

C-574/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. november 3.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Bundesfinanzgericht (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. október 21.

Felperes:

XO

Alperes hatóság:

Finanzamt Waldviertel

Az alapeljárás tárgya

Szociálpolitika – Migráns munkavállalóknak olyan gyermekek tekintetében nyújtott családi ellátások, akik állandó jelleggel másik uniós tagállamban tartózkodnak – Az ezen ellátásoknak a gyermekek lakóhelye szerinti államban fennálló vásárlóerő-viszonyokhoz kötött indexálására vonatkozó nemzeti szabályozás

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése és a másodlagos jog érvényessége, EUMSZ 267. cikk, különösen:

a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.)

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés(ek)

Első kérdés, amely a másodlagos jog érvényességére vonatkozik:

Érvényes-e a 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2012. L 149., 4. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.; a továbbiakban: 883/2004 rendelet vagy alaprendelet) 4. és 7. cikke?

Második kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a 883/2004 rendelet 7. cikkét, különösen annak címét - „Mentesség a lakóhelyre vonatkozó szabályok alól” -, hogy az akadályozta a Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (a családi kiadások támogatások útján történő fedezéséről szóló 1967. évi törvény, a továbbiakban: FLAG) 8a. §-ában, az Einkommensteuergesetz 1988 (a jövedelemadóról szóló 1988. évi törvény, a továbbiakban: EStG) 33. §-a (3) bekezdésének 2. pontjában foglalt, a családi ellátásoknak a lakóhely szerinti államban fennálló vásárlóerő-viszonyokhoz kötött indexálását szabályozó általános szabályok és a Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (a családi támogatás és a gyermekek után járó adójóváírás uniós indexálásáról szóló rendelet) érvényes létrejöttét annyiban, amennyiben az a családi támogatás leértékelődésével jár egyes tagállamok vonatkozásában?

Harmadik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a pénzbeli ellátások csökkentésének a 883/2004 rendelet 7. cikkében szabályozott tilalmát, különösen e cikk „pénzbeli ellátások nem csökkenthetők, nem módosíthatók, nem függeszthetők fel, nem vonhatók vissza vagy foglalhatók le” szövegrészét, hogy az említett rendelkezés nem akadályozta a FLAG 8a. §-ában és az EStG 33. §-a (3) bekezdésének 2. pontjában foglalt, a családi ellátásoknak a lakóhely szerinti államban fennálló vásárlóerő-viszonyokhoz kötött indexálását szabályozó rendelkezések érvényes létrejöttét, mivel fel kell értékelni a szóban forgó családi ellátásokat?

Negyedik és ötödik kérdés, amelyek a törvénymódosítás alapjául vett szakvéleményre vonatkoznak:

Negyedik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni és egymástól elhatárolni a 883/2004 rendelet 7. és 67. cikkét, hogy a 7. cikk a lakóhelyre vonatkozó szabály mint általános, elvont norma tagállami parlament általi megalkotásának folyamatára vonatkozik, a 67. cikk viszont konkrét egyedi esetben az egyedi, konkrét norma megalkotásának folyamatára vonatkozik, címzettje pedig közvetlenül az alaprendelet II. címe alapján illetékes intézmény?

Ötödik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a 883/2004 rendelet 67. cikkét, 68. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint a 987/2009 rendelet 60. cikkének (1) bekezdését, hogy e rendelkezéseket – mint az azokat megelőző, az 1408/71 rendelet 73. és 76. cikkében, valamint az 574/72 rendelet 10. cikkében foglalt rendelkezéseket – együttesen kell alkalmazni, és azok ezért kizárólag szövegkörnyezetükben értelmezhetők, közös céljuk pedig a halmozódás tilalmának elvére tekintettel arra irányul, hogy ne vesszenek el valamely személy jogosultságai, amit az érintett tagállamoknak a 68. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt kategóriákba sorolása és elsőbbségi szabályok felállítása, valamint a különbözeti kiegészítés azon illetékes tagállam általi – adott esetben szükséges – folyósításának kifejezett előírása biztosít, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók, és így a 883/2004 rendelet 67. cikke – a szakvéleményben foglaltaktól eltérően – nem értelmezhető elszigetelten?

Hatodik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a rendelet „általános hatályának” az EUMSZ 288. cikk második bekezdésében szereplő fogalmát és e rendelkezés „[t]eljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó” szövegrészét, hogy azok az illetékes intézmény indexálást előíró szabályokon alapuló egyedi szabályainak érvényes létrejöttét is megakadályozták, és az alapügyben megtámadott határozat nem rendelkezik alaki jogerővel?

Hetedik kérdés:

A rendeletek átültetésének az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében vett tilalmába ütközik-e a FLAG 53. §-a (1) bekezdésének a 2000. december 29-i Budgetbegleitgesetz (a költségvetés elfogadásáról szóló törvény, BGBl I 142/2000) szerinti eredeti változata és a FLAG 53. §-a (4) bekezdésének a 2018. december 4-i Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (a [FLAG], az [EStG] és az Entwicklungshelfergesetz [a segélymunkásokról szóló törvény] módosításáról szóló szövetségi törvény; BGBl I 83/2018) szerinti eredeti változata?

