Stroški postopka

149. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki. Ker menim, da bi morale Sodišče ugoditi predlogom Komisije, je treba Republiki Avstriji naložiti plačilo stroškov.

¹²⁸ Glej točko 23.2, str. 60 in 61, točko 23.4, str. 62, in točko 25, str. od 62 do 65, poročila Računskega sodišča.

¹²⁹ Glej točko 15.1, tabela 8, poročila Računskega sodišča.

¹³⁰ Glej točko 97 teh sklepnih predlogov.

¹³¹ Glej člen 28(2) Sporazuma EGP, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji, enako kot člen 45(2) PDEU.

¹³² Glej uvodno izjavo 17 Uredbe št. 883/2004.

¹³³ Glej sodbo z dne 14. decembra 2016, Bragança Linares Verruga in drugi (C-238/15, EU:C:2016:949, točki 49 in 50).

¹³⁴ Nadzorni organ EFTA je tako povzel to načelo: „[v] zvezi z uresničevanjem prostega gibanja delavcev notranji trg EGP zahteva enake dajatve za enako delo.“

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

VII. Predlog

151. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Republika Avstrija s tem, da je za delavce, katerih otroci stalno prebivajo v drugi državi članici, vzpostavila mehanizem za prilagajanje družinskega dodatka in odbitnega zneska za vzdrževanega otroka, ni izpolnila obveznosti iz:
 - členov 7 in 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti ter
 - člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.
2. Republika Avstrija je s tem, da je za delavce migrante, katerih otroci stalno prebivajo v drugi državi članici, uvedla mehanizem prilagajanja družinskega bonusa „plus“, odbitnega zneska za gospodinjstva z enim dohodkom, odbitnega zneska za samohranilce in odbitnega zneska za preživljanje, kršila obveznosti iz člena 7(2) Uredbe št. 492/2011.
3. Republika Avstrija nosi stroške postopka.
4. Češka republika, Kraljevina Danska, Republika Hrvaška, Republika Poljska, Romunija, Republika Slovenija, Slovaška republika, Kraljevina Norveška in Nadzorni organ EFTA nosijo svoje stroške.