

Asia C-574/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

3.11.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesfinanzgericht (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.10.2020

Valittaja:

XO

Vastapuolena oleva viranomainen:

Finanzamt Waldviertel

Pääasian kohde

Sosiaalipolitiikka – Siirtotyöläisille lapsista, jotka oleskelevat pysyvästi toisessa unionin jäsenvaltiossa, myönnettävät perhe-etuudet – Kansallinen lainsäädäntö näiden etuuksien mukauttamisesta ostovoimapariteetteihin lasten asuinvaltiossa

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta ja johdetun oikeuden pätevyys; SEUT 267 artikla, erityisesti:

sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1).

Ennakkoratkaisukysymykset

Kysymys 1, joka koskee johdetun oikeuden pätevyyttä:

Ovatko sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4; jäljempänä asetus N:o 883/2004 tai perusasetus), 4 ja 7 artikla päteviä?

Kysymys 2:

Onko asetuksen N:o 883/2004 7 artiklaa ja etenkin sen otsikkoa ”Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta” tulkittava siten, että se on estänyt perhekustannusten korvaamisesta annetun vuoden 1967 lain (Familienlastenausgleichsgesetz, jäljempänä FLAG) 8a §:n, vuoden 1988 tuloverolain (Einkommensteuergesetz, jäljempänä EStG) 33 §:n 3 momentin 2 kohdan sekä perheavustuksen ja lapsivähennyksen mukauttamisesta toisessa unionin jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevien lasten osalta annetun asetuksen (Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung), joissa säädetään yleisesti perhe-etuuksien indeksoinnista asuinvaltion ostovoimapariteettien perusteella, oikeudellisesti pätevän syntymisen siltä osin kuin sen seurauksena perheavustus on pienempi tiettyjen jäsenvaltioiden osalta?

Kysymys 3:

Onko asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa säädettyä rahaetuuksien pienentämistä koskevaa kieltoa ja etenkin sen sanamuotoa ”rahaetuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäväksi” tulkittava siten, ettei kyseinen säännös ole estänyt FLAG:n 8a §:n ja EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdan, joissa säädetään perhe-etuuksien indeksoinnista asuinvaltion ostovoimapariteettien perusteella, oikeudellisesti pätevää syntymistä siltä osin kuin kyseessä olevia perhe-etuksia on korotettava?

Kysymykset 4 ja 5, jotka koskevat lakimuutoksen perustana ollutta lausuntoa:

Kysymys 4:

Onko asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklaa tulkittava ja onko ne rajattava toisiinsa nähden siten, että 7 artikla koskee prosessia, jossa jäsenvaltion parlamentti laatii asuinpaikkaa koskevat säännöt yleisen ja abstraktin normin muodossa, kun taas 67 artikla käsittelee prosessia, jossa konkreettisesti yksittäistapauksessa laaditaan tapauskohtainen ja konkreettinen normi, ja se on osoitettu suoraan laitokselle, sellaisena kuin se määräytyy perusasetuksen II osaston perusteella?

Kysymys 5:

Onko asetuksen N:o 883/2004 67 artiklaa ja 68 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että edeltäjäsäännöstensä eli asetuksen N:o 1408/71 73 ja 76 artiklan sekä asetuksen

N:o 574/72 10 artiklan tavoin niitä on sovellettava yhdessä ja tästä syystä ymmärrettävä ainoastaan omassa asiayhteydessään ja että niillä on päällekkäisyyden estämisen periaate huomioon ottaen se yhteinen tavoite, että henkilö ei menetä oikeuksia, mikä taataan 68 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyllä asianomaisten jäsenvaltioiden luokittelulla ja hierarkialla ja nimenomaisesti velvoittamalla vastuussa oleva jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi, maksamaan tarvittaessa lisää, jolloin lausunnossa tehdyn kaltainen asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan tulkinta erikseen on kiellettyä?

Kysymys 6:

Onko SEUT 288 artiklan toiseen kohtaan sisältyvää käsitettä ”yleisesti pätevä” asetus ja sanamuotoa ”se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan” tulkittava siten, että ne ovat myös estäneet toimivaltaisen laitoksen yksittäisten normien, jotka perustuvat indeksointia koskeviin säännöksiin, oikeudellisesti pätevän syntymisen ja että päätös, josta pääasian oikeudenkäynnissä on valitettu, ei ole tullut muodollisesti oikeusvoimaiseksi (lainvoimaiseksi)?

Kysymys 7:

Ovatko FLAG:n 53 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se sisältyy 29.12.2000 annettuun talousarvion saatelakiin (Budgetbegleitgesetz; BGBl 1142/2000), ja FLAG:n 53 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se sisältyy 4.12.2018 annettuun talousarvion saatelakiin (BGBl I 83/2018), jolla muutettiin vuoden 1967 FLAG:iä, vuoden 1988 EstG:tä ja avustustyöntekijöistä annettua lakia (Entwicklungshelfergesetz), SEUT 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun asetusten täytäntöönpanokiellon vastaisia?

