

Predmet C-163/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. travnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesfinanzgericht (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. travnja 2020.

Žaliteljica:

AZ

Tuženo tijelo:

Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv odluke kojom se odbija zahtjev radnice koja boravi u Češkoj Republici, a zaposlena je u Austriji, za stjecanje prava na obiteljski doplatak u iznosu jednakom onomu koji se isplaćuje radnicima s boravištem u Austriji

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li odredbe članka 18. i članka 45. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članka 7. stavaka 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, članka 4., članka 5. točke (b), članka 7. i članka 67. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti te članka 60. stavka 1. druge rečenice Uredbe (EZ) br. 987/2009

Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnih propisa kojima se predviđa da obiteljski doplatka za dijete koje stvarno ne boravi u državi članici koja ga isplaćuje nego u nekoj drugoj državi članici Europske unije, državi potpisnici Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarskoj treba prilagoditi na temelju usporedne razine cijena koju je za tu državu utvrdio Statistički ured Europske unije u odnosu na državu članicu koja isplaćuje obiteljski doplatka?

Navedeni propisi prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članci 18. i 45.

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, uvodna izjava 16. te članci 1., 3., 4., 5., 7., 67. i članak 68. stavak 2.

Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, članak 60. stavak 1.

Uredba (EZ) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, članak 7. stavci 1. i 2.

Navedeni nacionalni propisi

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Zakon o naknadi obiteljskih troškova iz 1967., u daljnjem tekstu: FLAG 1967.), članci 1., 2., 5., 8., 8.a, 11., 33. stavak 3. točka 2., 53. i 55.

Einkommensteuergesetz 1988 (Zakon o porezu na dohodak iz 1988., u daljnjem tekstu: EStG 1988.), članak 33. stavak 3.

Uredba savezne ministrice za žene, obitelj i mlade i saveznog ministra financija o prilagodbi obiteljskog doplatka i odbitka za djecu koja stalno borave u drugoj državi članici Europske unije ili državi potpisnici Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarskoj (Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung, u daljnjem tekstu: Uredba o usklađivanju obiteljskog doplatka i odbitka za djecu s Europskom unijom), BGBl. II br. 318/2018; članci 1. do 5.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

Žaliteljica boravi sa suprugom i njihovo dvoje maloljetne djece u Češkoj Republici. Profesionalnu djelatnost obavlja kao pogranični radnik u Austriji, a njezin suprug u Češkoj Republici. Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln

(Porezna uprava Hollabrunn Korneuburg Tulln, Austrija) plaćao je žaliteljici od 2016. razliku (iznos razlike odnosno odšteta) prema Uredbi br. 883/2004 u iznosu razlike između prava na obiteljski doplatk u Češkoj Republici i Austriji. Ta razlika isplaćivala se do prosinca 2018. u ukupnom iznosu od 374,80 eura (238,00 eura obiteljskog doplatka i 116,80 eura odbitka za dvoje djece). Na temelju odredbi članka 8.a FLAG-a 1967. i članka 33. stavka 3. točke (2) EStG-a 1988., koji su stupili na snagu 1. siječnja 2019., plaćanje je prilagođeno vrijednosti koja proizlazi iz usporedne razine cijena u vezi s kupovnom moći u Češkoj Republici u odnosu na Austriju, koju je Statistički ured Europske unije objavio 1. lipnja 2018. Riječ je o ukupnom mjesečnom iznosu od 232,00 eura (159,70 eura obiteljskog doplatka i 72,30 eura odbitka za njezino dvoje djece).

Budući da se ne slaže s tim smanjenjem, žaliteljica je podnijela Finanzamtu Hollabrunn Korneuburg Tulln (Porezna uprava Hollabrunn Korneuburg Tulln), zahtjev za „plaćanje cjelokupnog neindeksiranog iznosa obiteljskog doplatka”. Finanzamt (porezna uprava) je odbio taj zahtjev te je nakon prethodnog žalbenog postupka, u kojem nije razmotrio prigovore žaliteljice u vezi s pravom Unije, uputio žalbu Bundesfinanzgerichtu (Savezni financijski sud, Austrija) radi donošenja odluke. Pred Bundesfinanzgerichtom (Savezni financijski sud) u tijeku je velik broj sličnih postupaka.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

