

Дело C-163/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

16 април 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesfinanzgericht (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 април 2020 г.

Жалбоподател:

AZ

Ответник:

Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln

Предмет на главното производство

Жалба срещу решение, с което е отхвърлена молбата на работничка, пребиваваща в Чехия и полагаща труд в Австрия, за отпускане на семейни помощи в размер, определен за изплащане на работници и служители, пребиваващи в Австрия

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 18 и член 45, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза, член 4, член 5, буква б) и членове 7 и 67 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и

на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, както и член 60, параграф 1, второ изречение от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност, да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба, която предвижда, че семейните обезщетения за дете, което в действителност не пребивава постоянно в държавата членка, изплащаща тези семейни обезщетения, а в друга държава — членка на Европейския съюз, в договаряща се страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или в Швейцария, трябва да бъдат актуализирани на базата на публикуваните от Статистическата служба на Европейския съюз съпоставими равнища на цените за съответната държава спрямо държавата, която изплаща семейните обезщетения?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“), членове 18 и 45

Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност; членове 1, 3, 4, 5, 7, 67, член 68, параграф 2

Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност, член 60, параграф 1

Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза, член 7, параграфи 1 и 2

Цитирани разпоредби на националното право

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Закон за компенсиране на семейните разходи от 1967 г., наричан по-нататък „FLAG 1967“), членове 1, 2, 5, 8, 8a, 11, член 33, параграф 3, точка 2, членове 53, 55

Einkommensteuergesetz 1988 (Закон за данъка върху доходите от 1988 г., наричан по-нататък „EStG 1988“), член 33, параграф 3

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 (Наредба на федералния министър на жените, семейството и младежта и на федералния министър на финансите относно актуализирането на семейните помощи и данъчните кредити за деца, които пребивават постоянно в друга държава членка на Европейския съюз или в договаряща страна в Европейското икономическо пространство или Швейцария, наричана по-нататък „Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung), BGBl. II № 318/2018; членове 1—5

Кратко представяне на фактите и главното производство

Жалбоподателката и съпругът ѝ живеят с двете си ненавършили пълнолетие деца в Чешката република. Тя полага труд като пограничен работник в Австрия, а съпругът ѝ работи в Чешката република. От 2016 г. Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln (Данъчна служба на Холабрун, Корнойбург и Тулн, Австрия) изплаща на жалбоподателката диференцираща добавка (също наричана „изравнителна надбавка“ или съответно „компенсаторно обезщетение“) съгласно Регламент № 883/2004 в размер на разликата между семейните обезщетения, на които тя има право в Чешката република и тези, на които тя има право в Австрия. Размерът на тази на тази диференцираща добавка до декември 2018 г. е общо 374,80 EUR (от тях 238,00 EUR — семейни помощи и 116,80 EUR — данъчен кредит за двете деца). На основание на разпоредбите на член 8а от FLAG 1967 и член 33, параграф 3, точка 2 от EStG 1988, които влизат в сила на 1 януари 2019 г., размерът на плащанията е актуализиран, за да се достигне стойността, получена на базата на публикуваните от Статистическата служба на Европейския съюз съпоставими равнища на цените към 1 юни 2018 г. с оглед на съотношението между покупателната способност в Чешката република и Австрия. Става дума за месечна сума в общ размер на 232,00 EUR (от тях 159,70 EUR семейни помощи и 72,30 EUR данъчен кредит за двете деца).

Тъй като жалбоподателката не е съгласна с намалението, тя подава до Данъчната служба на Холабрун, Корнойбург и Тулн искане за „компенсаторно обезщетение във връзка с семейните помощи в пълен неиндексиран размер“. Данъчната служба отхвърля това искане и след производство по обжалване по административен ред, в рамките на което данъчната служба не разглежда изразените от жалбоподателката опасения, свързани с правото на Съюза, тя подава жалба пред Bundesfinanzgericht (Федерален финансов съд, Австрия). Пред Bundesfinanzgericht са висящи редица производства със сходен предмет.