Kysymykset 8–12, jotka on tutkittava yhdessä

Onko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan mukaista edellytystä, joka koskee yhdenvertaista kohtelua asianomaisen jäsenvaltion kansalaisiin nähden, tai sen taustalla olevaa SEUT 45 artiklan 2 kohdan mukaista syrjäntäkieltoa tulkittava siten, että sitä noudatetaan vain silloin, jos siirtotyöläistä kohdellaan samalla tavalla kuin asianomaisen jäsenvaltion kansalaista, jonka tilanne rajoittuu kyseisen jäsenvaltion sisälle, ja FLAG:n 12 §:n, luettuna yhdessä kyseisen lain 2 ja 8 §:n kanssa, mukainen perheavustus myönnetään ennakolta ja maksetaan kuukausittain etukäteen, vai noudatetaanko yhdenvertaista kohtelua asianomaisen jäsenvaltion kansalaisiin nähden koskevaa edellytystä silloin, jos siirtotyöläistä kohdellaan samalla tavalla kuin asianomaisen jäsenvaltion kansalaista, jonka tilanne on siirtotyöläisen tapaan FLAG:n 4 §:ssä säädetyllä tavalla rajat ylittävä, mutta jälkimmäisessä tapauksessa siirtotyöläinen saa FLAG:n 4 §:n 4 momentin mukaisen perheavustuksen poikkeuksellisesti vuosittain kyseisen kalenterivuoden osalta vasta kalenterivuoden päätyttyä?

Kysymys 9:

Onko asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toista virkettä, jonka mukaan toisen lainsäädännön tai toisten lainsäädäntöjen mukainen oikeus perhe-etuuksiin keskeytetään ensisijaiseksi määritellyn lainsäädännön mukaiseen määrään, tulkittava siten, että se on esteenä FLAG:n 4 §:n 1–3 momentissa säädetyn kaltaiselle päällekkäisyyden estämistä koskevalle säännölle, joka oikeuttaa Itävallan ensisijaisesti toimivaltaisena jäsenvaltiona nyt tarkasteltavan kaltaisessa tilanteessa pienentämään perheavustusta toisessa jäsenvaltiossa myönnettävän ”vastaavan ulkomaisen avustuksen” mukaisella määrällä, koska jo unionin oikeussääntö estää päällekkäisyyden ja FLAG:n 4 §:n 1–3 momentti ovat siten merkityksettömiä?

Kysymys 10:

Onko asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toista virkettä, jonka mukaan toisen lainsäädännön tai toisten lainsäädäntöjen mukainen oikeus perhe-etuuksiin keskeytetään ensisijaiseksi määritellyn lainsäädännön mukaiseen määrään, tulkittava siten, että jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi ja jonka on keskeytettävä lainsäädännössään säädetty perhe-etuudet unionin oikeuteen sisältyvän määräyksen perusteella, on velvollinen hylkäämään siirtotyöläisen tai tämän perheenjäsenen tai muutoin kansallisten säännösten perusteella etuuteen oikeutetun henkilön hakemuksen ja kieltäytyttävä myöntämästä perhe-etuutta ensisijaiseksi määritellyssä lainsäädännössä säädetyn suuruisena myös silloin, jos pelkästään jäsenvaltion näkökannalta etuus voitaisiin myöntää – mahdollisesti vaihtoehdoisen oikeusperustan nojalla?

Kysymys 11:

Jos kymmenenteen kysymykseen vastataan myöntävästi, herää kysymys, onko jäsenvaltion, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi ja jonka on keskeytettävä lainsäädännössään säädetty perhe-etuudet unionin oikeuteen sisältyvän määräyksen perusteella mutta joka ei ole velvollinen maksamaan kyseisen määrän ylittävää osuutta erotusetuutena, koska tällaista erotusta ei ole, hylättävä hakemus sillä perusteella, että asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukainen keskeyttäminen on esteenä perhe-etuuksia koskevien oikeuksien myöntämiselle?

Kysymys 12:

Onko asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan lomakkeessa E411 oleva 6 ja 7 kohta, jotka sen jäsenvaltion, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi, on täytettävä, ei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa enää vastaa jäsenvaltion, jonka lainsäädäntö on määritelty ensisijaiseksi, tiedon tarvetta, koska ensisijaisesti toimivaltainen jäsenvaltio tarvitsee kysymyksissä 10 ja 11 tarkoitettulta toiselta jäsenvaltiolta tiedon siitä, että tämä keskeyttää etuudet asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettulla

tavalla, jolloin jäsenvaltion oikeustilan, johon kuuluvat myös tulorajat, tarkastelu ei ole tarpeen?

Kysymys 13:

Onko unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisen vilpittömän yhteistyön periaatteen perusteella kehitetty lainsäädännön puhdistamisvelvollisuus ymmärrettävä siten, että myös perustuslakituomioistuin voisi noudattaa sitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä?