Sporno je treba li se osnovica za dodjelu te razlike obiteljskih naknada u Austriji (obiteljski doplatk i odbitak za djecu koji se isplaćuje zajedno s njim) odrediti na razini jednakoj onoj u kojoj se od 2019. isplaćuje za djecu koja stvarno borave u Austriji ili taj iznos treba prilagoditi razini cijena u Češkoj Republici. Žaliteljica smatra da „radnici koji putuju na posao imaju pravo na jednake obiteljske naknade kao radnici koji borave u mjestu rada, neovisno o prebivalištu djece na koju se naknada odnosi”. Finanzamt (porezna uprava) osporava te navode.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Spornoj odluci prethodila je rasprava o tome je li indeksacija obiteljskih naknada na koje se primjenjuju pravila koordinacije prava Unije u skladu s pravom Unije. U studenome 2016. Europska komisija nije prihvatila zahtjev nekoliko austrijskih saveznih ministarstava za ponovno razmatranje pitanja indeksacije obiteljskih naknada (koje treba izvesti) i podnošenje prijedloga izmjene pravila o koordinaciji socijalnih sustava.

Pozivajući se na pravno mišljenje profesora za radno i socijalno pravo Sveučilišta u Beču, tadašnje Savezno ministarstvo za obitelj i mlade podnijelo je 5. siječnja 2018. u dogovoru sa Saveznim ministarstvom financija nacrt ministarskog mišljenja u vezi sa saveznim zakonom o izmjeni FLAG-a iz 1967. i EStG-a iz 1988. radi procjene. Tadašnja savezna vlada donijela je 2. svibnja 2018. prijedlog zakona koji je u pogledu predložene indeksacije uglavnom bio istovjetan

ministarskom mišljenju. Vladin prijedlog zakona usvojen je 24. listopada 2018. većinom u Nationalratu (Nacionalno vijeće, Austrija). Indeksacija je stupila na snagu u pogledu obiteljskih naknada predviđenih za isplatu od 1. siječnja 2019.

Komisija EU-a pokrenula je 24. siječnja 2019. protiv Austrije postupak zbog povrede obveza, koji je trenutačno u drugoj fazi. U svojem očitovanju od 25. srpnja 2019. Komisija je iznijela mišljenje da je austrijski mehanizam indeksacije diskriminatoran jer ima za učinak smanjenje obiteljskih naknada i odgovarajućih poreznih olakšica za radnice i radnike u Austriji isključivo zato što njihova djeca borave u drugoj državi članici. Činjenica da su životni troškovi u određenoj državi članici niži od troškova u Austriji nije, prema njezinom mišljenju, relevantna za naknade koje se isplaćuju paušalno i koje nisu povezane sa stvarnim troškovima uzdržavanja djeteta. Komisija se, kako se čini, dosad nije obratila Sudu u tom pogledu.

Usklađenost indeksacije izvezenih obiteljskih naknada s pravom Unije u pravnoj se teoriji uglavnom osporava, ali i potvrđuje. Pravilna primjena prava Unije nije toliko očigledna da ne bi bilo mjesta razumnoj sumnji.

Pravo na razliku između čeških i austrijskih obiteljskih naknada

U skladu s člankom 68. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 883/2004, ako su tijekom istog razdoblja, za iste članove obitelji i iz istih razloga predviđene naknade na temelju zakonodavstva više od jedne države članice, u slučaju prava po osnovi obavljanja djelatnosti kao zaposlena ili samozaposlena osoba, prednost ima zakonodavstvo države članice u kojoj boravi dijete. Stavak 2. propisuje da se obiteljske naknade, u slučaju preklapanja prava, pružaju prema zakonodavstvu koje ima prednost na temelju stavka 1., pri čemu se pravo na obiteljske naknade na temelju drugih zakonodavstava obustavlja do iznosa utvrđenog zakonodavstvom koje ima prednost; ako je to potrebno, omogućeno je stjecanje razlike u iznosu koji prelazi iznos naknada (vidjeti presudu Suda od 18. rujna 2019. u predmetu C-32/18, Moser, ECLI:EU:C:2019:752, t. 41., kao i u tom smislu presudu Suda od 30. travnja 2014. u predmetu Wagener, C-250/13, EU:C:2014:278, t. 46.).

Nije sporno da Austrija isplaćuje žaliteljici obiteljske naknade u iznosu većem od čeških obiteljskih naknada.

Obiteljski doplati i odbitak za djecu moraju se smatrati naknadama socijalne sigurnosti s obzirom na to da se dodjeljuju korisnicima bez pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba na temelju zakonski definirane situacije te na to da se odnose na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 (točka (j): obiteljske naknade) (vidjeti presudu Suda od 18. prosinca 2019. u predmetu C-447/18, UB, ECLI:EU:C:2019:1098).

