

Дело C-574/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

3 ноември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesfinanzgericht (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 октомври 2020 г.

Жалбоподателка:

ХО

Ответен административен орган:

Finanzamt Waldviertel

Предмет на делото по главното производство

Социална политика — Семейни обезщетения, предоставяни на работници мигранти за деца с постоянно пребиваване в друга държава — членка на ЕС — Национална правна уредба за актуализиране на тези обезщетения с оглед на покупателната способност в съответната държава на пребиваване на децата.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза и валидност на вторичното право, член 267 ДФЕС, по-специално:

Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 200, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 12).

Преюдициални въпроси

Въпрос 1, който се отнася до валидността на актове на вторичното право:

Валидни ли са членове 4 и 7 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 7.2.2008 г.), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. (ОВ L 149, 2012 г. стр. 4) (наричан „Регламент № 883/2004“, „Регламентът за новото координиране“ или „Основният регламент“)?

Въпрос 2:

Следва ли член 7 от Регламент № 883/2004, и по-специално неговото заглавие „Отпадане на правилата за пребиваване“ да се тълкува в смисъл, че той препятства правно валидното приемане на общите норми, които регламентират индексиранието на семейни обезщетения с оглед на покупателната способност в държавата на пребиваване, и които се съдържат в член 8а от Familienlastenausgleichsgesetz (Закон за компенсиране на семейните разходи, наричан по-нататък „FLAG“) от 1967 г., в член 33, параграф 3, точка 2 от Einkommensteuergesetz (Закон за данъка върху доходите, наричан по-нататък „EStG“) от 1988 г. и във Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (Наредба относно актуализирането на семейните надбавки и данъчните кредити за деца, постоянно пребиваващи в друга държава членка на Съюза), доколкото с това е свързано намаляване на размера на семейните надбавки за определени държави членки?

Въпрос 3:

Следва ли установената в член 7 от Регламент № 883/2004 забрана за намаляване на размера на паричните обезщетения, и по-специално използваният израз „паричните обезщетения [...] не подлежат на каквото и да е намаляване, изменение, спиране, прекратяване или конфискация“ да се тълкува в смисъл, че посочената правна норма не препятства правно валидното приемане на разпоредбите на член 8а от Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG) от 1967 г. и на член 33, параграф 3, точка 2 от Einkommensteuergesetz (EStG) от 1988 г., които регламентират индексиранието на семейни обезщетения с оглед на покупателната способност в държавата на пребиваване, доколкото се увеличава размерът на въпросните семейни обезщетения?

Въпроси 4 и 5, които се отнасят до експертното становище, на което се основава изменението на закона:

Въпрос 4:

Следва ли членове 7 и 67 от Регламент № 883/2004 да се тълкуват и да бъдат разграничавани един от друг по такъв начин, че член 7 да се отнася до проведената в националния парламент процедура по изготвяне и приемане на правило за пребиваване като обща и абстрактна норма, а член 67 да разглежда процедурата по изготвяне и приемане на индивидуалната норма за конкретния случай, поради което следва да се приема, че е пряко насочен към институцията, първоначално определена съгласно дял II от основния регламент?

Въпрос 5:

Следва ли член 67, член 68, параграфи 1 и 2 от Регламент № 883/2004 и член 60, параграф 1 от Регламент № 987/2009 да се тълкуват в смисъл, че също като предшестващите ги разпоредби — членове 73, 76 от Регламент № 1408/71 и член 10 от Регламент № 574/72 — се прилагат в тяхната взаимовръзка и поради това следва да се тълкуват в техния взаимен контекст и че при съблюдаване на принципа за забрана за кумулиране на обезщетенията съвместно имат за цел лицето да не губи права, което се осигурява чрез повелята на член 68, параграфи 1 и 2 за типизиране и йерархизиране на участващите държави членки и чрез изричното изискване, че компетентната държава членка, чието законодателство се прилага субсидиарно, следва при необходимост да предостави допълнително плащане, като по този начин не се допуска изолирано тълкуване на член 67 от Регламент № 883/2004, подобно на даденото в експертното становище?

Въпрос 6:

Следва ли понятието „общо приложение“ на регламент и изразът „Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко“ в член 288, параграф 2 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че те възпрепятстват правно валидното приемане на индивидуалните норми, изготвени и приети от компетентната институция въз основа на нормите, регламентиращи индексиранието, и че обжалваният в главното производство административен акт няма формална законова сила (той не е окончателен и стабилен)?