Kysymys 14:

Onko SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että kun kyse on johdetun oikeuden pätevyyttä koskevasta kysymyksestä, jonka myös tuomioistuin, joka ei ole kyseisessä artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on velvollinen esittämään, ja pätevyyskysymykseen liittyvästä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuudesta taata pätevän unionin oikeuden soveltaminen antamalla välitoimia koskeva määräys, jossa ei annettu lupaa Revision-valituksen tekemiseen unionin oikeuden soveltamisen ensisijaisuuden vuoksi, se on esteenä liittotasavallan perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz) 133 §:n 4 ja 9 momentin, luettuna yhdessä Verwaltungsgerichtshofista annetun lain (Verwaltungsgerichtshofgesetz) 25a §:n 1–3 momentin ja 30a §:n 7 momentin kanssa, kaltaisille kansallisille säännöksille, joissa annetaan taustalla olevan hallintomenettelyn osapuolille kansallisesti oikeus saattaa Verwaltungsgerichtin ratkaisu Verwaltungsgerichtshofin tutkittavaksi oikeussuojan toteutumisen valvonnan yhteydessä tekemällä ylimääräinen Revision-valitus?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEU 4 artiklan 3 kohta

SEUT 45, SEUT 48, SEUT 263, SEUT 267 artikla ja SEUT 288 artiklan toinen kohta

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4), 4, 7, 67 artikla ja 68 artiklan 1 ja 2 kohta

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 1; jäljempänä asetus N:o 987/2009) 60 artikla

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL 1971, L 149, s. 2; jäljempänä asetus N:o 1408/71) 73 ja 76 artikla

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 (EYVL 1972, L 74, s. 1; jäljempänä asetus N:o 574/72) 10 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Perhekustannusten korvaamisesta annettu vuoden 1967 laki (Familienlastenausgleichsgesetz, FLAG): FLAG:n 2 §:ssä annetaan henkilöille, joilla on kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka Itävallassa, oikeus perheavustukseen alaikäisistä lapsista, lapsipuolet mukaan luettuina. Ulkomaan kansalaisilla on oikeus perheavustukseen vain, jos he oleskelevat Itävallassa laillisesti (FLAG:n 3 §).

FLAG:n 4 §:n mukaan henkilöillä, joilla on oikeus vastaavaan ulkomaiseen tukeen, ei ole oikeutta perheavustukseen (1 momentti). Jos vastaava ulkomainen avustus on pienempi kuin Itävallassa myönnettävä perheavustus, Itävallan kansalaiset saavat korvauksen (2 momentti), joka vastaa näiden erotusta (3 momentti) ja joka myönnetään vuosittain kalenterivuoden päätyttyä – tai sen jälkeen, kun oikeus vastaavaan ulkomaiseen avustukseen lakkaa, jos tämä oikeus lakkaa aikaisemmin (4 momentti).

FLAG:n 8 §:ssä perheavustuksen määrä määräytyy lasten lukumäärän ja iän mukaan. FLAG:n 8a §:ssä, joka laadittiin uudelleen 4.12.2018 annetulla liittovaltion lailla ja jota on sovellettu 1.1.2019 alkaen (jäljempänä FLAG:n 8a §:n uusi versio), säädetään muun muassa toisessa unionin jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevien lasten osalta perheavustuksen mukauttamisesta asuinvaltion ostovoimapariteetteihin Euroopan unionin tilastotoimiston kustakin jäsenvaltiosta julkaiseman vertailevan hintatason perusteella.

FLAG:n 12 §:n mukaan Finanzamtin on ilmoitettava asianomaiselle, kun oikeus perheavustukseen syntyy tai lakkaa.

FLAG:n 53 §:n 1 momentissa muiden jäsenvaltioiden kansalaiset rinnastetaan FLAG:n yhteydessä Itävallan kansalaisiin, ja lapsen pysyvä oleskelu toisessa jäsenvaltiossa rinnastetaan pysyvään oleskeluun Itävallassa. FLAG:n 53 §:n 4 ja 5 momentissa, jotka laadittiin uudelleen 4.12.2018 annetulla liittovaltion lailla ja joita on sovellettu 1.1.2019 alkaen, säädetään poikkeuksesta tähän sääntöön FLAG:n 8a §:n mukaisen perheavustuksen mukauttamisen osalta.

Vuoden 1988 tuloverolaki (Einkommensteuergesetz, jäljempänä EStG) EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdassa, joka laadittiin uudelleen 4.12.2018 annetulla

liittovaltion lailla ja jota on sovellettu 1.1.2019 alkaen (jäljempänä EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdan uusi versio) säädetään yhdessä perheavustuksen kanssa tehtävästä lapsivähennyksestä, jota mukautetaan muun muassa toisessa jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevien lasten osalta.

Perheavustuksen ja lapsivähennyksen mukauttamisesta toisessa unionin jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevien lasten osalta annettu asetus (Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung)

Liittovaltion perustuslaki (jäljempänä B-VG), erityisesti sen 133 §:n 4 ja 9 momentti, jotka koskevat ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuinten (Verwaltungsgericht) ratkaisusta tehtävää Revision-valitusta.

Verwaltungsgerichtshofista annettu vuoden 1985 laki (Verwaltungsgerichtshofgesetz), erityisesti sen 25a §:n 1–3 momentti ja 30a §:n 7 momentti, jonka mukaan Verwaltungsgerichtin on ratkaisussaan ilmoitettava, voidaanko siitä tehdä valitus tai – jos se on poissuljettua – millä perusteilla siitä voidaan tehdä ylimääräinen Revision-valitus.