Основни доводи на страните в главното производство

Страните спорят дали като основа при изчисляването с оглед на предоставянето на тази диференцираща добавка трябва да се вземат австрийските семейни обезщетения (семейни помощи и платимият заедно с

тях данъчен кредит за деца) в размера, в който те се изплаща от 2019 г. за деца, действително пребиваващи в Австрия, или тази сума трябва да се актуализира спрямо нивото на цените в Чешката република. Според жалбоподателката „мобилните работници имат право на същите семейни обезщетения като местните работници и служители, независимо от мястото на пребиваване на съответните деца“. Данъчната служба оспорва това твърдение.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

Обжалваното решение е предшествано от обсъждане на въпроса дали индексацията на семейните обезщетения, които са обхванати от правилата за координация на правото на Съюза, е съвместима с правото на Съюза. През ноември 2016 г. Европейската комисия не изпълнява подаденото от няколко австрийски федерални министерства искане за решаване на въпроса за индексирането (случаите на износ) на семейни обезщетения и за представяне на предложение за изменение на правилата за координация на системите за социална сигурност.

Като се позовава на правно становище на професор по трудово и социалноосигурително право във Виенския университет, на 5 януари 2018 г. тогавашното Федерално министерство на семейството и младежта, след съгласуване с Федералното министерство на финансите, представя за разглеждане свой проект на федерален закон за изменение на FLAG 1967 и на EStG 1988. На 2 май 2018 г. управляващото федерално правителство внася законопроект, който по отношение на предложената индексация е по същество идентичен с проекта на министерството. На 24 октомври 2018 г. този законопроект на правителството е приет с мнозинство от Nationalrat (Национален съвет, долната камара на австрийския парламент). Индексацията влиза в сила за семейните обезщетения, които следва да бъдат изплащани от 1 януари 2019 г.

На 24 януари 2019 г. Европейската комисия стартира производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Австрия. Понастоящем производството е на втория си етап. В мотивираното си становище от 25 юли 2019 г. Комисията посочва, че австрийският механизъм за индексиране е дискриминационен, тъй като води до намаляване на семейните помощи и съответните данъчни облекчения за работници и служители в Австрия, единствено защото децата им живеят в друга държава членка. Фактът, че разходите за издръжка на живота в дадена държава членка са по-ниски, отколкото в Австрия, било без значение за обезщетенията, изплащани като фиксирана по размер сума без оглед на действителните разходи за издръжката на детето. Доколкото е известно досега Комисията не е сезирала Съда с този въпрос.

В правната доктрина съответствието с правото на Съюза на индексацията на семейни обезщетения, предмет на износ, предимно се отрича, но все пак се и потвърждава. Правилното прилагане на правото на Съюза не се налага толкова очевидно, че да не оставя място за никакви основателни съмнения.

Право на диференцираща добавка в размер на разликата между размера на чешките и размера на австрийските семейни обезщетения

Съгласно член 68, параграф 1, буква б) от Регламент № 883/2004, когато през време на един и същи период и за едни и същи членове на семейството се предвиждат обезщетения на едно и също основание съгласно законодателството на повече от една държава членка, предимството на правата, произтичащи от дейност като заето или самостоятелно заето лице, се предоставя на законодателството на държавата членка, по местопребиваване на децата. Съгласно параграф 2 в случай на съвпадане на права, семейните обезщетения се предоставят в съответствие със законодателството, което е определено, че има предимство в съответствие с параграф 1, а правата на семейни обезщетения по силата на друго или други съответни законодателства се спират до размера, предвиден от първото законодателство, и се предоставя диференцираща добавка, ако е необходимо, за сумата, надвишаваща този размер (вж. решение на Съда от 18 септември 2019 г., *Moser*, C-32/18, ECLI:EU:C:2019:752, т. 41, и също във връзка с това решение на Съда от 30 април 2014 г., *Wagner*, C-250/13, EU:C:2014:278, т. 46).

Австрия безспорно изплаща семейни обезщетения на жалбоподателката в размер на сумата, с която те надвишават чешките семейни обезщетения.

Семейни помощи и данъчни кредити за деца могат да се считат за социалноосигурителни обезщетения, тъй като, от една страна, са отпуснати на получателите без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на нуждите на лицето въз основа на законово определено положение и от друга страна, са свързани с някой от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (буква [щ]) — семейни обезщетения) (вж. решение на Съда от 18 Декември 2019 г., *UB*, C-447/18, ECLI:EU:C:2019:1098).