Въпрос 7:

Нарушават ли член 53, параграф 1 от FLAG, в релевантната му редакция съгласно Budgetbegleitgesetz (Закон за изпълнение на държавния бюджет) от 29 декември 2000 г., BGBl 1142/2000, и член 53, параграф 4 от FLAG, в релевантната му редакция съгласно Budgetbegleitgesetz (Закон за изпълнение на държавния бюджет) от 4 декември 2018 г., с който се изменят Familienlastenausgleichsgesetz 1967, Einkommensteuergesetz 1988 и Entwicklungshelfergesetz (Закон за сътрудниците по програма за помощ за развитие), BGBl I 83/2018, забраната за транспониране на регламенти по смисъла на член 288, втори параграф ДФЕС?

Въпроси 8—12, които следва да се разгледат съвместно

Следва ли изискването за равно третиране с гражданите на съответната държава съгласно член 4 от Регламент № 883/2004, съответно залегналата в основата на тази разпоредба забрана за дискриминация съгласно член 45, параграф 2 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че съдържащите се в тях условия са удовлетворени само когато работникът мигрант се приравнява на австрийски гражданин, страна във вътрешно положение, и поради това получава предварително уведомление за семейни надбавки съгласно член 12 във връзка с членове 2 и 8 от FLAG, които се изплащат текущо и предварително месец за месец, или изискването за равно третиране с гражданите на съответната държава е спазено, когато работникът мигрант се третира като австрийския гражданин, който като този работник мигрант е страна в трансгранично положение съгласно член 4 от FLAG, но в този втори случай чрез дерогация получава семейните надбавки по член 4, параграф 4 от FLAG веднъж годишно — едва след изтичането на съответната календарна година?

Въпрос 9:

Следва ли предвиденото в член 68, параграф 2, второ изречение от Регламент № 883/2004 спиране на права на семейни обезщетения по силата на друго или други съответни законодателства до размера, предвиден от приложимото с предимство законодателство, да се тълкува в смисъл, че то не допуска национална забрана за кумулиране на обезщетенията като съдържащата се в член 4, параграфи 1—3 от FLAG, който в случай като този по главното производство дава право на Австрия като държавата членка с основна компетентност да намалява семейните надбавки с „правото на чуждестранни надбавки от същия вид“ в друга държава членка, тъй като нормата от правото на Съюза вече е препятствала забраната за кумулиране на обезщетения и поради това предвидената в член 4, параграфи 1—3 от FLAG забрана за кумулиране на обезщетения губи своя смисъл?

Въпрос 10:

Следва ли предвиденото в член 68, параграф 2, второ изречение от Регламент № 883/2004 спиране на правата на семейни обезщетения по силата на друго или други съответни законодателства до размера, предвиден от приложимото с предимство законодателство, да се тълкува в смисъл, че държавата членка, чието законодателство се прилага субсидиарно, и която трябва да спазва разпореденото от правото на Съюза спиране на семейните обезщетения, предвидени в нейното законодателство, е длъжна да отхвърли заявлението на работника мигрант или на член от семейството, или на друго оправомощено съгласно националното законодателство лице и да не предостави семейното обезщетение до размера, предвиден в приложимото с предимство законодателство, дори и когато, след анализ на положението изцяло от гледна точка на съответната държава членка — и евентуално на алтернативно правно основание — одобрението на заявлението би следвало да бъде прието за допустимо?

Въпрос 11:

При утвърдителен отговор на въпрос 10 се поставя въпросът дали държавата членка, чието законодателство се прилага субсидиарно и която трябва да спазва разпореденото от правото на Съюза спиране на семейните обезщетения, предвидени в нейното законодателство, но поради недостиг не дължи диференцираща добавка за сумата, надвишаваща този размер, би трябвало да отхвърли подаденото заявление с мотива, че спирането по член 68, параграф 2, второ изречение от Регламент № 882/2004 не допуска да бъдат предоставяни права на семейни надбавки?

Въпрос 12:

Следва ли член 68, параграфи 1 и 2 от Регламент № 883/2004 да се тълкува в смисъл, че формуляр E411 на Административната комисия за социална сигурност на работници мигранти, и по-специално точки 6 и 7 от този формуляр, които се попълват от държавата членка, чието законодателство се прилага субсидиарно, в случай като този по главното производство повече не отговаря на нуждата от информация на държавата членка, чието законодателство се прилага с предимство, тъй като по смисъла на въпроси 10 и 11 държавата членка с основна компетентност се нуждае от информация от другата държава членка, че последната привежда в изпълнение спирането по член 68, параграф 2, второ изречение от Регламент 883/2004, в резултат на което се оказва излишно да се разглежда правното положение в съответната държава членка, включващо и прагове на възнагражденията?