Yleisistä verosäännöksistä annettu liittovaltion laki (Bundesabgabenordnung, jäljempänä BAO)

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö esitetään valittajan ja Finanzamt Waldviertelin (jäljempänä vastapuolena oleva viranomaisena) välisessä oikeusriidassa, joka koskee perheavustuksen ja lapsivähennyksen myöntämistä aiempaa pienempinä, koska Itävalta on 1.1.2019 alkaen mukauttanut FLAG:n 8a §:n uudella versiolla ja EStG:n 33 §:n 3 momentin uudella versiolla näitä perhe-etuuksia muun muassa sellaisten lasten osalta, jotka oleskelevat pysyvästi toisessa unionin jäsenvaltiossa, asuinvaltion ostovoimapariteetteihin.
- 2 Valittaja, hänen aviomiehensä, poikapuolensa ja heidän kaksi yhteistä tytärtään ovat Tšekin kansalaisia ja asuvat Tšekissä. Valittaja työskenteli Itävallassa heinäkuusta 2017 helmikuuhun 2020 eri itävallalaisten työnantajien palveluksessa. Valittaja ja hänen aviomiehensä eivät ole oikeutettuja Tšekissä myönnettävään vastaavaan perhe-etuuteen perheen tulojen suuruuden vuoksi.
- 3 Riidanalainen ajanjakso ulottuu tammikuusta 2019 maaliskuuhun 2020, Valittajalle maksettiin Itävallassa myönnettävä perheavustus täysimääräisenä 31.12.2018 saakka, ja hän sai tätä koskevat ilmoitukset 20.4.2018 ja 20.8.2019. Perheavustusta mukautettiin 1.1.2019 alkaen asuinvaltion ostovoimapariteetteihin, mistä ei annettu erillistä ilmoitusta. Valittaja huomasi etuuden pienentymisen pelkästään hänelle maksetuista määristä. Huhtikuusta 2020 alkaen perhe-etuutta ei enää maksettu, koska valittajan työskentely Itävallassa oli päättynyt.

- 4 Valittaja teki 14.2.2019 hakemuksen siitä, että perheavustuksen myöntämisessä indeksointia ei otettaisi huomioon 1.1.2019 alkaen, ja täysimääräisen ja pienennetyn avustuksen erotuksen maksamista jälkikäteen. Vastapuolena oleva viranomaisena viittasi uuteen oikeustilaan ja hylkäsi hakemuksen päätöksellään perusteettomana. Vastapuolena oleva viranomaisena hylkäsi valittajan kyseisestä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen jälleen perusteettomana oikaisuvaatimuksesta tekemällään alustavalla päätöksellä, minkä jälkeen valittaja vaati asian saattamista BFG:n käsiteltäväksi ja ennakkoratkaisupyynnön esittämistä asiasta Euroopan unionin tuomioistuimelle (jäljempänä unionin tuomioistuin). Oikaisuvaatimus saatiin 17.4.2020 tehdyllä päätöksellä, jossa esitetään yhteenveto siihenastisesta menettelystä ja joka sisältää hallintoasiassa tehdyn päätöksen (Vorlagebericht), Bundesfinanzgerichtin (jäljempänä BFG) käsiteltäväksi.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 5 Valittaja katsoo, että perheavustuksen pienentäminen on unionin oikeuden vastaista, ja viittaa tältä osin SEUT 45 ja SEUT 48 artiklaan, asetukseen N:o 883/2004, asetukseen N:o 492/2011 ja yhteisöjen tuomioistuimen 15.1.1986 antamaan tuomioon Pinna I (41/84, [EU:C:1986:1]). Valittajan mukaan indeksoinnin seurauksena häntä syrjitään Itävallan kansalaisiin nähden, koska hänen lapsensa asuivat toisessa jäsenvaltiossa, vaikka sovellettavan unionin oikeuden mukaan liikkuvilla työntekijöillä on sama oikeus perhe-etuuksiin kuin paikallisilla työntekijöillä. Vastapuolena oleva viranomaisena viittaa perheavustuksen indeksoinnin tueksi indeksoinnin käyttöön ottamiseksi tehdyn lakimuutoksen perustana oleviin hallituksen esitykseen ja lausuntoon.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 6 Pääasian ratkaisu riippuu asetusten pätevydestä ja unionin oikeuden tulkinnasta aloilla, joilla ei ole annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Kansallinen oikeustila

- 7 Työskentely ei ole pääsääntöisesti edellytys perheavustuksen myöntämiselle, minkä vuoksi Itävalta saa työskentelyvaltion aseman ainoastaan unionin oikeudessa. Perheavustus ja lapsivähennys ovat asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdan mukaisia perhe-etuuksia, jotka on myönnettävä rahaetuutena ja jotka ovat asetuksen N:o 883/2004 7 artiklan nojalla ”vietävissä maasta”.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 8 Asetuksen N:o 883/2004 4 ja 7 artiklassa säädetään SEUT 45 artiklan täytäntöön panemiseksi asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta asianomaisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa ja asuinpaikkaa