Nyolcadik–tizenkettedik kérdés, amelyeket együtt kell vizsgálni

Úgy kell-e értelmezni a belföldiekkel azonos bánásmód 883/2004 rendelet 4. cikke szerinti követelményét, illetve a hátrányos megkülönböztetés e követelmény alapjául szolgáló, az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalmát, hogy az említett követelmény csak akkor teljesül, ha a migráns munkavállaló egyenlő bánásmódban részesül a belföldi tényállást megvalósító belföldivel, és akit ezért előre értesítenek a családi támogatásról, és akinek ezért e támogatást a FLAG 2. és 8. §-ával összefüggésben értelmezett 12. §-a alapján havonta folyamatosan előre folyósítják, vagy akkor is teljesül a belföldiekkel azonos bánásmód követelménye, ha a migráns munkavállaló ugyanolyan

bánásmódban részesül, mint az belföldi, aki ugyanúgy, mint ő, a FLAG 4. §-a szerinti, nemzetközi vonatkozású tényállást valósít meg, a második esetben azonban az első esettől eltérően csak évente, a naptári év leteltét követően kapja meg az érintett naptári évre járó családi támogatást a FLAG 4. §-ának (4) bekezdése alapján?

Kilencedik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az egyéb összeütköző jogszabályokból adódó családi ellátásokra való jogosultságnak az elsődlegesen alkalmazandó jogszabályok által előírt összegig történő, a 883/2004 rendelet 68. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti felfüggesztését, hogy azzal ellentétes a halmozódást tiltó olyan tagállami szabály, mint a FLAG 4. §-ának (1)–(3) bekezdése, amely olyan alaphelyzetben, mint amilyen a jelen eljárásban, lehetővé teszi Ausztria mint elsődlegesen illetékes tagállam számára, hogy a családi támogatást csökkentse a másik tagállamban fennálló, „hasonló külföldi támogatásra” való jogosultsággal, mert már az uniós norma is megakadályozta a halmozódást, és ezért nem bír jelentőséggel a FLAG 4. §-ának (1)–(3) bekezdésében foglalt, halmozódást tiltó szabály?

Tizedik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az egyéb összeütköző jogszabályokból adódó családi ellátásokra való jogosultságnak az elsődlegesen alkalmazandó jogszabályok által előírt összegig történő, a 883/2004 rendelet 68. cikke (2) bekezdésének második mondatában előírt felfüggesztését, hogy az a tagállam, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók, és amelynek az uniós jogi előírás alapján fel kell függesztenie a jogszabályaiban előírt családi ellátásokat, köteles elutasítani a migráns munkavállaló vagy a családtag vagy a tagállami jogszabályok alapján egyébként jogosult személy kérelmét, és akkor sem nyújthatja a családi ellátást az elsődlegesen alkalmazandó jogszabályok által előírt összegig, ha a tisztán tagállami megközelítés – adott esetben egy alternatív jogalap alapján – lehetővé teszi az engedélyezést?

Tizenegyedik kérdés:

A tizedik kérdésre adandó igenlő válasz esetén felmerül a kérdés, hogy az a tagállam, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók, és amelynek az uniós jogi előírás alapján fel kell függesztenie a jogszabályaiban előírt családi ellátásokat, összeg hiányában azonban nem kell különbséti kiegészítést nyújtania az ellátások ezt meghaladó összegére, köteles elutasítani a kérelmet azzal az indokkal, hogy a 88[3]/2004 rendelet 68. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti felfüggesztéssel ellentétes a családi támogatásra való jogosultság biztosítása?

Tizenkettedik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a 883/2004 rendelet 68. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy a migráns munkavállalók szociális biztonságával foglalkozó igazgatási bizottság E411-es formanyomtatványának 6. és 7. pontja, amelyeket azon tagállamnak kell kitöltenie, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók, olyan helyzetben, mint amilyen az alapügyben szerepel, már nem elégíti ki azon tagállam információs igényét, amelynek jogszabályai elsődlegesen alkalmazandók, mert a tizedik és tizenegyedik kérdés értelmében az elsődlegesen illetékes tagállamnak szüksége van a másik tagállamtól az arra vonatkozó tájékoztatásra, hogy ez utóbbi végrehajtja a 883/2004 rendelet 68. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti felfüggesztést, miáltal szükségtelessé válik a kereseti küszöbök is tartalmazó tagállami jogi szabályozás vizsgálata?

Tizenharmadik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni a Bíróság által az állandó ítélkezési gyakorlatban a lojális együttműködés EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített elve alapján kialakított jogszabályok felülvizsgálatának kötelezettségét, hogy e kötelezettséget a kérdést előterjesztő bíróság kérelme nyomán a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság, Ausztria) is teljesítheti?