Въпрос 13:

Следва ли задължението за периодичен преглед и отмяна на законовите разпоредби, което Съдът развива в постоянната си практика въз основа на принципа на лоялното сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС, да се тълкува в смисъл, че това задължение може да бъде изпълнено и от Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) по молба от запитващата юрисдикция?

Въпрос 14:

Следва ли член 267, първи параграф, буква б) ДФЕС относно въпроса за валидността на актовете на вторичното право, който следва задължително да се повдигне от запитващата юрисдикция, дори и тя да не правораздава като последна инстанция, и свързаното с въпроса за валидността задължение на запитващата юрисдикция да гарантира прилагането на валидното право на Съюза чрез наложени с определение временни мерки за недопускане на ревизионно обжалване поради обстоятелството, че правото на Съюза се прилага с предимство, да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредби от правото на държава членка като член 133, параграфи 4 и 9 от B-VG (с пълно наименование Bundes-Verfassungsgesetz (Федерална конституция) във връзка

с член 25а, параграфи 1—3 от VwGG (с пълно наименование Verwaltungsgerichtshofgesetz (Закон за Върховния административен съд) и член 30а, параграф 7 от VwGG, които предоставят на страните в административното производство в основата на настоящото дело възможност с извънредна ревизионна жалба да искат от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) да преразгледа определението на административния съд и предоставената с него на национално равнище правна защита?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Член 4, параграф 3 ДЕС

Членове 45, 48, 263, 267, член 288, параграф 2ДФЕС

Членове 4, 7, 67, член 68, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО) № 883/2004 [на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социално осигуряване], изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година [за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и на Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004] (ОВ L 149, 2012 г., стр. 4)

Член 60 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 (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1; наричан по-нататък „Регламент № 987/2009“)

Членове 73 и 76 от Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26, наричан по-нататък „Регламент № 1408/71“)

Член 10 от Регламент (ЕИО) № 574/72 на Съвета от 21 март 1972 година относно определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 74, 1972 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 74), наричан по-нататък „Регламент № 574/72“)

Посочени разпоредби от националното законодателство

Familienlastenausgleichsgesetz от 1967 г. (Закон за компенсиране на семейните разходи от 1967 г., наричан по-нататък „FLAG“): член 2 от FLAG предоставя на лица с местоживеене или обичайно местопребиваване в Австрия право на семейни надбавки за малолетни или непълнолетни деца, включително за доведени деца. Чуждестранни граждани имат право на семейни надбавки само ако пребивават в Австрия на законно основание (член 3 от FLAG).

Съгласно член 4 от FLAG лица, които имат право на надбавки от същия вид в чужбина, нямат право на семейни надбавки (параграф 1). В случай че чуждестранните надбавки от същия вид са в по-малък размер от тези в Австрия, австрийските граждани получават компенсаторно обезщетение (параграф 2) в размер на разликата (параграф 3), което се изплаща веднъж годишно — след изтичането на календарната година или, ако правото на чуждестранни надбавки от същия вид отпадне преди това — след неговото отпадане (параграф 4).

Член 8 от FLAG регламентира размера на семейните надбавки в зависимост от броя и възрастта на децата. Новосъздаденият с Федералния закон от 4 декември 2018 г. член 8а от FLAG, който е в сила от 1 януари 2019 г. (наричан по-нататък „член 8а (нов) от FLAG“), регламентира по отношение по-специално на деца с постоянно пребиваване в друга държава — членка на ЕС, актуализирането на семейните надбавки с оглед на покупателната способност в държавата на пребиваване на базата на публикуваните от Статистическата служба на Европейския съюз съпоставими равнища на цените за всяка отделна държава — членка на ЕС.

Съгласно член 12 от FLAG данъчната служба издава уведомление при възникването или отпадането на правото на семейни надбавки.

Съгласно член 53, параграф 1 от FLAG за целите на този закон гражданите на други държави членки се приравняват на австрийските граждани, като постоянното пребиваване на дете в друга държава членка се приравнява на постоянното пребиваване в Австрия. Новоприетият с Федералния закон от 4 декември 2018 г. член 53, параграфи 4 и 5, който е в сила от 1 януари 2019 г., предвижда изключение от това правило по отношение на актуализирането на по член 8а от FLAG.