koskevien sääntöjen jättämisestä huomiotta. Tuomioissa 15.1.1984, Pinna I (41/84, [EU:C:1986:1]), joka koski perhe-etuuksia, asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 2 kohtaan sisältynyt asuinpaikkaa koskeva sääntö todettiin jo primaarioikeuden vastaiseksi ja pätemättömäksi. FLAG:n 8a §:n uuden version ja EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdan uuden version mukainen avustuksen sitominen asuinvaltion ostovoimapariteetteihin täyttää tällaisen asuinpaikkaa koskevan säännön tunnusmerkit ja on siten ristiriidassa asetuksen N:o 883/2004 kanssa, minkä vuoksi unionin tuomioistuimelle, jolla on monopoli johdetun oikeuden säädösten pätevyyden tutkinnassa (tuomio 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, [EU:C:1987:452], 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat), on esitettävä ennakkoratkaisukysymys kyseisen asetuksen pätevyydestä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 9 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee, onko 9.3.1978 annetun tuomion Simmenthal II (106/77, [EU:C:1978:49], 17 ja 18 kohta), jonka mukaan perussopimuksen määräykset ja välittömästi sovellettavat unionin oikeussäännöt estävät uusien kansallisten lainsäädäntötoimien pätevän syntymisen, jos nämä toimet eivät ole yhteensopivia unionin oikeussääntöjen kanssa, valossa jo asetuksen N:o 883/2004 7 artiklan otsikkoon sisältyvää sanamuotoa ”Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta” tulkittava siten, että se on estänyt FLAG:n 8a §:n uuden version ja EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdan uuden version pätevän syntymisen. Käsitteellä ”jättäminen huomiotta” olisi siten laajempi merkitys kuin tähän mennessä on yleisesti katsottu, koska indeksointia koskevat kansalliset säännökset eivät olisi syntyneet pätevästi taannehtivin vaikutuksin (ex tunc). Tämä tukee olettamaa, jonka mukaan perheavustuksen indeksointi ei sido ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

- 10 On epäselvää, kuuluuko perheavustuksen määrää korottava indeksointi, joka muistuttaa direktiivin liian laajaa täytäntöönpanoa, unionin oikeuden soveltamisalaan ja unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Muutoin lainsäädännön puhdistamisvelvollisuus koskisi Itävallan lainsäätäjää ainoastaan pienennetyn perheavustuksen osalta, jos unionin tuomioistuin toteaa sen johdetun oikeuden vastaiseksi. Siten vaarana on, että perheavustuksen määrän pienentäminen poistetaan taannehtivin vaikutuksin (ex tunc), mutta perheavustuksen määrän korottaminen jää voimaan. Tämän avustuksen korottamisen tapauksessa sen taannehtiva poistaminen vaikuttaa arveluttavalta, koska henkilöt, joille säännös on osoitettu, voivat nauttia luottamuksensuojaa lisäoikeuden osalta.
- 11 Perheavustuksen määrää korottava indeksointi voisi lisäksi olla ristiriidassa asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka tavoitteena on taata suurin mahdollinen perhe-etuus ja joka perustuu unionin tuomioistuimen johdonmukaiseen oikeuskäytäntöön (esim. tuomio 12.6.1980, Laterza, 733/79, [EU:C:1980:156]; tuomio 4.9.2019, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse

Baden-Württemberg West, C-473/18, [EU:C:2019:662], 34 kohta ja tuomio 12.7.1984, Patteri, 242/83, [EU:C:1984:278], 8–10 kohta).

- 12 Lisäksi liittovaltion lailla käyttöön otetun perheavustuksen indeksoinnin oikeudellinen luonne on epäselvä. FLAG:n 8a §:n uusi versio ja EStG:n 33 §:n 3 momentin 2 kohdan uusi versio ovat ainoastaan muodollisesti kansallista oikeutta. Henkilöt, joita indeksointi koskee, ovat yksinomaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka kuuluvat FLAG:n soveltamisalaan vain siksi, että tästä säädetään unionin oikeudessa. Indeksointi voi tosin koskea myös toisessa jäsenvaltiossa asuvia Itävallan kansalaisia, mutta Itävallan kansalaiset täyttävät helpommin Itävallassa asumista koskevan edellytyksen, joten kyse on välillisestä syrjinnästä (tuomio Pinna, 23 kohta). Aineellisesta näkökulmasta tarkasteltuna jäsenvaltion lailla yritetään siten muuttaa unionin oikeutta.

Neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys

- 13 Kun tarkastellaan sitä, onko perheavustuksen sitominen jäsenvaltioiden erilaiseen hintatasoon unionin oikeuden vastaista, esille tulee kysymys asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklan rajaamisesta. Laki ehdotusta koskevassa lausunnossa ja hallituksen ehdotuksessa tukeudutaan indeksoinnin osalta asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan mukaiseen fiktion (”ikään kuin [perheenjäsenet] asuisivat [toimivaltaisessa] jäsenvaltiossa”) siltä osin kuin sillä tarkoitetaan etuuden arvoa toimivaltaisessa jäsenvaltiossa, ja niissä erotetaan tästä syystä etuuden ”määrä” ja ”arvo”.
- 14 Tämä asetuksen N:o 883/2004 67 artiklan erillinen tarkastelu on kuitenkin ongelmallista. Yhtäältä 67 artiklalla, jota täydennetään asetuksen N:o 987/2009 60 artiklalla (ks. tuomio 22.10.2015, Trapkowski, C-378/14, [EU:C:2015:720]) pyritään välttämään etenkin siitä seuraava välillinen syrjintä, että vaatimukset etuuden saamiselle sidotaan kyseisessä jäsenvaltiossa asumiseen, ja toisaalta sitä on – asetuksen N:o 1408/71 73 artiklaan ja 76 artiklan 1 kohtaan sisältyvien edeltäjäsäännösten tavoin – luettava yhdessä asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 1 ja 2 kohdan ensisijaisuussääntöjen ja päällekkäisyyden estämistä koskevan säännön kanssa (tuomio 7.2.2019, Eugen Bogatu, C-322/17, [EU:C:2019:102], 24 kohta). Ensisijaisuussäännöillä taataan hakijalle perhe-etuuksien suurin mahdollinen määrä loukkaamatta päällekkäisyyden estämistä koskevaa periaatetta (tuomio 5.6.2005, Dodl ja Oberhollenzer, C-543/03, [EU:C:2005:364], 49 kohta). Asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdassa veloitetaan toimivaltainen jäsenvaltio, jonka lainsäädäntö on määritelty ensisijaiseksi, maksamaan etuus täysimääräisenä ja toimivaltainen jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi, maksamaan mahdollisen erotusetuuden (vanhasta asetuksesta ks. tuomio 12.6.1980, Laterza, 733/79, [EU:C:1980:156] oikeuskäytäntöviittauksineen saavutettujen oikeuksien osalta) tai keskeyttämään perhe-etuutensa ensiksi mainitun lainsäädännön mukaiseen määrään.
- 15 Asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklalla on sama tavoite – välillisen syrjinnän välttäminen –, mutta ne koskevat eri sääntelyprosesseja. Asetuksen N:o 883/2004

