

**Cauza C-574/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

3 noiembrie 2020

**Instanța de trimitere:**

Bundesfinanzgericht (Austria)

**Data deciziei de trimitere:**

21 octombrie 2020

**Recurentă:**

XO

**Autoritate intimată:**

Finanzamt Waldviertel

**Obiectul procedurii principale**

Politică socială – Prestații familiale acordate lucrătorilor migranți în ceea ce privește copiii care au reședința permanentă într-un alt stat membru al Uniunii Europene – Reglementare națională de adaptare a acestor prestații în funcție de puterea de cumpărare din statul de reședință al copiilor.

**Obiectul și temeiul trimiterii preliminare**

Interpretarea dreptului Uniunii și validitatea dreptului derivat, articolul 267 TFUE, în special:

Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, rectificare în JO 2004, L 200, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

## Întrebările preliminare

Prima întrebare, referitoare la validitatea dreptului derivat:

Articolele 4 și 7 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, rectificare în JO 2004, L 200, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 883/2004”, „noua coordonare” sau „regulamentul de bază”) sunt valide?

A doua întrebare:

Articolul 7 din Regulamentul nr. 883/2004, în special titlul acestuia – „Eliminarea clauzelor de rezidență” –, trebuie interpretat în sensul că a împiedicat formarea valabilă din punct de vedere juridic a normelor generale care reglementează indexarea prestațiilor familiale în funcție de puterea de cumpărare din statul de reședință, prevăzute la articolul 8a din Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Legea privind compensarea cheltuielilor familiale din 1967, denumită în continuare „FLAG”), la articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din Einkommensteuergesetz 1988 (Legea privind impozitul pe venit din 1988, denumită în continuare „EStG”) și de Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (Regulamentul de adaptare a alocațiilor familiale și a deducerii pentru copiii aflați în întreținere în Uniunea Europeană) în măsura în care de acesta este legată o depreciere a valorii alocației familiale pentru anumite state membre?

A treia întrebare:

Interdicția reducerii prestațiilor în numerar prevăzută la articolul 7 din Regulamentul nr. 883/2004, în special sintagma „prestațiile în numerar [...] nu pot face obiectul nici unei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări”, trebuie interpretată în sensul că dispoziția menționată nu a împiedicat formarea valabilă din punct de vedere juridic a dispozițiilor care reglementează indexarea prestațiilor familiale în funcție de puterea de cumpărare din statul de reședință, prevăzute la articolul 8a din Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Legea privind compensarea cheltuielilor familiale din 1967, denumită în continuare „FLAG”), și la articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din Einkommensteuergesetz 1988 (Legea privind impozitul pe venit din 1988, denumită în continuare „EStG”) în măsura în care valoarea alocațiilor familiale în discuție trebuie majorată?

Întrebările a patra și a cincea, care privesc avizul care a servit drept bază pentru modificarea legislativă:

A patra întrebare:

Articolele 7 și 67 din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretate și delimitate unul de altul în sensul că articolul 7 privește procesul de producție a clauzei de reședință ca normă generală și abstractă de către Parlamentul statului membru, în timp ce articolul 67 vizează procesul de producție, în fiecare caz în parte, a normei individuale și concrete și vizează în mod direct instituția, astfel cum a fost individualizat inițial de titlul II din regulamentul de bază?

A cincea întrebare:

Articolul 67 și articolul 68 alineatele (1) și (2) din Regulamentul 883/2004 și articolul 60 alineatul (1) din Regulamentul nr. 987/2009 trebuie interpretate în sensul că, asemenea dispozițiilor anterioare corespondente, articolele 73 și 76 din Regulamentul nr. 1408/71 și articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72, trebuie să fie aplicate împreună și, prin urmare, trebuie înțelese numai în context și, respectând principiul prevenirii cumulului, urmăresc obiectivul comun al evitării pierderii de drepturi ale persoanei, ceea ce se asigură prin clasificarea și ierarhizarea statelor membre implicate, prevăzute la articolul 68 alineatele (1) și (2) din regulamentul, și prin impunerea expresă a plății unei eventuale diferențe suplimentare de către statul membru competent a cărui legislație este aplicabilă cu titlu subsidiar, astfel încât o interpretare izolată a articolului 67 din Regulamentul nr. 883/2004, precum în aviz, nu este admisibilă?

A șasea întrebare:

Noțiunea de „aplicabilitate generală” a unui regulament și formularea „[a]cesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru”, prevăzută la articolul 288 al doilea paragraf TFUE, trebuie interpretate în sensul că au împiedicat de asemenea formarea valabilă din punct de vedere juridic a normei individuale a instituției competente, care este bazată pe normele care reglementează indexarea și că decizia contestată în litigiul principal nu a dobândit forță juridică formală (validitate)?