Tizennegyedik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének a másodlagos jog érvényességének – még egy közbenső fokon eljáró kérdést előterjesztő bíróság számára is kötelező – kérdésére vonatkozó b) pontját és a kérdést előterjesztő bíróságnak az érvényesség kérdésével kapcsolatos azon kötelezettségét, hogy az uniós jog alkalmazásának elsőbbsége alapján a felülvizsgálati kérelmet nem engedélyező végzéssel elrendelt ideiglenes intézkedés révén biztosítania kell az érvényes uniós jog alkalmazását, hogy az uniós joggal ellentétesek az olyan tagállami szabályok, mint a [Bundes-Verfassungsgesetz-nek] (a szövetségi alkotmányról szóló törvény) a [Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985] (a legfelsőbb közigazgatási bíróságról szóló 1985. évi törvény) 25a. §-ának (1)–(3) bekezdésével és 30a. §-ának (7) bekezdésével összefüggésben értelmezett 133. cikkének (4) és (9) bekezdése, amelyek belföldön rendkívüli felülvizsgálat formájában a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) általi jogvédelmi felülvizsgálat lehetőségét biztosítják az alapul szolgáló közigazgatási eljárás felei számára a közigazgatási bíróság végzésével szemben?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése

Az EUMSZ 45., EUMSZ 48., EUMSZ 263. és EUMSZ 267. cikk, valamint az EUMSZ 288. cikk második bekezdése

A 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2012. L 149., 4. o.) módosított 883/2004 rendelet 4., 7. és 67. cikke, valamint 68. cikkének (1) és (2) bekezdése

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 284., 1. o.; a továbbiakban: 987/2009 rendelet) 60. cikke

A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.; a továbbiakban: 1408/71 rendelet) 73. és 76. cikke

A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1972. március 21-i 574/72/EGK tanácsi rendelet (HL 1972. L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 83. o.; a továbbiakban: 574/72 rendelet) 10. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (a családi kiadások támogatások útján történő fedezéséről szóló 1967. évi törvény, a továbbiakban: FLAG): a FLAG 2. §-a családi támogatásra való jogosultságot biztosít az Ausztriában lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel rendelkező személyek számára a kiskorú gyermekek után, ideértve a mostohagyermeket is. A külföldi állampolgárok csak jogszerű ausztriai tartózkodás esetén jogosultak családi támogatásra (a FLAG 3. §-a).

A FLAG 4. §-a szerint a hasonló külföldi támogatásra jogosult személyek nem jogosultak családi támogatásra (az (1) bekezdés). Ha a hasonló külföldi támogatás kisebb az osztrák családi támogatásnál, az osztrák állampolgárok kiegészítő juttatásban részesülnek (a (2) bekezdés) a különbözetnek megfelelő összegben (a (3) bekezdés), amelyet évente, a naptári év leteltét követően – vagy ha ez korábbi, a hasonló külföldi támogatásra való jogosultság megszűnését követően – folyósítanak (a (4) bekezdés).

A FLAG 8. §-a a családi támogatás összegét a gyermekek számának és életkorának függvényében szabályozza. A FLAG – 2018. december 4-i szövetségi törvénnyel beiktatott és 2019. január 1-jétől hatályos – 8a. §-a (a továbbiakban: FLAG új változatának 8a. §-a) többek között az állandó jelleggel másik uniós tagállamban tartózkodó gyermekek tekintetében előírja a családi támogatásnak a lakóhely szerinti államban fennálló vásárlóerő-viszonyokhoz kötött indexálását az Európai Unió statisztikai hivatala által minden egyes uniós tagállam tekintetében közzétett összehasonlító árszínvonalak alapján.

A FLAG 12. §-a értelmében a Finanzamt (adóhivatal, Ausztria) értesítést állít ki a családi támogatásra való jogosultság keletkezésekor vagy megszűnésekor.

A FLAG 53. §-ának (1) bekezdése szerint más tagállamok állampolgárai az osztrák állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesülnek a FLAG keretében, minek körében egy gyermek másik tagállamban való állandó tartózkodását az Ausztriában való állandó tartózkodással egyenértékűnek kell tekinteni. A FLAG 53. §-ának – a 2018. december 4-i szövetségi törvénnyel beiktatott és 2019. január 1-jétől hatályos – (4) és (5) bekezdése kivételt ír elő ez alól a családi támogatásnak a FLAG 8a. §-ában előírt indexálását illetően.

Einkommensteuergesetz 1988 (a jövedelemadóról szóló 1988. évi törvény, a továbbiakban: EStG): az EStG 33. §-a (3) bekezdésének – a 2018. december 4-i szövetségi törvénnyel beiktatott és 2019. január 1-jétől hatályos – 2. pontja (a továbbiakban: az EStG új változata 33. §-a (3) bekezdésének 2. pontja) a családi támogatással együtt folyósítandó, gyermekek után járó adójóváírást szabályozza, amelyet többek között az állandó jelleggel másik tagállamban tartózkodó gyermekek tekintetében indexálnak.

Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (a családi támogatás és a gyermekek után járó adójóváírás uniós indexálásáról szóló rendelet)

Bundes-Verfassungsgesetz (a szövetségi alkotmányról szóló törvény), különösen a közigazgatási bíróságok ítéleteivel és végzéseivel szembeni felülvizsgálati kérelemre vonatkozó 133. cikk (4) és (9) bekezdése.