Einkommensteuergesetz (Закон за данъка върху доходите, наричан по-нататък „EStG“) от 1988 г.: новоприетият с Федералния закон от 4 декември 2018 г. член 33, параграф 3, точка 2 от EStG, който е в сила от 1 януари 2019 г. (наричан по-нататък „член 33, параграф 3, точка 2 (нов) от EStG“) регламентира изплащания заедно със семейните надбавки данъчен кредит за деца, който се актуализира по отношение по-специално на деца с постоянно пребиваване в друга държава членка.

Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (Наредба относно актуализирането на семейните надбавки и данъчните кредити за деца, постоянно пребиваващи в друга държава—членка на Съюза)

Bundes-Verfassungsgesetz (Федерален конституционен закон, наричан по-нататък „B-VG“), по-специално член 133, параграфи 4 и 9 относно ревизионното обжалване на решения на административните съдилища.

Verwaltungsgerichtshofgesetz (Закон за Върховния административен съд, наричан по-нататък „VwGG“) от 1985 г., по-специално член 25a, параграфи 1—3 и член 30a, параграф 7, съгласно които в своето решение или определение административният съд трябва да посочи дали е допустимо да бъде подадена ревизионна жалба или — ако тази възможност е изключена — поради какви причини е допустимо да бъде подадена извънредна ревизионна жалба.

Bundesabgabenordnung (Федерален данъчен кодекс, наричан по-нататък „BAO“)

Кратко изложение на фактите и на производството

- 1 Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между жалбоподателката и Finanzamt Waldviertel (Данъчна служба на Валдфиртел, наричана по-нататък „ответен административен орган“) във връзка с предоставяне на семейни надбавки и данъчен кредит за деца в намален размер, тъй като с член 8a (нов) от FLAG и изменения член 33, параграф 3 (нов) от EStG от 1 януари 2019 г. Австрия актуализира размера на тези семейни обезщетения по отношение по-специално на деца с постоянно пребиваване в друга държава — членка на ЕС, с оглед на покупателната способност в държавата на пребиваване.
- 2 Жалбоподателката, съпругът ѝ, доведеният ѝ син и двете им дъщери от общия им брак са чешки граждани и живеят в Чехия. В периода от юли 2017 г. до февруари 2020 г. жалбоподателката работи при различни австрийски работодатели. Размерът на семейния доход на жалбоподателката и на съпруга ѝ в Чехия е такъв, че те нямат право да получават там съответното семейно обезщетение.
- 3 Спорът се отнася до периода от януари 2019 г. до март 2020 г. До 31 декември 2018 г. жалбоподателката получава семейни надбавки в пълен размер, за което тя е получила уведомления от 20 април 2018 г. и от 20 август 2019 г. Считано от 1 януари 2019 г., е въведено актуализирането на семейните надбавки с оглед на покупателната способност в държавата на пребиваване, за което не е изпратено специално уведомление. Жалбоподателката забелязва намалението на надбавките едва при изплащане на съответните суми. От април 2020 г. семейни надбавки повече не се изплащат поради преустановяване на заетостта в Австрия.

- 4 На 14 февруари 2019 г. жалбоподателката подава заявление, с което иска, считано от 1 януари 2019 г., да ѝ бъде признато правото на семейни надбавки в неиндексиран размер и да ѝ бъдат доплатени диференциращи добавки. Като се позовава на новото правно положение ответният административен орган издава решение, с което отхвърля заявлението. Подадената от жалбоподателката жалба по административен срещу това решение на свой ред е отхвърлена от ответния административен орган отново като неоснователна с предварително решение, а жалбоподателката иска административният орган да препрати искането до Bundesfinanzgericht (Федерален финансов съд, наричан по-нататък „BFG“), както и да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“). С доклад относно искането за прераждане на искането от 17 април 2020 г. да се произнесе по жалбата е сезиран Bundesfinanzgericht.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателката счита, че с намаляването на размера на семейните надбавки се нарушава правото на Съюза, като в тази връзка тя се позовава на членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС, на Регламент № 883/2004, на Регламент № 492/2011, както и на решение на Съда на ЕС от 15 януари 1986 г., Pinna I (41/84). Тя била дискриминирана при индексиранието спрямо австрийските граждани, тъй като нейните деца живеели в друга държава членка, въпреки че съгласно приложимите разпоредби от правото на Съюза мобилните работници имали право на същите семейни обезщетения като местните работници. В подкрепа на индексиранието ответният административен орган се позовава на законопроекта на правителството и на експертното становище, на които се основава изменението на закона за въвеждането на индексиранието.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 6 Изходът на главното производство зависи от въпроса за валидността на регламенти, както и от тълкуването на правото на Съюза в области, в които липсва практика на Съда.