Съгласно постоянната практика на Съда държавите членки са компетентни да организират системите си за социална сигурност, но в това отношение трябва да спазват правото на Съюза, и в частност разпоредбите на ДФЕС относно признатата на всеки гражданин на Съюза свобода да се движи и да пребивава на територията на държавите членки (вж. решение на Съда от 23 януари 2020 г., *ZP*, C-29/19, ECLI:EU:C:2020:36, т. 39, 41 с допълнителни позовавания).

Приложената от данъчната служба национална правна уредба е в противоречие както с първичното право, и по-специално с член 18 и

член 45, параграф 1 ДФЕС, така и с вторичното право — с член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент 492/2011, с членове 4, 5, 7 и 67 от Регламент 883/2004, а също и с член 60, параграф 1, второ изречение от Регламент 987/2009.

В това отношение запитващата юрисдикция се позовава по-специално на решения от 15 януари 1986 г., *Pinna*, 41/84, ECLI:EU:C:1986:1, от 6 октомври 1995 г., *Martinez*, C-321/93, ECLI:EU:C:1995:306, т. 21, от 7 ноември 2002 г., *Maaheimo*, C-333/00, EU:C:2002:641, т. 32, от 22 октомври 2015 г., *Trapkowski*, C-378/14, EU:C:2015:720, т. 35, от 12 март 2020 г., *SJ*, C-769/18, ECLI:EU:C:2020:203, т. 43, от 2 Април 2020 г., *FV, GW*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, т. 24 и от 18 септември 2019 г., *Moser*, C-32/18, ECLI:EU:C:2019:752, т. 38.

Първичното законодателство забранява както открити, така и прикрити форми на дискриминация. В това отношение по време на парламентарния дебат, който води до гласуване на решението за индексирание, е изтъкнато, че не се взема предвид националността, а избраният фактор на призьрзване е пребиваването и че за децата с австрийско гражданство, които живеят в друга държава членка, също се извършва съответно индексирание в зависимост от действителните разходи за издръжката на живота. Отбелязано е също, че на фазата на предварителния етап, когато се правят опити да се предотврати оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, Комисията прави предложение, в което предвижда индексирание на семейните обезщетения. Посочено е, че Комисията индексира заплатите на своите длъжностни лица, които не живеят в Брюксел или Люксембург, както и семейните обезщетения за техните деца (вж. Регламент № 1296/2009).

Предвид общоупотребимия език член 5, буква б) и член 67 от Регламент № 883/2004 би следвало да се разбират в смисъл, че в резултат на определените в тези разпоредби фикции и с оглед на установеното там равно третиране в настоящото производство децата на жалбоподателката трябва да се разглеждат от правна страна като пребиваващи в Австрия, дори ако те действително живеят в Чешката република, и следователно трябва да бъде изплатена диференциращата добавка съгласно член 68, параграф 2 от Регламент № 883/2004, без да се вземат предвид националните разпоредби, които предвиждат индексация. Ако се предположи, че членовете на семейството пребивават в Австрия, ще е налице и право на семейни помощи в размер, равен на сумата, която се изплаща за пребиваващи в Австрия деца.

Това тълкуване се подкрепя и от обстоятелството, че в член 53, параграф 1, второ изречение от FLAG 1967 австрийският законодател по същество транспонира в националното законодателство текста на член 67, първо изречение от Регламент № 883/2004, но в член 53, параграф 4 от FLAG 1967 изрично посочва, че член 53, параграф 1, второ изречение от FLAG 1967 не се прилага за уредбата на индексацията на раздел 8а, параграфи 1—3, от FLAG 1967, така че според него прилагането на индексацията все пак

очевидно противоречи на фикцията за пребиваването в държавата, която изплаща обезщетението.

Чрез установяване на фикцията за мястото на пребиваване са умишлено елиминирани разликите в потребностите от жилище, образование и издръжка в зависимост от държава на пребиваване. Независимо от пребиваването на детето, е налице право на едно и също обезщетение в един и същи размер. Индексирането еднозначно обвързва размера на австрийските семейни обезщетения с мястото на действителното пребиваване на детето.

В рамките на парламентарния дебат е посочено и обстоятелството, че дори след индексирането австрийските семейни обезщетения в преобладаващата част са в много по-висок размер от изплащаните от държавата на пребиваване.