7 artikla on osoitettu lainsäätäjälle, jotta lainsäädännössä ei oteta käyttöön asuinpaikkaa koskevia sääntöjä, kun taas 67 artikla on osoitettu toimeenpanovaltaa käyttävälle toimivaltaiselle laitokselle, jotta tämä ei konkreettisessa lainsäädännön soveltamisesta koskevassa tapauksessa edellytä syrjivien edellytysten täyttymistä. Asetuksen N:o 883/2004 7 ja 67 artiklalla taataan siten unionin oikeuden ensisijainen soveltaminen erilaisilla tekniikoilla. Tästä syystä (indeksoinnin kaltainen) asuinpaikkaa koskeva sääntö, joka kumotaan jo asetuksen N:o 883/2004 7 artiklalla, ei voi enää olla 67 artiklan kohteena.

- 16 Koska tuomiossa Pinna I (23 kohta) johdetussa oikeudessa säädetty asuinpaikkaa koskeva ehto todettiin jo yhdenvertaisen kohtelun periaatteen perusteella pätemättömäksi, kansalliseen säännökseen sisältyvää asuinpaikkaa koskevaa ehtoa on sitäkin suuremmalla syyllä pidettävä unionin oikeuden vastaisena. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan ”kiellettyä on – – kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot”, määrän ja arvon eriyttäminen lausunnossa ja hallituksen lakiehdotuksessa ei vaikuta sallitulta. Indeksointi on tästä syystä todennäköisesti primaarioikeuden vastaista, kuitenkin joka tapauksessa asetuksen N:o 883/2004 4 ja 7 artiklan vastaista.
- 17 Hallituksen lakiehdotuksessa mainitut oikeuttamisperusteet eivät sovellu tähän tarkoitukseen: Ensinnäkin indeksoinnin seurauksena syntyvät säästöt koskevat taloudellisia näkökohtia, joita ei hyväksytä kirjoittamattomaksi oikeuttamisperusteeksi (esim. tuomio 29.4.1999, Ciola, C-224/97, [EU:C:1999:212]), kun taas vääristymisten välttäminen ei ole oikeutettu tavoite, koska sosiaaliturvajärjestelmiä ei enää voitaisi yhteensovittaa unionissa, jos jokainen jäsenvaltio indeksoisi perhe-etuudet. Toiseksi hallituksen lakiehdotuksessa viitataan tosin 18. ja 19.2.2016 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin (EUVL 2016, C 69 I, s. 1), joissa mahdollisuus indeksointiin asetuksen N:o 883/2004 yhteydessä oikeutettaisiin ”korkealla tasolla”, sekä komission lausumaan, jossa mainitaan erilaisia oikeuttamisperusteita. Tällaiset oikeuttamisperusteet on kuitenkin konkretisoitava, ja niiden tueksi on esitettävä tosiseikkoja (ks. tuomio 7.7.2005, komissio v. Itävalta, C-147/03 (Yliopistokoulutukseen pääsy), [EU:C:2005:427], 48 kohta). Rahaetuksien maastavietävyyden rajoituksia – joita on tällä hetkellä asetuksen N:o 883/2004 63 artiklassa (työttömyysetuudet) ja 70 artiklan 3 kohdassa (erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, ks. tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, [EU:C:2013:565], 50 kohta) – voidaan lisäksi ottaa käyttöön ”korkealla tasolla” ainoastaan tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä.
- 18 Lisäksi indeksoinnin oikeasuhteisuus ja Itävallan menettelyn johdonmukaisuus vaikuttavat kyseenalaisilta, koska alueellisten yhteisöjen työntekijöille, jotka lähetetään työhön toiseen unionin jäsenvaltioon, maksetaan perheavustus täysimääräisenä, mutta Tšekin osalta maksettavaa perheavustusta pienennettiin perheavustuksen ja lapsivähennyksen mukauttamisesta toisessa unionin jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevien lasten osalta annetun asetuksen mukaisesti 38,1 prosenttia, kun samana ajanjaksona Prahaan työhön lähetetyn

lähetyshenkilökunnan ostovoimaa koskevaksi tasoituskorvaukseksi arvioitiin 7–10 prosenttia Tšekin (siten alhaisempaan) kyseisen maan hintatasoon nähden.