По националното правно положение

- 7 Упражняването на заетост по правило не е условие за предоставянето на семейни надбавки, поради което Австрия получава статут на държава на заетост единствено съгласно правото на Съюза. Семейните надбавки и данъчният кредит за деца са семейни обезщетения съгласно член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004, които се предоставят като парични обезщетения и са „прехвърляеми“ съгласно член 7 от Регламент № 883/2004.

По първия преюдициален въпрос

- 8 Членове 4 и 7 от Регламент № 883/2004, с които се прилага член 45 ДФЕС, изискват лицата, към които се прилага регламентът да бъдат третирани еднакво с гражданите на съответната държава, както и да бъдат отменени правилата за пребиваване. По дело Pinna I (решение от 15 януари 1984 г., 41/84) Съдът приема във връзка със семейни обезщетения, че правилото за пребиваване по член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 противоречи на първичното право, и го обявява за невалидно. Предвиденото в член 8а (нов) от FLAG и в член 33, параграф 3, точка 2 (нов) от EStG обвързването с покупателната способност в държавата на пребиваване съгласно притежава характеристиките на такова правило за пребиваване и поради това противоречи на Регламент № 883/2004, което налага Съдът — въз основа на своя контролен монопол по отношение на актове на вторичното право (решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost, 314/85, т. 15 и сл.) — да отговори на въпроса относно валидността на този регламент.

По втория преюдициален въпрос

- 9 Запитващата юрисдикция задава въпроса дали в светлината на дело Simmenthal II относно препятстването на валидното приемане на нови законодателни актове, които биха били несъвместими с общностните разпоредби (решение от 9 март 1978 г., 106/77, т. 17 и 18), изразът „Отпадане на правилата за пребиваване“ в заглавието на член 7 от Регламент 883/2004 следва да се тълкува в смисъл, че той вече препятства валидното приемане на член 8а (нов) от FLAG и на член 33, параграф 3, точка 2 (нов) от EStG. Това придава на понятието „отпадане“ по-широко значение от общоприетото досега, тъй като националните норми относно индексирането не биха породили ефективно действие *ex tunc*. Това затвърждава убеждението, че индексирането на семейните надбавки не е задължително за запитващата юрисдикция.

По третия преюдициален въпрос

- 10 Спорно е дали индексирането, с което се увеличава размерът на семейните надбавки, при положение че то наподобява надхвърлящо контекста транспониране на директива, попада в обхвата на правото на Съюза и в компетентността на Съда. Иначе австрийският законодател би имал задължение да преразгледа и отмени само правните норми относно семейните надбавки, чийто размер е намален, ако те бъдат обявени от Съда за несъвместими с вторичното право. Това създава опасност намаляването на размера на семейните надбавки да бъде отменено с действие *ex tunc*, но да се запази увеличението на реалната стойност на семейните надбавки. Отмяната с обратна сила на това увеличение на размера на надбавките поражда опасения, тъй като адресатите на нормата биха могли да се ползват

от защита на оправданите правни очаквания по отношение на допълнителните права.

- 11 Освен това индексиране, с което се увеличава размерът на съответните обезщетения, би могло да е в противоречие с член 68, параграф 2 от Регламент 883/2004, който има за цел да гарантира най-високото по размер семейно обезщетение и се основава на последователна практика на Съда (вж. напр. решенията от 12 юни 1980 г., Laterza (733/79), от 4 септември 2019 г., Bundesagentur für Arbeit — Familienkasse Baden-Württemberg West (C-473/18, т. 34), от 12 юли 1984 г., Patteri (242/83, т. 8—10)).
- 12 Освен това е спорна правната природа на въведеното с Федералния закон индексиране на семейните надбавки. Член 8a (нов) от FLAG и член 33, параграф 3, точка 2 (нов) от EStG представляват национално законодателство само от формална гледна точка. От индексирането са засегнати единствено лица — граждани на други държави членки, към които се прилага FLAG само защото това е разпоредено от правото на Съюза. Наистина, от индексирането могат да бъдат засегнати и австрийски граждани, които живеят в друга държава членка, за гражданите на съответната държава обаче е по-лесно да изпълнят изискването за пребиваване в тази държава, поради което е налице непряка дискриминация (решение Pinna, т. 23). При това положение в настоящия случай по същество е налице право на Съюза и закон на държава членка, който се опитва да го измени.