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, države članice nadležne su urediti svoje sustave socijalne sigurnosti, poštujući pritom pravo Unije i, osobito, odredbe

UFEU-a o slobodi svakog građanina Unije da se slobodno kreće i boravi na području država članica (vidjeti presudu Suda od 23. siječnja 2020. u predmetu C-29/19, ZP, ECLI:EU:C:2020:36, t. 39., 41. i ondje navedenu sudsku praksu).

Nacionalni propis koji primjenjuje Finanzamt u raskoraku je s člankom 18. i člankom 45. stavkom 1. UFEU-a u primarnom pravu te s člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 492/2011, člancima 4., 5., 7. i 67. Uredbe br. 883/2004 i člankom 60. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe br. 987/2009 u sekundarnom pravu.

Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje posebice na presude od 15. siječnja 1986. 41/84, Pinna, ECLI:EU:C:1986:1, od 6. listopada 1995., C-321/93, Martinez, ECLI:EU:C:1995:306, t. 21., od 7. studenoga 2002., C-333/00, Maaheimo, EU:C:2002:641, t. 32., od 22. listopada 2015., C-378/14, Trapkowski, EU:C:2015:720, t. 35., od 12. ožujka 2020., C-769/18, SJ, ECLI:EU:C:2020:203, t. 43., od 2. travnja 2020., C-802/18, FV, GW, ECLI:EU:C:2020:269, t. 24. i od 18. rujna 2019., C-32/18, Moser, ECLI:EU:C:2019:752, t. 38.

Primarnim pravom zabranjeni su kako očigledni tako i prikriveni oblici diskriminacije. U tom je pogledu u parlamentarnoj raspravi koja je dovela do donošenja odluke o indeksaciji pojašnjeno da se ne treba orijentirati prema državljanstvu, nego prema boravištu te da se odgovarajuća indeksacija s obzirom na stvarne životne troškove provodi i za djecu s austrijskim državljanstvom koja borave u drugoj državi članici. Također je navedeno da je Komisija, kako bi izbjegla povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije, prethodno pripremila prijedlog kojim se predviđa indeksacija obiteljskih naknada. Navodi se da Komisija indeksira plaće svojih dužnosnika koji ne borave u Bruxellesu ili Luksemburgu kao i obiteljske naknade za njihovu djecu (vidjeti u tom smislu Uredbu br. 1296/2009).

Sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 5. točku (b) i članak 67. Uredbe br. 883/2004 treba općenito tumačiti na način da se zbog navedenih fikcija u ovom postupku treba smatrati da djeca žaliteljice, s obzirom na normiranu ravnopravnost, borave s pravnog stajališta u Austriji, čak i ako doista borave u Češkoj Republici i da stoga treba plaćati razliku prema članku 68. stavku 2. Uredbe br. 883/2004 ne primjenjujući nacionalne propise kojima se propisuje indeksacija. Ako se prikaže da članovi obitelji borave u Austriji ostaje prema njegovu mišljenju pravo na obiteljske naknade u jednakom iznosu koji se isplaćuje za djecu koja borave u Austriji.

To tumačenje potvrđuje i činjenica da je austrijski zakonodavac u članku 53. stavku 1. drugoj rečenici FLAG-a iz 1967. u osnovi prenio u nacionalno pravo sadržaj članka 67. prve rečenice Uredbe br. 883/2004, ali u članku 53. stavku 4. FLAG-a iz 1967. izričito se predviđa da se članak 53. stavak 1. druga rečenica FLAG-a iz 1967. ne primjenjuje u pogledu pravila indeksacije iz članka 8.a stavka 1. do 3. FLAG-a 1967., nego je prema njegovom mišljenju primjena indeksacije očigledno ipak suprotna fikciji o boravištu u državi koja isplaćuje naknadu.

Smatra da se fikcijom o boravištu namjerno uklanjaju razlike u potrebama koje se tiču boravišta, obrazovanja i uzdržavanja, ovisno o državi boravišta. Neovisno o mjestu boravišta djeteta, postoji pravo na istu vrstu naknade u jednakom iznosu. Iznos austrijskih obiteljskih naknada zbog indeksiranja ostaje jasno povezan s mjestom stvarnog boravišta djeteta.

U parlamentarnoj raspravi također se upućivalo na činjenicu da su austrijske obiteljske naknade, čak i nakon indeksacije, najčešće mnogo veće od onih koje isplaćuje država boravišta.