Kuudes ennakkoratkaisukysymys

- 19 Tuomioissa *Simmenthal II* esitetyt toteamukset poikkeavat Itävallassa sovellettavasta periaatteesta, jonka mukaan oikeuden vastaisiksi todetut oikeussäännöt ovat osa oikeusjärjestystä siihen saakka, kunnes toimivaltainen oikeussuojaelin (tuomioistuin) kumoo ne (*Grundsatz des Fehlerkalküls*). Liittotasavallan lakien tapauksessa tämä elin olisi perustuslakituomioistuin, pääasian oikeudenkäynnissä riitautetun päätöksen osalta BFG. Jos yksittäisiä oikeussääntöjä, jotka perustuvat yleiseen oikeussääntöön, joka ei ole syntynyt pätevästi, olisi unionin oikeuden perusteella samoin pidettävä pätemättöminä, tällä olisi seurauksia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisun muotoilemiselle.

Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

- 20 Täytäntöönpanokieltoa koskeva kysymys esitettiin jo asiassa C-372/20 (*Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien*) FLAG:n 53 §:n 1 ja 5 momentin osalta, mutta se toistetaan käsiteltävässä asiassa ja ulotetaan koskemaan FLAG:n 53 §:n 4 momenttia.
- 21 FLAG:n 53 §:n 1 momentti hämärtää oikeussubjektin mahdollisuutta havaita suoraan sovellettavaa unionin oikeutta ja unionin tuomioistuimen tulkintamonopolia, koska edellytys, joka koskee yhdenvertaista kohtelua asianomaisen jäsenvaltion kansalaisiin nähden, johtuu jo unionin oikeudesta. Lisäksi FLAG:n 53 §:n 1 momentissa toistetaan osittain asetuksen N:o 883/2004 67 artikla, mutta se ei käsitä asetuksessa mainittuja perheenjäseniä, ja se peittää näkymän asetuksen N:o 883/2004 68 artiklaan ja asetuksen N:o 987/2009 60 artiklaan. Lisäksi FLAG:n 53 §:n 4 momentin uudessa versiossa rajoitetaan yhdessä indeksoinnin kanssa 53 §:n 1 momentin mukaista yhdenvertaista kohtelua, mutta asetuksen suoran soveltamisen vuoksi sillä ei ole itsenäistä sääntelyvaikutusta. Jos unionin tuomioistuin toteaa FLAG:n 53 §:n 1 kohdan unionin oikeuden vastaiseksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan saman pykälän 4 momentti raukeaa siten automaattisesti.

Kahdeksas ennakkoratkaisukysymys

- 22 Vastapuolena oleva viranomaisena on todennut valittajan oikeuden perheavustukseen antamalla FLAG:n 4 §:n mukaiset ”ilmoitukset korvauksen saamisesta”. Rajat ylittävissä tilanteissa Itävallan kansalaisille myönnetään samoin kyseisen säännöksen mukainen perheavustus korvauksen muodossa, mutta jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa Itävallan kansalaisille annetaan ennakolta FLAG:n 12 §:n mukainen ilmoitus ja perheavustus maksetaan heille kuukausittain. Viranomaisten mukaan etuuskien periminen takaisin tietyiltä

siirtotyöläisiltä on mahdotonta tai monimutkaista, ja FLAG:n 4 § mahdollistaa ajallisten rajoitusten käyttämisen. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan yhdenvertaista kohtelua Itävallan kansalaisiin nähden koskevan edellytyksen yhteydessä vertailukohtaksi on kuitenkin otettava Itävallan kansalainen, jonka tilanne rajoittuu kokonaisuudessaan kyseisen jäsenvaltion sisälle. Koska FLAG:n 53 §:n 1 momenttia ei voida soveltaa suoraan sovellettavan unionin johdetun oikeuden vuoksi, valittajan asetuksesta N:o 883/2004 johtuva oikeus perustuisi pelkästään FLAG:n 3 §:n 1 momenttiin, jolla taataan, että valittaja oleskelee Itävallassa laillisesti unionin kansalaisuudesta annetussa direktiivissä tarkoitettulla tavalla. Valittajaa on tästä syystä kohdeltava samalla tavalla kuin Itävallan kansalaista, ja ilmoitus hänelle olisi annettava pelkästään FLAG:n 12 §:n mukaisesti.

Yhdeksäs ennakkoratkaisukysymys

- 23 Asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltio, jonka lainsäädäntö on määritelty ensisijaiseksi, myöntämään perhe-etuus ja jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi (useimmiten asuinvaltio), keskeyttämään perhe-etuus ensiksi mainitun lainsäädännön mukaiseen määrään ja maksamaan kyseisen määrän ylittävä osuus tarvittaessa erotusetuutena, jotta vältetään etuuksien päällekkäisyys mutta taataan suurimman mahdollisen perhe-etuuden saaminen. FLAG:n 4 §:n 1–3 momentilla pyritään pienentämään kyseistä määrää vastaamaan ulkomaista perhe-etuutta, jonka maksaminen on keskeytetty unionin oikeuden nojalla tai jota ei tarvitse enää maksaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii näin ollen, syytäkö asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohta nämä säännökset unionin oikeuden ensisijaisen soveltamisen perusteella. Rahaetuuden, joka on jo keskeytetty unionin oikeuden nojalla ja jota ei siten saa myöntää, määrää ei voida enää pienentää kansallisen säännöksen perusteella.