По преюдициални въпроси 4 и 5

- 13 Що се отнася до нарушението на правото на Съюза, произтичащо от обвързването на семейните надбавки с нивото на цените, възниква въпросът за разграничаването между член 7 и член 67 от Регламент 883/2004. По въпроса за индексирането експертното становище и законопроектът на правителството се основават на фикцията на член 67 от Регламент 883/2004 („както ако [членовете на неговото семейство] пребивават в [компетентната] държава членка“) дотолкова, доколкото се имат предвид подлежащи на оценка отношения в компетентната държава членка, и поради това се провежда разлика между „размер“ и „стойност“.
- 14 Това разглеждане на член 67 от Регламент № 883/2004 извън неговия контекст обаче е проблематично. Член 67, който се допълва от член 60 от Регламент № 987/2009 (вж. решение от 22 октомври 2015 г., Trąpkowski (C-378/14)), трябва, от една страна, да предотвратява непряката дискриминация, произтичаща по-специално от обвързването с изисквания за пребиваване, и, от друга страна, подобно на предшестващите го разпоредби на член 73 и член 76, параграф 1 от Регламент № 1408/71, следва да се разглежда във връзка с правилата за предимство и забраната за кумулиране на обезщетения по член 68, параграфи 1 и 2 от Регламент № 883/2004 (решение от 7 февруари 2019 г., Eugen Vogatu (C-322/17, т. 24)). Правилата за

предимство гарантират, че заявителят ще получи възможно най-големия размер на семейни обезщетения, без да се наруши забраната за кумулиране (решение от 5 юни 2005 г., *Dodl и Oberhollenzer* (C-543/03, т. 49). Член 68, параграф 2 от Регламент 883/2004 изисква от държавата членка с основна компетентност да предостави пълното обезщетение, а от държавата членка с вторична компетентност — да предостави евентуална диференцираща добавка (във връзка със стария регламент вж. решение от 12 юни 1980 г., *Laterza*, (733/79), с допълнителни препратки относно придобитите права) или да спре предоставяните от нея семейни обезщетения.

- 15 Член 7 и член 67 от Регламент № 883/2004 обслужват същата цел — предотвратяване на непряката дискриминация, но те се отнасят до различни законотворчески процеси. Член 7 е ориентиран към законодателната власт и цели да не се предвиждат правила за пребиваване в актове с ранг на закон, докато член 67 е ориентиран към компетентната институция като част от изпълнителната власт и цели тази институция да не изисква в конкретните случаи изпълнението на дискриминационни условия. Следователно членове 7 и 67 от Регламент № 883/2004 гарантират предимството при прилагането на правото на Съюза с различни техники. Поради това правилото за пребиваване (каквато е индексиранието), което вече е отменена с член 7 от Регламент 883/2004, не може да бъде предмет на член 67.
- 16 Тъй като в решение *Pinna I* (т. 23) Съдът, позовавайки се на принципа на равно третиране, вече е обявил за невалидно предвиденото във вторичното право правило за пребиваване, предвиждането на подобно правило в национална разпоредба следва на още по-силно основание да се счита за несъвместимо с правото на Съюза. Като се има предвид практиката на Съда, съгласно която са забранени „всички прикрити форми на дискриминация“, се оказва, че използването в експертното становище и законопроекта на правителството диференциране между размер и стойност е недопустимо. Ето защо индексиранието може да не нарушава първичното право, но със сигурност нарушава членове 4 и 7 от Регламент № 883/2004.
- 17 Посочените от правителството мотиви в подкрепа на законопроекта са неуместни. Първо, произтичащата от индексиранието икономия се свързва с икономически аргументи, които не се признават като неписано обосноваващо съображение (напр. решение от 29 април 1999 г., *Erich Ciola/Land Vorarlberg* (C-224/97)), докато предотвратяването на отклонения не е законосъобразна цел, тъй като координацията на социалните системи щеше да стане невъзможна, ако всяка държава членка индексираше семейните обезщетения. Второ, наистина законопроектът на правителството се позовава на заключенията на Европейския съвет от 18—19 февруари 2016 г., *ОВ С 69 I*, 2016 г., в които се съдържа обосновка за възможността в рамките на Регламент 883/2004 да се извършва индексиранието „на високо равнище“, както и на декларацията на Комисията, в която се посочват различни обосноваващи съображения. Подобни обосноваващи съображения обаче следва да бъдат конкретизирани и подкрепени с факти (вж. напр.

решение Комисия/Австрия от 7 юли 2005 г. (С-147/03 — достъп до висше образование, т. 48). Освен това прехвърляемостта на парични обезщетения — понастоящем по член 63 (обезщетения за безработица) и член 70, параграф 3 от Регламент 883/2004 (специални парични обезщетения, независещи от вноски, вж. решение от 19 септември 2013 г., Vreys/PVA (С-140/12, , т. 50) — може да се ограничава „на високо равнище“ само в съответствие с обикновената законодателна процедура.