A șaptea întrebare:

Articolul 53 alineatul (1) din FLAG, în versiunea inițială a Budgetbegleitgesetz (Legea de însoțire a bugetului din 29 decembrie 2000, BGBl 1142/2000) și articolul 53 alineatul (4) din FLAG, în versiunea inițială a Bundesgesetz (Legea federală din 4 decembrie 2018, BGBl I 83/2018), prin care au fost modificate Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Legea privind compensarea cheltuielilor familiale din 1967), Einkommensteuergesetz 1988 (Legea privind impozitul pe venit din 1988) și Entwicklungshelfergesetz (Legea privind lucrătorii din domeniul ajutorului umanitar), constituie o încălcare a interdicției de transpunere a regulamentelor în sensul articolului 288 al doilea paragraf TFUE?

Întrebările 8-12, care trebuie analizate împreună

Cerința asimilării cu resortisanții naționali prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 și interdicția discriminării care rezultă din articolul 45

alineatul (2) TFUE care stă la baza acesteia trebuie să fie interpretate în sensul că sunt îndeplinite numai în cazul în care lucrătorul migrant este asimilat cu resortisantul național care se află într-o situație internă și căruia, în consecință, alocația familială prevăzută la articolul 12 coroborat cu articolele 2 și 8 din FLAG îi este notificată și plătită lunar în avans în mod curent sau cerința asimilării cu resortisanții naționali este îndeplinită atunci când o asimilare a lucrătorului migrant cu resortisantul național care, ca și el, se află într-o situație transfrontalieră în sensul articolului 4 din FLAG, dar care, cu toate acestea, în acest al doilea caz, primește prin derogare alocația familială pentru respectivul an calendaristic doar anual, după sfârșitul anului calendaristic, în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din FLAG?

A noua întrebare

Suspendarea drepturilor la prestații familiale în temeiul altor legislații conflictuale, impusă de articolul 68 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 883/2004, până la valoarea prevăzută de legislația aplicabilă cu titlu prioritar trebuie interpretată în sensul că se opune unei norme naționale de prevenire a cumulului alocațiilor, precum articolul 4 alineatele (1)-(3) din FLAG, care, într-o situație precum cea din speță, permite Austriei, în calitate de stat membru competent în mod prioritar, să reducă alocația familială cu drepturile la „un ajutor străin de aceeași natură” în celălalt stat membru, deoarece norma Uniunii a împiedicat deja prevenirea cumulului și, în consecință, norma de prevenire a cumulului prevăzută la articolul 4 alineatele (1)-(3) din FLAG este inoperantă?

A zecea întrebare

Suspendarea drepturilor la prestații familiale în temeiul altor legislații conflictuale, impusă de articolul 68 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 883/2004, până la valoarea prevăzută de legislația aplicabilă cu titlu prioritar trebuie interpretată în sensul că statul membru a cărui legislație este aplicabilă cu titlu subsidiar și care, în temeiul dreptului Uniunii, trebuie să se conformeze suspendării prestațiilor familiale prevăzute de legislația sa, este ținut să respingă o cerere a unui lucrător migrant sau a unui membru de familie sau a unei alte persoane îndreptățite în temeiul normelor naționale și să nu acorde, până la valoarea prevăzută de legislația aplicabilă cu titlu prioritar, prestația familială nici în cazul în care o perspectivă pur națională – în orice caz, ca urmare a unui temei juridic alternativ – ar permite acordarea?

A unsprezecea întrebare

În cazul unui răspuns afirmativ la a zecea întrebare, se ridică problema dacă statul membru a cărui legislație este aplicabilă cu titlu subsidiar și care, în temeiul dreptului Uniunii, a trebuit să se conformeze suspendării prestațiilor familiale prevăzute de legislația sa, dar care, ca urmare a valorii prestației, nu datorează suplimentul diferențial pentru partea care depășește valoarea prestațiilor, ar fi trebuit să respingă o cerere pentru motivul că suspendarea prevăzută la articolul

68 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 88[3]/2004 se opune acordării drepturilor de alocație familială?

A douăsprezecea întrebare

Articolul 68 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație precum cea din procedura principală, punctele 6 și 7 din Formularul E411 al Comisiei administrative pentru securitatea socială a lucrătorilor migranți, care trebuie completate de statul membru a cărui legislație se aplică cu titlu subsidiar, nu mai corespunde, întrucât statul membru competent cu titlu prioritar are nevoie de informația furnizată de celălalt stat membru în sensul întrebărilor a zecea și a unsprezecea referitoare la punerea în aplicare de către acesta din urmă a suspendării prevăzute la articolul 68 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 883/2004, ceea ce face superfluă o analiză critică a cadrului juridic național, care include de asemenea limite de venit?