U skladu s člankom 60. stavkom 1. Uredbe br. 987/2009, za primjenu članaka 67. i 68. Uredbe br. 883/2004, osobito u pogledu prava osobe na isplatu naknade, valja uzeti u obzir situaciju cjelokupne obitelji kao da se na sve uključene osobe primjenjuje zakonodavstvo predmetne države članice i kao da one tamo borave.

Sud je u skladu s tim u svojim presudama od 22. listopada 2015. u predmetu C-378/14, Trapkowski, EU:C:2015:720, t. 35., i od 18. rujna 2019. u predmetu C-32/18, Moser, ECLI:EU:C:2019:752, t. 38., potvrdio da „fikcija predviđena u članku 67. Uredbe br. 883/2004 ima za učinak to da osoba može tražiti isplatu obiteljskih naknada za članove obitelji koji borave u državi članici koja nije nadležna za njihovu isplatu kao da oni borave u državi članici koja ju isplaćuje.”

Stoga, ako bi se prikazalo da članovi obitelji borave u Austriji, oni bi imali pravo na obiteljske naknade u jednakom iznosu koji se isplaćuje za djecu koja borave u Austriji. Drugim riječima, zakonodavac Unije namjerno se odlučio za jednako postupanje u smislu prava na iste naknade u pogledu njihove naravi i iznosa.

Međutim, u predmetu Trapkowski radilo se o pitanju zahtijeva li se člankom 60. stavkom 1. trećom rečenicom Uredbe br. 987/2009 da pravo na obiteljske naknade koje se priznaju za dijete treba priznati roditelju djeteta koji boravi u državi članici nadležnoj za dodjelu tih naknada zbog toga što drugi roditelj koji boravi u drugoj državi članici nije podnio zahtjev za dodjelu obiteljske naknade, na koje je Sud odgovorio niječno.

U predmetu Moser Sud je pojasnio da se članak 60. stavak 1. druga rečenica Uredbe br. 987/2009 primjenjuje na sve naknade koje se trebaju isplatiti na temelju članka 68. Uredbe br. 883/2004.

Međutim, što se tiče doplatka za skrb o djeci, o kojem je riječ u tom predmetu, Sud je presudio da se razlika iz članka 68. Uredbe br. 883/2004 treba isplatiti prema dohotku koji je radnik stvarno ostvario u državi zaposlenja i koja je obvezna isplaćivati mu naknadu, pri čemu je podsjetio da će dohodak u prekograničnim situacijama redovito biti veći u državi zaposlenja radnika.

Naknade namijenjene podmirivanju obiteljskih troškova

U skladu s člankom 1. točkom (z) Uredbe br. 883/2004, „obiteljske naknade’ su sva davanja u naravi ili novcu namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova”. Članak 1. FLAG-a iz 1967. navodi da se naknade predviđene tim zakonom dodjeljuju „radi osiguravanja podmirivanja troškova u interesu obitelji”. Prema pripremnim aktima, u ovom se slučaju radi o smanjenju s obzirom na stvarne troškove života, koji se mogu razlikovati ovisno o mjestu boravišta. Ako bi se naknada dodjeljivala u apsolutno nepromjenjivom iznosu unatoč razlikama u razinama cijene, to bi dovelo bilo do preopterećenosti ili do preraspodjele koja se ne zahtijeva temeljnim slobodama (ako je država boravišta djeteta država s niskom kupovnom moći) ili do nedovoljnog poticanja (ako je država boravišta djeteta država s većom kupovnom moći), što je prepreka izvršavanju slobodnog kretanja osoba.

Austrijske obiteljske naknade financiraju se, s jedne strane, iz fonda za podmirivanje obiteljskih troškova, koji se uglavnom financira doprinosima koje su poslodavci uplatili ovisno o iznosu isplaćenih plaća, ali i prihodima od poreza na dobit i poreza na dohodak (obiteljske naknade), a, s druge strane, općim prihodom od poreza na dohodak (odbitak za djecu). Žaliteljica ističe da svojim dohotkom sudjeluje u financiranju austrijskih obiteljskih naknada i da joj se one stoga trebaju isplatiti u cijelosti; u tom pogledu upućuje na mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancinija od 21. svibnja 1985. u predmetu 41/84, Pinna, ECLI:EU:C:1985:215, t. 6.C.