- 18 Накрая, пропорционалността на индексирането и последователното поведение на Австрия изглеждат спорни, тъй като при командироване в друга държава членка на служители на регионалните или местните органи се предоставят семейни надбавки в пълен размер, а съгласно EU-Anpassungsverordnung (Наредба относно актуализирането на семейните надбавки) размерът на семейните надбавки за Чехия е намален с 38,1%, докато през същия период определеното за командирован в Прага дипломатически персонал компенсаторно обезщетение за покупателна способност е между 7—10% спрямо националното (следователно по-ниско) равнище на цените.

По шестия преюдициален въпрос

- 19 Изложените в решение Simmenthal II съображения биха били дерогация на приложимия в Австрия принцип за търпимост на законодателните грешки (Fehlerkalküls), според който незаконосъобразните норми са част от правния ред докато не бъдат отменени от компетентната правозащитна институция. За федералните закони това е Verfassungsgerichtshof (Конституционният съд), а в случая на обжалваното решение в главното производство — BFG (Федералният съд по финансови спорове). Ако индивидуалните правни норми, приети въз основа на обща норма без правно действие, също трябва да се считат за невалидни съгласно правото на Съюза, това би следвало да се отрази на начина, по който запитващата юрисдикция ще формулира своето решение.

По седмия преюдициален въпрос

- 20 По дело С-372/20 (Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien) вече е поставен преюдициалният въпрос за забраната за транспониране по отношение само на член 53, параграфи 1 и 5 от FLAG, докато въпросът в настоящото дело се отнася и до член 53, параграф 4 от FLAG.
- 21 С член 53, параграф 1 от FLAG се завоалира, от гледна точка на правните субекти, принципът за пряка приложимост на правото на Съюза и предоставеното на Съда изключителното правомощие за тълкуване, тъй като изискването за равното третиране с гражданите на съответната държава вече е предвидено в правото на Съюза. В допълнение член 53, параграф 1 от FLAG отчасти повтаря член 67 от Регламент 883/2004, без обаче да обхваща посочените в регламента членове на семейството, и покрива член 68 от

Регламент 883/2004, както и член 60 от Регламент 987/2009. Освен това член 53, параграф 4 (нов) от FLAG заедно с индексирането ограничава равното третиране по член 53, параграф 1, който обаче поради пряката приложимост на регламента няма характер на самостоятелна норма. Ако проверката на Съда покаже, че член 53, параграф 1 от FLAG няма собствено нормативно съдържание, заедно с него според запитващата юрисдикция автоматично следва да отпадне и параграф 4.

По осмия преюдициален въпрос

- 22 С изпратените „уведомления относно компенсаторното обезщетение“ ответният административен орган се съгласява с правата на жалбоподателката по член 4 от FLAG. Съгласно тази разпоредба на австрийските граждани, страни в трансгранично положение, се предоставят семейни надбавки във формата на компенсаторно обезщетение, докато на австрийски граждани, страни във вътрешно положение, предварително се издава уведомление за семейни надбавки по член 12 от FLAG и те се изплащат ежемесечно. Финансовите служители изтъкват аргумента, че е невъзможно или поне трудно от определени работници мигранти да се изисква да възстановят плащанията и че член 4 от FLAG им позволява ограничения във времето. Според запитващата юрисдикция обаче, що се отнася до изискването за равно третиране с гражданите на съответната държава, като база за сравнение трябва да се използва хипотезата на австрийски гражданин, който е страна в изцяло вътрешно положение. Тъй като поради пряката приложимост на разглеждания акт на вторичното право член 53, параграф 1 от FLAG е неприложим, правото на жалбоподателката по Регламент № 883/2004 съществува единствено на основание на член 3, параграф 1 от FLAG, съгласно който жалбоподателката трябва да пребивава законно в Австрия по смисъла на Директива [2004/38/ЕО]. Ето защо жалбоподателката следва да бъде третирана като австрийска гражданка и да получи уведомлението единствено по член 12 от FLAG.