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (a legfelsőbb közigazgatási bíróságról szóló 1985. évi törvény), különösen a 25a. § (1)–(3) bekezdése és a 30a. § (7) bekezdése, amelyek értelmében ítéletében vagy végzésében a közigazgatási bíróságnak meg kell állapítania, hogy elfogadható-e a felülvizsgálati kérelem, vagy hogy – ha a felülvizsgálati kérelem nem fogadható el – milyen indokok alapján fogadható el a rendkívüli felülvizsgálati kérelem.

Bundesabgabenordnung (az adózás rendjéről szóló szövetségi törvény, a továbbiakban: BAO)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására a felperes és a Finanzamt Waldviertel (waldvierteli adóhivatal, Ausztria; a továbbiakban: alperes hatóság) között a családi támogatás és a gyermekek után járó adójóváírás csökkentett összegben történő folyósítása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében kerül sor, mivel 2019. január 1-jétől Ausztria a FLAG új változatának 8a. §-ával és az EStG új változata 33. §-ának (3) bekezdésével a lakóhely szerinti állam vásárlóerő-viszonyaihoz igazította e családi ellátásokat többek között azon

gyermek tekintetében, akik állandó jelleggel valamely más uniós tagállamban tartózkodnak.

- 2 A felperes, valamint a felperes férje, mostohagyermek és férjével közös két lánygyermek cseh állampolgár, a Cseh Köztársaságban rendelkeznek lakóhellyel. A felperes 2017 júliusától 2020 februárjáig különböző osztrák munkáltatóknál dolgozott Ausztriában. A felperes és férje családi jövedelmük összege alapján a Cseh Köztársaságban nem jogosult a megfelelő ottani családi ellátásra.
- 3 A vitatott időszakot a 2019. január és 2020. március közötti időszak képezi. 2018. december 31-ig a felperesnek teljes összegben folyósították az osztrák családi támogatást, amiről értesítéseket is kapott 2018. április 20-i és 2019. augusztus 20-i keltezéssel. 2019. január 1-jével bevezették a családi támogatásnak a lakóhely szerinti állam árszínvonalához kötött indexálását, amiről nem küldtek külön értesítést. A felperes csupán a folyósított összegek alapján vette észre a csökkentést. 2020 áprilisától nem folyósították tovább a családi támogatást az ausztriai foglalkoztatás megszűnése miatt.
- 4 2019. február 14-én a felperes kérelmet nyújtott be annak elismerése iránt, hogy a családi támogatás 2019. január 1-jétől nem indexált összegben jár részére; és kérte a különbözetek összegének utólagos kifizetését. Az alperes hatóság az új jogi szabályozásra hivatkozva határozatával a kérelmet mint megalapozatlant elutasította. A felperes ezzel szemben benyújtott panaszát az alperes hatóság előzetes határozatával ismételten mint megalapozatlant elutasította, amely kapcsán a felperes a panasz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti bíróság elé terjesztése iránti kérelmet nyújtott be, és előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé terjesztését indítványozta. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság elé terjesztésről szóló, 2020. április 17-i jelentéssel a panaszt a Bundesfinanzgericht (szövetségi pénzügyi bíróság, Ausztria; a továbbiakban: BFG) elé terjesztették.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A felperes úgy véli, hogy a családi támogatás csökkentése ellentétes az uniós joggal, és ezzel kapcsolatban az EUMSZ 45. és EUMSZ 48. cikke, a 883/2004 rendeletre, a 492/2011 rendeletre, valamint a Bíróság 1986. január 15-i „Pinna I” ítéletére (41/84) hivatkozik. Véleménye szerint az indexálás miatt hátrányos megkülönböztetés éri a belföldiekhez képest, mert gyermekei valamely más tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, jóllehet a hatályos uniós jog alapján a migráns munkavállalók ugyanúgy jogosultak a családi ellátásokra, mint a helyi munkavállalók. Az alperes hatóság a családi támogatás indexálásának alátámasztása érdekében az indexálást bevezető törvénymódosítás alapjául szolgáló kormányzati törvénytervezetre és szakvéleményre hivatkozik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 6 Az alapeljárás a rendeletek érvényességének kérdéséről, valamint az uniós jog olyan területeken történő értelmezésétől függ, amelyeken nem áll rendelkezésre ítélezési gyakorlat a Bíróság részéről.

A nemzeti jogi helyzetről

- 7 A családi támogatás nyújtásának főszabály szerint nem feltétele keresőtevékenység folytatása, így Ausztria csupán az uniós jog révén minősül a foglalkoztatás helye szerinti államnak. A családi támogatás és a gyermekek után járó adójóváírás a 883/2004 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének j) pontja szerinti családi ellátások, amelyeket pénzbeli ellátásként kell nyújtani, és amelyek „exportálhatók” a 883/2004 rendelet 7. cikke alapján.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