Što se tiče tumačenja članka 7. Uredbe br. 883/2004, sud koji je uputio zahtjev smatra da valja istaknuti da bi austrijska indeksacija obiteljskih naknada koje treba dodijeliti na temelju Uredbe br. 883/2004, čak i ako fikcija iz članka 67. Uredbe br. 883/2004 ne utječe na tu indeksaciju, općenito podlijegala prema zabrani izmjene (u postupku koji je u tijeku: smanjenja) u skladu sa člankom 7. Uredbe br. 883/2004 stvarnom mjestu boravišta članova obitelji. U pripremnim aktima pojašnjava se, među ostalim, da učinak potpore u smislu razumnog rješenja, neovisno o stvarnom financijskom učinku, mora ovisiti o stvarnim okolnostima koje se odnose na podmirivanje životnih troškova. Nije riječ o pitanju mogu li se obiteljske naknade indeksirati ili ne, nego o tome utječe li obveza izvoza u odnosu na austrijski obiteljski doplatok, koja se u predmetnom nacrtu ne dovodi u pitanje, na iznos ili na vrijednost. U tom se pogledu tvrdi da je dopušteno indeksirati novčane naknade koje se ne financiraju doprinosima radnika, uz poštovanje zabrane diskriminacije koja proizlazi iz slobodnog kretanja osoba.

Pobornici usklađenosti austrijskih propisa s pravom Unije smatraju da austrijska novčana naknada nije „smanjena” s obzirom na to da ponderiranje obiteljskih doplataka i drugih obiteljskih naknada prema kupovnoj moći ovisi o razlici u pogledu životnih troškova u određenoj državi boravišta, čime se uvijek osigurava jednaka potrošačka košarica. Smatraju da se mijenja isključivo „numerički iznos, a ne vrijednost” naknade. Budući da je oslanjanje na troškove života motivirano

isključivo jednakošću postupanja i da se primjenjuje čak i u drugim područjima pravnog poretka, ne čini se da je ono u načelu neobjektivno.

Navode da je cilj izračuna pariteta kupovne moći upravo materijalno-vrijednosna nepromjenjivost i konstantnost obiteljskih naknada. Vrijednost novčane naknade stoga bi trebala ostati nepromijenjena u odnosu na unutaraju situaciju, odnosno na nju ne bi trebala utjecati razlika između inflacije i kupovne moći među državama članicama. Slijedom toga, izraz „kao da” iz članka 67. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da iznos obiteljskih naknada za članove obitelji koji borave u drugoj državi članici ne mora formalno (u smislu iznosa), nego materijalno (u smislu vrijednosti) odgovarati iznosu obiteljskih naknada za članove obitelji koji borave na području vlastite države. Uzimanje u obzir vrijednosti stoga bi dovelo do zaključka da promjena boravišta unutar Unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske ne može prema austrijskom modelu utjecati, izmijeniti ili smanjiti austrijske obiteljske naknade, nego je njihova vrijednost jednaka u svim državama boravišta. U slučaju modela kojim se jamči stabilna vrijednost obiteljskog doplatka u Uniji, EGP-u ili Švicarskoj u jednakoj (vrijednosnoj) mjeri kao i u slučaju boravka na nacionalnom području nije vidljiv jednostrani učinak opterećenja. Radnici-migranti u tom slučaju ne bi izgubili prava po osnovi socijalnog osiguranja države članice, što bi ih moglo odvratiti od ostvarivanja njihova prava na slobodno kretanje.

Sve dok u Europi postoje značajne razlike u kupovnoj moći, taj model može, s jedne strane, doprinijeti većoj pravednosti te, s druge strane, mobilnosti i slobodnom kretanju radnika.

Međutim, u parlamentarnoj se raspravi također navodila činjenica da, primjerice, unutar Austrije ne postoji indeksacija različitih troškova života u različitim regijama i da su austrijski obiteljski doplatci i odbici za djecu paušalne naknade koje ne uzimaju u obzir okolnosti u vezi s boravištem. Također se isticalo da postoji razlika između istočne Slovačke i zapada jer je u širem području Bratislave trošak života znatno veći nego, primjerice, u širem području Beča. Sve se te različite regije i ti različiti troškovi života ne uzimaju u obzir. Osim toga, upućuje se na činjenicu da su upravo proizvodi za njegu male djece i skrb o njima često jednaki kao u Austriji te da ondje imaju i jednaku cijenu.

Također se prigovara da korisnici obiteljskog doplatka, kako bi podmirili troškove uzdržavanja djeteta, ne koriste isključivo potrošačku košaricu u državi boravišta djeteta, nego kupuju i u državi zaposlenja.

Iz svega prethodno navedenog proizlazi da na temelju članka 267. UFEU-a valja Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.