По деветия преюдициален въпрос

- 23 Член 68, параграф 2 от Регламент № 883/2004 задължава държавата членка, чието законодателство се прилагат с предимство, да предостави семейното обезщетение, а държавата членка, чието законодателство се прилага субсидиарно (най-често това е държавата по пребиваване), да спре обезщетението до размера, предвиден от първото законодателство, съответно да предоставя диференцираща добавка, за да се избегне кумулирането на права, но пък да се гарантира получаването на максималния размер на семейното обезщетение. Член 4, параграфи 1—3 от FLAG има за цел да намали размера на плащаното от другата държава обезщетение, което е спряно по силата на правото на Съюза и чието предоставяне не трябва да продължава. Ето защо запитващата юрисдикция задава въпроса дали тези разпоредби не са изместени от член 68, параграф 2

от Регламент № 883/2004, тъй като той се прилага с предимство. Размерът на обезщетение, което по силата на правото на Съюза вече е спряно и следователно не трябва да се предоставя, вече не може да бъде намалявано по силата на национална разпоредба.

По десетия преюдициален въпрос

- 24 Целта на въпроса е да гарантира на държавата, която съгласно правото на Съюза притежава основна компетентност, че държавата с вторична компетентност няма да предоставя спрения съгласно член 68, параграф 2 от Регламент № 883/2004 размер на обезщетението дори и ако по друго дело по силата на национални разпоредби бъде постановено да бъде предоставено обезщетение в спрения размер на същите членове от семейството и за същите периоди. Според BFG спирането трябва да се отнася до всички посочени в член 60 от Регламент № 987/2009 лица.

По единадесетия преюдициален въпрос

- 25 В настоящия случай с формулярите E411 на Административната комисия за социална сигурност на работниците мигранти са подадени заявления в Чехия. Чешката институция е отбелязала полето „няма право на семейни обезщетения, тъй като“ и е посочила, че са налице „по-високи доходи“, поради което следва да се приеме, че заявлението е било отхвърлено на основание, че е надвишен прагът на възнаграждението. Въз основа на предимството при прилагането на забраната за кумулиране на обезщетения по член 68, параграф 2, второ изречение от Регламент № 883/2004 обаче отхвърлянето е трябвало да се обоснове с правото на Съюза и произтичащото от него за Чехия спиране на семейните обезщетения. Чешката институция е трябвало да информира австрийската институция относно спирането на обезщетението или, ако не е било подадено заявление, относно бъдещата промяна.

По дванадесетия преюдициален въпрос

- 26 Според BFG формуляр E411 не е в съответствие с Регламент № 883/2004, изменен с Регламент 465/2012, тъй като не предвижда държавата членка, чието законодателство се прилага субсидиарно, да може да уведоми, съответно да е уведомила, държавата членка, чието законодателство се прилага с предимство, че е спазила или — в случай на подаване на заявление впоследствие — че ще приложи предвиденото от правото на Съюза спиране. Тъй като правото на Съюза се прилага с предимството, е възможно да е без значение дали се изпълняват или не предвидените в правото на държавата членка привързващи фактори (прагове на възнаграждение, размер на семейното обезщетение).

По тринадесетия преюдициален въпрос

- 27 Този въпрос се отнася до практиката на Съда, който е възложил единствено на националните парламенти задължението за преглед и отмяна на правни норми. От гледна точка на правото на Съюза може да е без значение коя национална институция изпълнява това задължение. Запитващата юрисдикция обаче изразява предпочитанията си да сезира с този въпрос *Verfassungsgerichtshof* като висша правораздавателна инстанция.

По четиринадесетия преюдициален въпрос

- 28 Съгласно австрийския ВАО суспензивно действие може да се предостави по изрично искане и само за определени данъчни актове. Застъпвано е обаче становището, че от член 4, параграф 3 ДЕС и от практиката на Съда (напр. решение от 19 юни 1990 г., *Factortame* (C-213/89) следва да се изведе допълнително задължение за предоставяне на временна правна защита, ако е спорно дали национални административни актове са в съответствие с правото на Съюза.
- 29 В настоящия случай *BFG* изпитва съмнения дали общите норми за индексирание поражда правно действие и поради това до произнасянето на Съда по този въпрос приема, че членове 4 и 7 от Регламент № 883/2004 са валидни. Въз основа на предимството при прилагането на правото на Съюза и с оглед на въпроса за неговата валидност *BFG* изключва възможността с определение за налагане на временни мерки да бъде допуснато подаването на извънредна ревизионна жалба срещу националното законодателство. Тъй като производството по преюдициално запитване е междинно в рамките на националното производство по обжалване, би било допуснато противоречие с тази концепцията, установена в правото на Съюза, ако националните върховни съдилища, правораздаващи по публичноправни спорове, допуснат до разглеждане извънредната ревизионна жалба преди да е постановено решението на Съда. Поради това определението за налагане на временни мерки е акцесорно спрямо преюдициалното запитване и също така подлежи на контрол единствено от Съда.