- 8 A 883/2004 rendelet 4. és 7. cikke az EUMSZ 45. cikket átültetve előírja a rendelet hatálya alá tartozó személyek és a belföldiek közötti egyenlő bánásmódot, valamint a lakóhelyre vonatkozó szabályok alóli mentességet. Az 1984. január 15-i „Pinna I” ítéletben (41/84) a Bíróság a családi ellátásokat illetően már az elsődleges joggal ellentétesnek ítélte és érvénytelennek nyilvánított egy, az 1408/71 rendelet 73. cikkének (2) bekezdésében foglalt, lakóhelyre vonatkozó szabályt. A FLAG új változatának 8a. §-ában és az EStG új változata 33. §-a (3) bekezdésének 2. pontjában előírt, a lakóhely szerinti állam vásárlóerő-viszonyaihoz kötött indexálás egy ilyen, lakóhelyre vonatkozó szabály jellemzőivel bír, és ezért ellentétes a 883/2004 rendelettel, mire tekintettel a Bíróság másodlagos jogi aktusok tekintetében fennálló megsemmisítési monopóliuma (1987. október 22-i Foto-Frost ítélet, 314/85, 15. és azt követő pontok) alapján a Bíróság elé kell terjeszteni az említett rendelet érvényességére vonatkozó kérdést.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

- 9 A kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy az uniós jogi normákkal összeegyeztethetetlen új jogalkotási aktusok érvényes létrehozásának megakadályozására vonatkozó 1978. március 9-i „Simmenthal II” ítéletre (106/77, 17. és 18. pont) tekintettel már a 883/2004 rendelet 7. cikkének címében szereplő „[m]entesség a lakóhelyre vonatkozó szabályok alól” megfogalmazást is úgy kell-e értelmezni, hogy az megakadályozta a FLAG új változata 8a. §-ának és az EStG új változata 33. §-a (3) bekezdése 2. pontjának érvényes létrejöttét. A „mentesség” fogalma ezzel az eddig általánosan elfogadotthoz képest tágabb értelmet nyerne, mert ebben az esetben úgy kellene tekinteni, hogy az indexálásra vonatkozó nemzeti normák *ex tunc* nem jöttek létre érvényesen. Ez megerősíti azt a feltevést, hogy a családi támogatás indexálása nem köti a kérdést előterjesztő bíróságot.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéstről

- 10 Kérdéses, hogy a családi támogatást felértékelő – egy irányelv túlzott mértékű átültetésére emlékeztető – indexálás az uniós jog hatálya alá és a Bíróság hatáskörébe tartozik-e. Ha nem, akkor az osztrák jogalkotót csak a csökkentett családi támogatást illetően terheli a jogszabályok felülvizsgálatának kötelezettsége, ha a Bíróság a másodlagos joggal összeegyeztethetetlennek nyilvánítja az ilyen támogatást. Fennáll tehát a veszélye annak, hogy míg a családi támogatás leértékelődését *ex tunc* hatállyal elhárítják, addig a családi támogatás felértékelődése fennmarad. E felértékelődés esetében aggályosnak tűnik, hogy arra nem kerül sor visszamenőleges hatállyal, mert a norma címzettjei bizalomvédelmet élvezhetnek a kiegészítő jellegű jogosultságot illetően.
- 11 A felértékelődéssel járó indexálás ezenkívül a 883/2004 rendelet 68. cikkének (2) bekezdésével is ellentétben állhat, amelynek célja a legmagasabb összegű családi ellátás biztosítása, és amely a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatán (például: 1980. június 12-i Laterza ítélet, 733/79; 2019. szeptember 4-i Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Baden-Württemberg West ítélet, C-473/18, 34. pont; 1984. július 12-i Patteri ítélet, 242/83, 8–10. pont) alapul.
- 12 Emellett a családi támogatás szövetségi törvénnyel bevezetett indexálásának jogi jellege is kérdéses. A FLAG új változatának 8a. §-a és az EStG új változata 33. §-a (3) bekezdésének 2. pontja csak formális szempontból minősül nemzeti jognak. Az indexálással érintett személyek kizárólag más tagállamok állampolgárai, akik csak azért tartoznak a FLAG hatálya alá, mert az uniós jog ezt írja elő. Bár az indexálás másik tagállamban lakóhellyel rendelkező belföldieket is érinthet, a belföldi lakóhely követelményét azonban a belföldiek könnyebben teljesítik, és így közvetett hátrányos megkülönböztetés áll fenn (a Bíróság Pinna ítélete, 23. pont). Anyagi szempontból ennél fogva uniós jogról van szó, amelyet egy tagállami jogszabály módosítani próbál.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdéstről

- 13 Az uniós jognak a családi támogatásnak az árszínvonalhoz való kötése révén történő megsértését illetően felmerül a 883/2004 rendelet 7. és 67. cikke közötti elhatárolás kérdése. A szakvélemény és a kormányzati törvénytervezet az indexálást illetően a 883/2004 rendelet 67. cikkében szereplő fikcióra („mintha a családtagok is az [illetékes] tagállamban rendelkeznenek lakóhellyel”) támaszkodik annyiban, amennyiben ez az illetékes tagállamban fennálló értékviszonyokat jelenti, és ezért különbséget tesznek „összeg” és „érték” között.
- 14 A 883/2004 rendelet 67. cikkének ezen elszigetelt megközelítése azonban problematikus. A 987/2009 rendelet 60. cikke által kiegészített (lásd: 2015. október 22-i Trapkowski ítélet, C-378/14) 67. cikk célja egyrészt a – különösen a belföldi illetőséggel kapcsolatos követelményekhez kötés révén előidézett – közvetett hátrányos megkülönböztetés elkerülése, és azt másrészt – akárcsak az azt megelőző, az 1408/71 rendelet 73. cikkében és 76. cikkének első

bekezdésében foglalt rendelkezések – a 883/2004 rendelet 68. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt elsőbbségi szabályokkal és halmozódást tiltó szabállyal összefüggésben kell értelmezni (2019. február 7-i Eugen Bogatu ítélet, C-322/17, 24. pont). Az elsőbbségi szabályok a lehető legmagasabb összegű családi ellátásokat biztosítják a kérelmező számára a halmozódás tilalma elvének megsértése nélkül (2005. június 5-i Dodl és Oberhollenzer ítélet, C-543/03, 49. pont). A 883/2004 rendelet 68. cikkének (2) bekezdése az elsődlegesen illetékes tagállamot a teljes ellátás nyújtására, a másodlagosan illetékes tagállamot pedig esetleges különbözeti kiegészítés nyújtására (a korábbi rendeletet illetően a megszerzett jogokkal kapcsolatban lásd: 1980. június 12-i Laterza ítélet, 733/79, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), illetve családi ellátásainak felfüggesztésére kötelezi.

- 15 A 883/2004 rendelet 7. és 67. cikkének ugyanaz a célja – a közvetett hátrányos megkülönböztetés elkerülése –, de eltérő jogalkotási folyamatokra vonatkoznak. A 7. cikk címzettje a törvényhozó hatalom, hogy ne kerüljenek jogszabályokba lakóhelyre vonatkozó szabályok, a 67. cikk címzettje viszont a végrehajtó hatalom részét képező illetékes intézmény, hogy az alkalmazás konkrét esetében ne követelje meg hátrányosan megkülönböztető jellegű feltételek teljesítését. A 883/2004 rendelet 7. és 67. cikke tehát eltérő technikákkal biztosítja az uniós jog alkalmazásának elsőbbségét. A 67. cikknek ezért már nem képezheti tárgyát egy olyan, lakóhelyre vonatkozó szabály (mint az indexálás), amely alól már mentességet biztosít a 883/2004 rendelet 7. cikke.
- 16 Mivel a Bíróság a „Pinna I” ítéletben (23. pont) már érvénytelennek nyilvánított az egyenlő bánásmód követelménye alapján egy, a másodlagos jogban rögzített, lakóhelyre vonatkozó szabályt, annál inkább az uniós joggal ellentétesnek kell tekinteni egy nemzeti rendelkezésben foglalt, lakóhelyre vonatkozó szabályt. A Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel, amely szerint „a hátrányos megkülönböztetés valamennyi leplezett formája [tiltott]”, nem tűnik elfogadhatónak, hogy a szakvélemény és a kormányzati törvénytervezet különbséget tesz összeg és érték között. Az indexálás ezért valószínűleg ellentétes az elsődleges joggal, mindenesetre azonban a 883/2004 rendelet 4. és 7. cikkével.
- 17 A kormányzati törvénytervezetben említett igazoló okok nem megfelelőek: először is, az indexálásból származó megtakarítás olyan gazdasági jellegű megfontolás, amelyet íratlan igazoló okként nem ismernek el (például: 1999. április 29-i Erich Ciola kontra Land Vorarlberg ítélet, C-224/97), a torzulások elkerülése pedig nem jogszerű cél, mivel az unióbéli szociális rendszerek nem lennének koordinálhatók, ha minden tagállam indexálná a családi ellátásokat. Másodszor, a kormányzati törvénytervezet hivatkozik ugyan az Európai Tanács 2016. február 18–19-i ülésén elfogadott következtetésekre (HL 2016. C 69 I.), amelyek „magas szinten” igazolják a 883/2004 rendelet keretében történő indexálás lehetőségét, valamint a Bizottság nyilatkozatára, amely különböző igazoló okokat sorol fel. Ezen igazoló okokat azonban pontosítani kell, és tényekkel kell alátámasztani (például: 2005. július 7-i Bizottság kontra Ausztria [Felsőoktatásba való bejutás] ítélet, C-147/03, 48. pont). A pénzbeli ellátások

exportálhatóságára vonatkozó – jelenleg a 883/2004 rendelet 63. cikkében (munkanélküli ellátások) és 70. cikkének (3) bekezdésében (különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások; lásd: 2013. szeptember 19-i Brey kontra Pensionsversicherungsanstalt ítélet, C-140/12, 50. pont) foglalt – korlátozások ezenkívül „magas szinten” csak rendes jogalkotási eljárásban írhatók elő.