Съгласно член 60, параграф 1 от Регламент № 987/2009 за целите на прилагането на членове 67 и 68 от Регламент № 883/2004, по-специално по отношение на правото на лицето да подава искане за подобни обезщетения, се отчита положението на цялото семейство, така както ако всички ангажирани лица се подчиняваха на законодателството на съответната държава членка и пребиваваха в нея.

В съответствие с това в решения от 22 октомври 2015 г., *Trapkowski*, C-378/14, EU:C:2015:720, т. 35, и от 18 септември 2019 г., *Moser*, C-32/18, ECLI:EU:C:2019:752, т. 38 Съдът потвърждава, „че вследствие от фикцията, предвидена в член 67 от Регламент № 883/2004, дадено лице може да претендира семейни обезщетения за членовете на семейството му, които пребивават в държава членка, различна от компетентната да изплаща тези обезщетения държава членка, така както ако те пребиваваха в последната държава членка.“

Ако се предположи, че членовете на семейството пребивават в Австрия, тогава ще е налице право на семейни помощи в размер, равен на сумата, която се изплаща за пребиваващи в Австрия деца. Казано с други думи, законодателят на Съюза съзнателно е избрал еднакво третиране в смисъл на право на еднакви по вид и размер обезщетения.

В решение *Trapkowski* обаче по същество става дума за въпроса дали член 60, параграф 1, трето изречение от Регламент № 987/2009 предвижда, че правото на семейни обезщетения, отпускани за дете, трябва да бъде признато на родителя на детето, който пребивава в държавата членка, длъжна да изплаща споменатите обезщетения, защото другият родител, който пребивава в друга държава членка, не е подал искане за семейни обезщетения, на който въпрос Съдът отговаря отрицателно.

В решение *Moser* Съдът пояснява, че член 60, параграф 1, второ изречение от Регламент № 987/2009 следва да се прилага за всички обезщетения, дължими съгласно член 68 от Регламент № 883/2004.

В решение *Moser* обаче по отношение на обезщетението за отглеждане на дете, което е предмет на спора, Съдът постановява, че диференциращата добавка съгласно член 68 от Регламент 883/2004 г. следва да се изплаща в зависимост от действително получения доход в държавата по месторабота, от която се дължи обезщетението, и подчертава, че при трансгранични ситуации заплатата по принцип е по-висока в държавата по месторабота на работника.

Обезщетения за покриването на семейни разходи

Съгласно член 1, буква щ) от Регламент № 883/2004 г. „семейни обезщетения“ са всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи“. Член 1 от FLAG 1967 гласи, че предвидените в този закон обезщетения се предоставят „с цел да се постигне балансирано разпределение на тежестта в интерес на семейството“. Видно от подготвителните работи по закона в случая става дума за облекчение в зависимост от действителните разходи за издръжката на живота, които е възможно да са различни в зависимост от мястото на пребиваване. Ако обезщетението се предоставя в абсолютно непроменен размер, въпреки различните равнища на цените, това би довело или до прекомерна тежест или до допълнително преразпределение, което не се изисква от основните свободи (ако мястото на пребиваване на детето е страна с ниска покупателна способност), или до понижена тежест (ако мястото на пребиваване на детето е страна с по-висока покупателна способност), което би попречило да се упражнява свободата на движение.

Австрийските семейни обезщетения се финансират, от една страна, от Фонда за компенсиране на семейните разходи, който се състои главно от вноски на работодатели, които са съобразени със сумата на изплатените от тях заплати, но също и от дялове от приходите от корпоративен данък и данък върху доходите (що се отнася до семейните помощи), от друга страна, се финансират от общите приходи от данъка върху доходите (що се отнася до данъчния кредит за деца). Жалбоподателката твърди, че участва във финансирането на австрийските семейни обезщетения с доходите си и следователно има право да ги получи в пълен размер; в това отношение тя се позовава на становището на генералния адвокат *Mancini* от 21 май 1985 г. по дело *Pinna* (41/84, ECLI:EU:C:1985:215, т. 6.C.).