Kymmenes ennakkoratkaisukysymys

- 24 Tämän kysymyksen tarkoituksena on antaa unionin oikeuden nojalla toimivaltaiselle jäsenvaltiolle, jonka lainsäädäntö on määritelty ensisijaiseksi, varmuus siitä, että toimivaltainen jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi, ei maksa asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan mukaisesti keskeytettyä etuutta myöskään silloin, jos kansallisten säännösten mukaan etuus myönnettäisiin samoista perheenjäsenistä ja ajanjaksoista toisessa asiassa. BFG:n näkemyksen mukaan keskeyttämisen on koskettava kaikkia asetuksen N:o 987/2009 60 artiklassa mainittuja henkilöitä.

Yhdestoista ennakkoratkaisukysymys

- 25 Nyt käsiteltävässä asiassa etuushakemukset Tšekissä tehtiin käyttäen siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan lomaketta E411. Tšekkiläinen laitos on rastittanut kohdan ”ei ole oikeutettu perhe-etuuksiin, koska” ja maininnut

syyksi ”suuremmat tulot”, minkä vuoksi on oletettava, että hakemus hylättiin tulorajojen ylittymisen vuoksi. Asetuksen N:o 883/2004 68 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvän päällekkäisyyden estävän säännöksen ensisijaisen soveltamisen vuoksi hakemuksen hylkäämisen olisi kuitenkin pitänyt perustua unionin oikeuteen ja sen seurauksena Tšekissä tehtävään perhe-etuuden keskeyttämiseen. Tšekkiläisen laitoksen olisi ilmoitettava itävaltalaiselle laitokselle perhe-etuuden keskeyttämisestä tai – jos hakemusta ei ole tehty – siihen tulevaisuudessa tehtävästä muutoksesta.

Kahdestoista ennakkoratkaisukysymys

- 26 Lomake E411 ei vastaa BFG:n näkemyksen mukaan asetusta N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 465/2012, koska siinä ei todeta, että jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä ei ole määritelty ensisijaiseksi, voi ilmoittaa tai sen on ilmoitettava toiselle jäsenvaltiolle, että se on ottanut huomioon unionin oikeudessa säädetyn etuuden keskeyttämisen tai ottaa sen huomioon siinä tapauksessa, että hakemus tehdään myöhemmin. Unionin oikeuden soveltamisen ensisijaisuuden vuoksi kansallisten tunnusmerkistöjen (tulorajat, perhe-etuuden määrä) täyttymisellä tai täyttymättä jäämisellä ei voi olla merkitystä.

Kolmastoista ennakkoratkaisukysymys

- 27 Tämä kysymys koskee unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa lainsäädännön puhdistamisvelvollisuus on asetettu yksinomaan kansallisille parlamenteille. Unionin oikeuden näkökulmasta voisi olla merkityksetöntä, mikä kansallinen elin suorittaa tämän puhdistamisen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tähän kuitenkin soveltuu parhaiten perustuslakituomioistuin ylimpänä oikeusasteena.

Neljästoista ennakkoratkaisukysymys

- 28 BAO:n mukaan lykkäävä vaikutus voidaan myöntää yksinomaan pyynnöstä ja ainoastaan tiettyjen etuuksia koskevien päätösten yhteydessä. On kuitenkin katsottu, että SEU 4 artiklan 3 kohdasta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (esim. tuomio 19.6.1990, Factortame, C-213/89, [EU:C:1990:257]) seuraa laajempi velvollisuus antaa väliaikaista oikeussuojaa, jos kansallisten hallintotoimien yhdenmukaisuus unionin oikeuden kanssa on epäselvä.
- 29 Nyt käsiteltävässä asiassa BFG on epävarma indeksointia koskevien yleisten oikeussääntöjen pätevistä syntymisestä ja pitää siksi asetuksen N:o 883/2004 4 ja 7 artiklaa pätevinä siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin antaa ratkaisunsa. Unionin oikeuden soveltamisen ensisijaisuuden ja unionin oikeuden pätevyyttä koskevan kysymyksen vuoksi BFG on välitoimia koskevassa määräyksessään sulkenut pois mahdollisuuden tehdä kansallisesta oikeudesta ylimääräinen Revision-valitus. Koska ennakkoratkaisupyyntömenettely on välivaihe

kansallisessa muutoksenhakumenettelyssä, asian saattaminen julkisoikeutta käsittelevien kansallisten ylimpien tuomioistuinten käsiteltäväksi ylimääräisen Revision-valituksen muodossa, ennen kuin unionin tuomioistuin on antanut tuomionsa, olisi ristiriidassa tämän unionin oikeuteen sisältyvän kantavan ajatuksen kanssa. Välitöimimääräys on siten liitännäinen ennakkoratkaisupyynnöön nähden ja kuuluu samoin yksinomaan unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.

TYÖASIAKIRJA