- 18 Végül kétségesnek tűnik az indexálás arányossága és Ausztria magatartásának koherenciája, mivel az önkormányzatok tisztviselői más uniós tagállamba történő kiküldetésük esetén teljes összegű családi támogatásban részesülnek, a Cseh Köztársaság tekintetében viszont 38,1%-kal leértékeltek a családi támogatást az uniós indexálásról szóló rendelet alapján, míg azonos időszakban az (ennél fogva alacsonyabb) belföldi árszínvonalhoz képest 7-10%-ban állapították meg a Prágába kiküldött diplomáciai személyzet vásárlóerő-kompenzációs pótlékát.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett hatodik kérdéstről

- 19 A „Simmenthal II” ítéletben tett megállapítások gyengítik a hibakalkuláció Ausztriában érvényesülő elvét, amely szerint a jogellenes szabályok a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező jogvédelmi szerv általi megsemmisítésükig a jogrend részei maradnak. A szövetségi törvények esetében ez a szerv a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság, Ausztria), az alapeljárásban megtámadott határozat esetében pedig a BFG (szövetségi pénzügyi bíróság). Ha az érvényesen nem létrejött általános szabályból eredő egyedi jogi normákat szintén érvénytelennek kell tekinteni az uniós jog alapján, ez következményekkel jár a kérdést előterjesztő bíróság által hozandó ítélet rendelkező részének kialakítására nézve.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett hetedik kérdéstről

- 20 A Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien ügyben (C-372/20) más sor került az átültetési tilalommal kapcsolatos kérdés előterjesztésére a FLAG 53. §-ának (1) és (5) bekezdésére korlátozódva, e kérdést azonban a jelen kérelem is megismétli, kiterjesztve azt a FLAG 53. §-ának (4) bekezdésére is.
- 21 A FLAG 53. §-ának (1) bekezdése elhomályosítja a jogalany előtt a közvetlenül alkalmazandó uniós jog értelmezését és a Bíróság értelmezési monopóliumát, mivel a belföldiekkel egyenlő bánásmód követelménye magából az uniós jogból ered. A FLAG 53. §-ának (1) bekezdése ezenkívül részben megismétli a 883/2004 rendelet 67. cikkét, anélkül azonban, hogy hatályát a rendeletben említett családtagokra is kiterjesztené, és elfedi a 883/2004 rendelet 68. cikkét, valamint a 987/2009 rendelet 60. cikkét. A FLAG új változata 53. §-ának (4) bekezdése emellett az indexálással együtt korlátozza az 53. § (1) bekezdésében előírt egyenlő bánásmódot, ez utóbbi rendelkezés azonban nem rendelkezik önálló normatív jelleggel a rendelet közvetlen alkalmazhatósága miatt. Ennélfogva ha a FLAG 53. §-ának (1) bekezdése nem állja ki a Bíróság általi vizsgálat próbáját, a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a (4) bekezdés automatikusan hatályát veszti.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett nyolcadik kérdésről

- 22 Az alperes hatóság „a kiegészítő juttatás folyósításáról szóló értesítések” útján állapította meg a felperes FLAG 4. §-a szerinti jogosultságának fennállását. Külföldi tényállások esetében a belföldieknek szintén e rendelkezés alapján folyósítják a családi támogatást kiegészítő juttatás formájában, belföldi tényállások esetében azonban a belföldieket előre értesítik a FLAG 12. §-a alapján, és a családi támogatást havonta folyósítják. Az adóhivatalok azzal érvelnek, hogy egyes migráns munkavállalóktól a visszatérítésnem, vagy csak nehezen hajtható be, és a FLAG 4. §-a időbeli korlátozásokat tesz lehetővé számukra. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint azonban a belföldiekkel egyenlő bánásmód követelménye esetében a belföldi tényállást megvalósító belföldit kell összehasonlítási alapként figyelembe venni. Mivel a FLAG 53. §-ának (1) bekezdése nem alkalmazható a közvetlenül alkalmazandó másodlagos jog miatt, a felperest a 883/2004 rendelet alapján megillető jogosultsága kizárólag a FLAG 3. §-ának (1) bekezdése alapján áll fenn, amely biztosítja, hogy a felperes az uniós polgárokról szóló irányelv értelmében jogszerűen tartózkodik Ausztriában. A felperest ezért ugyanúgy kell kezelni, mint egy belföldit, és az értesítést kizárólag a FLAG 12. §-a alapján kell kiállítani.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kilencedik kérdésről

- 23 A 883/2004 rendelet 68. cikkének (2) bekezdése azt a tagállamot, amelynek jogszabályai elsődlegesen alkalmazandók, a családi ellátás nyújtására, azt a tagállamot pedig, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók (ez legtöbbször a lakóhely szerinti állam), az ellátásnak az elsődlegesen alkalmazandó összegig történő felfüggesztésére, illetve különbözeti kiegészítés nyújtására kötelezi annak érdekében, hogy elkerüljék a jogosultságok halmozódását, ugyanakkor biztosítsák a családi ellátások maximális összegét. A FLAG 4. §-a (1)–(3) bekezdésének célja a külföldi családi ellátás azon összegének csökkentése, amelyet az uniós jog alapján felfüggesztettek, és már nem folyósítható. A kérdést előterjesztő bíróságban ezért felmerül a kérdés, hogy e rendelkezéseket háttérbe szorítja-e a 883/2004 rendelet 68. cikkének (2) bekezdése azáltal, hogy azt kell elsődlegesen alkalmazni. Az uniós jog alapján már felfüggesztett és következésképpen nem nyújtható pénzügyi ellátás összege már nem csökkenthető egy nemzeti rendelkezés alapján.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett tizedik kérdésről