Що се отнася до тълкуването на член 7 от Регламент № 883/2004, според запитващата юрисдикция трябва да се приеме, че според общоупотребимия език австрийското индексирание на семейни обезщетения, които се предоставят въз основа на Регламент № 883/2004, дори ако не е засегнато от

фикцията на член 67 от Регламент № 883/2004, съгласно член 7 от Регламент № 883/2004, е обхванато от забраната на промяна (в настоящото дело: забраната за намаление) поради мястото на действително пребиваване на членовете на семейството. В подготвителните работи на закона е посочено по-конкретно, че независимо от действителното финансово въздействие, насърчителният ефект, разбиран като намиране на подходящото разрешение на проблема, трябва да зависи от реалните обстоятелства, що се отнася до оспорването на разходите за издръжка на живота. Не става дума за въпроса дали семейните обезщетения могат да бъдат индексирани или не, а за въпроса дали задължителното изнасяне на австрийски семейни помощи — което не е поставено под въпрос в разглеждания проект — се отнася до размера или до стойността. В това отношение е изразено становището, че е допустимо да се индексира парично обезщетение, което не се финансира с вноски на работниците и служителите, като се спазват забраните за дискриминация, произтичащи от свободното движение.

Според привържениците на тезата, че австрийската правна уредба е в съответствие с правото на Съюза австрийското парично обезщетение не се „намалява“, тъй като претеглянето на семейните помощи и другите семейни обезщетения според покупателната способност е обвързано с различните разходи за издръжка на живота в съответната държава на пребиваване и по този начин винаги е на разположение същата потребителска кошница. В тези становища се посочва, че обезщетението се променя само „като числено изражение, но не и като стойност“. Тъй като обвързването с разходите за издръжка на живота е мотивирано единствено от съображения за еднакво третиране, а самият подход се използва в други области на правната система, според тези становища изглежда, че по принцип този подход не се характеризира с ирационалност.

Целта на изчисляването на паритета на покупателната способност е именно семейните обезщетения да останат непроменени и константни по същество и стойност. Следователно стойността на паричното обезщетение трябва практически да не се променя от вътрешната фактическа обстановка и да не се влияе от разлики в инфлацията и покупателната способност между държавите членки. Следователно, според цитираното становище, използваната в член 67 от Регламент 883/2004 формулировка „както ако“ трябва да се тълкува в смисъл, че размерът на семейните обезщетения за членове на семейството, които пребивават в друга държава членка, следва да съответства не формално (по отношение на техния размер), а по същество (по отношение на тяхната стойност) на размера на семейните обезщетения за членове на семейството, пребиваващи на национална територия. Тоест анализ, основан на стойността, води до заключението, че съгласно австрийския модел промяната на пребиваването в рамките на Съюза, Европейското икономическо пространство или Швейцария не може да повлияе, промени или намали австрийските семейни обезщетения, а че тяхната стойност е една и съща във всяка държава на пребиваване. Не се забелязва едностранен отежняващ ефект при модел, който осигурява

семејни помощи в Съюза, Европейското икономическо пространство или Швейцария с гарантирана стойност в идентичен обем (базиран на стойността) както когато мястото на пребиваване е на национална територия. Така работниците и служителите не губят социалноосигурителните права на държава членка, което би могло да им попречи да упражнят правото си на свободно движение.

Твърди се също, че докато в Европа все още съществуват големи разлики в покупателната способност, този модел би могъл, от една страна, да допринесе за повече справедливост, а от друга, дори да подкрепи мобилността и по този начин свободното движение на работници.

В рамките на парламентарния дебат обаче е посочено също, че например в Австрия, при наличие на различни разходи за издръжка на живота в отделните региони, не се извършва индексирание и че австрийските семејни помощи и данъчният кредит за деца са обезщетения във фиксиран размер, при които не се отчита обстоятелствата, свързани с пребиваването. Също така има разлика между източна Словакия и западните региони, защото разходите за живот в района на Братислава са значително по-високи, отколкото например в района на Виена. Повеќе не се отразявали всички тези различни региони и тези различни разходи за издръжка на живота. Освен това е обърнато внимание на обстоятелството, че особено по отношение на санитарните принадлежности и другите стоки, необходими за отглеждането на малки деца, често става дума за същите стоки, както в Австрия, които и са на същата цена и в съответната друга държава.

Също така се възразява, че с оглед на покриването на разходите за издръжка на дете получателите на помощи използват не само потребителската кошница по местопребиваването на детето, а извършват покупки и в държавата членка по месторабота.

От всичко изложено следва, че съгласно член 267ДФЕС до Съда следва да бъде отправено преюдициално запитване.