- 24 A kérdés arra irányul, hogy az uniós jog alapján elsődlegesen illetékes tagállam bizonyosságot szerezzen arról, hogy a másodlagosan illetékes tagállam akkor sem folyósítja a 883/2004 rendelet 68. cikkének (2) bekezdése alapján felfüggesztett összeget, ha a nemzeti rendelkezések alapján másik ügyben sor kerülne a folyósításra ugyanazon családtagok részére és időszakok tekintetében. A BFG (szövetségi pénzügyi bíróság) véleménye szerint a felfüggesztésnek a 987/2009

rendelet 60. cikkének hatálya alá tartozó összes személlyel szemben hatályosnak kell lennie.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett tizenegyedik kérdéstről

- 25 A jelen ügyben a migráns munkavállalók szociális biztonságával foglalkozó igazgatási bizottság E411-es formanyomtatványa útján nyújtottak be kérelmeket a Cseh Köztársaságban. A cseh intézmény a „nem jogosult a családi juttatásokra a következő okok miatt” mezőt jelölte be a „magasabb jövedelem” megjegyzés mellett, így feltételezendő, hogy a kérelmet a kereseti küszöb túllépése miatt utasították el. A 883/2004 rendelet 68. cikke (2) bekezdésének második mondatában foglalt, halmazódást tiltó rendelkezés alkalmazásának elsőbbsége miatt azonban a kérelem elutasítását az uniós jogra és a Cseh Köztársaság abból eredő, a családi ellátások felfüggesztésére vonatkozó kötelezettségére kellett volna alapozni. A cseh intézménynek tájékoztatnia kellett volna az osztrák intézményt a felfüggesztésről vagy – kérelem hiányában – a jövőbeli módosításról.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett tizenkettedik kérdéstről

- 26 A BFG (szövetségi pénzügyi bíróság) véleménye szerint az E411-es formanyomtatvány nem felel meg a 465/2012 rendelettel módosított 883/2004 rendeletnek, mivel nem írja elő, hogy azon tagállam, amelynek jogszabályai másodlagosan alkalmazandók, tájékoztathatja, illetve tájékoztatni köteles a másik tagállamot arról, hogy tiszteletben tartotta vagy – a kérelem későbbi benyújtása esetén – tiszteletben fogja tartani az uniós jog által előírt felfüggesztést. Az uniós jog alkalmazásának elsőbbsége miatt nem bírhat jelentőséggel a tagállami kapcsolóelvek (kereseti küszöbök, a családi ellátás összege) teljesülése vagy nemteljesülése.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett tizenharmadik kérdéstről

- 27 Ez a kérdés a Bíróság ítélezési gyakorlatára vonatkozik, amely kizárólag a nemzeti parlamentek tekintetében állította fel a jogszabályok felülvizsgálatának kötelezettségét. Uniós jogi szempontból nem feltétlenül bír jelentőséggel, hogy melyik tagállami szerv végzi el a jogszabályok felülvizsgálatát. A kérdést előterjesztő bíróság azonban a Verfassungsgesichtshofot (alkotmánybíróság) mint legfelsőbb bírósági fórumot részesíti előnyben.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett tizennegyedik kérdéstről

- 28 A BAO szerint kizárólag kérelemre és csak bizonyos adóügyi határozatok esetében biztosítható halasztó hatály. Egyesek szerint azonban az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből és a Bíróság ítélezési gyakorlatából (például: 1990. június 19-i Factortame ítélet, C-213/89) széles körű kötelezettség ered ideiglenes intézkedés elrendelésére, ha kétséges a nemzeti közigazgatási aktusok uniós joggal való összhangja.

- 29 A jelen ügyben a BFG (szövetségi pénzügyi bíróság) kételkedik az indexálásra vonatkozó általános normák érvényes létrejöttében, és ezért a Bíróság döntéshozataláig a 883/2004 rendelet 4. és 7. cikkének érvényességéből indul ki. Az uniós jog alkalmazásának elsőbbsége és az uniós jog érvényességére vonatkozó kérdés alapján a BFG (szövetségi pénzügyi bíróság) ideiglenes intézkedést elrendelő végzésben kizárta a nemzeti joggal szembeni rendkívüli jogorvoslatot. Mivel az előzetes döntéshozatali eljárás a nemzeti jogorvoslati eljáráson belüli közbenső eljárás, ellentétes lenne ezen uniós jogi koncepcióval, ha a legfelsőbb fokú nemzeti közjogi bíróságok rendkívüli felülvizsgálat keretében járnának el a Bíróság ítélethozatalát megelőzően. Az ideiglenes intézkedést elrendelő végzés ezért járulékos jellegű az előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez képest, és azt szintén kizárólag a Bíróság vizsgálhatja felül.

MUNKADOKUMENTUM