A treisprezecea întrebare:

Obligația de modificare a dreptului aplicabil stabilită de Curtea de Justiție într-o jurisprudență constantă în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE trebuie interpretată în sensul că ar putea fi respectată și de Curtea Constituțională pe baza unei cereri formulate de instanța de trimitere?

A paisprezecea întrebare:

Articolul 267 primul paragraf litera (b) TFUE, referitor la validitatea dreptului derivat, care este obligatoriu și pentru o instanță de trimitere care nu este instanță de ultim grad de jurisdicție, și obligația, legată de problema validității, a instanței de trimitere de a asigura aplicarea dreptului Uniunii în vigoare prin adoptarea, în temeiul supremației dreptului Uniunii, a unei ordonanțe provizorii de neadmitere a recursului trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unor norme naționale precum articolul 133 alineatele (4) și (9) din Bundes-Verfassungsgesetz (Legea federală constituțională, denumită în continuare „B-VG”) coroborat cu articolul 25a alineatele (1)-(3) din Verwaltungsgerichtshofgesetz (Legea privind Curtea Administrativă, denumită în continuare „VwGG”) și cu articolul 30a alineatul (7) din VwGG, care acordă, pe plan intern, părților la procedura administrativă subiacentă, sub forma recursului extraordinar, controlul protecției juridice exercitat de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) împotriva deciziei Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ)?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Articolul 4 alineatul (3) TUE;

Articolele 45, 48, 263 și 267 și articolul 288 al doilea paragraf TFUE;

Articolul 4, articolul 7, articolul 67, articolul 68 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 883/2004 astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 465/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4);

Articolul 60 din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2009, L 284, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul nr. 987/2009”).

Articolele 73 și 76 din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO 1971, L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26, denumit în continuare „Regulamentul nr. 1408/71”).

Articolul 10 din Regulamentul (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu salariații și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în interiorul Comunității (JO 1972, L 74, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 74, denumit în continuare „Regulamentul nr. 574/72”).

### **Dispozițiile naționale invocate**

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Legea din 1967 privind compensarea cheltuielilor familiale, denumită în continuare „FLAG”) – articolul 2 din FLAG acordă persoanelor cu domiciliul sau cu reședința obișnuită în Austria dreptul la alocații familiale pentru copiii minori, inclusiv pentru copiii vitregi. Resortisanții străini au dreptul la alocații familiale numai în cazul șederii legale în Austria (articolul 3 din FLAG).

Potrivit articolului 4 din FLAG, persoanele care au dreptul la o alocație străină de aceeași natură nu beneficiază de alocații familiale [alineatul (1)]. Dacă alocația străină de aceeași natură este inferioară alocațiilor familiale austriece, resortisanții austrieci primesc o indemnizație [alineatul (2)] egală cu diferența [alineatul (3)], care este acordată anual, după sfârșitul anului calendaristic – sau după stingerea dreptului la alocația străină similară, dacă acest drept expiră mai devreme – [alineatul (4)].

Articolul 8 din FLAG reglementează cuantumul alocației familiale în funcție de numărul și vârsta copiilor. Articolul 8a din FLAG, introdus prin Legea federală din 4 decembrie 2018 și aplicabil începând cu 1 ianuarie 2019 (denumit în continuare „articolul 8a din noua versiune a FLAG”), prevede, printre altele, în ceea ce privește copiii care locuiesc permanent într-un alt stat membru al Uniunii Europene, adaptarea alocațiilor familiale în funcție de puterea de cumpărare din

statul de reședință, pe baza nivelului comparativ al prețurilor din fiecare stat membru al Uniunii Europene, publicat de Oficiul de Statistică al Uniunii Europene.

Potrivit articolului 12 din FLAG, Finanzamt (Administrația fiscală) trebuie să emită o comunicare în caz de naștere sau de stingere a dreptului la alocații familiale.

Articolul 53 alineatul (1) din FLAG asimilează resortisanții altor state membre resortisanților austrieci în scopul aplicării FLAG, reședința permanentă a unui copil într-un alt stat membru trebuind asimilată reședinței permanente în Austria. Alineatele (4) și (5) ale articolului 53, care au fost introduse prin Legea federală din 4 decembrie 2018 și care sunt aplicabile începând cu 1 ianuarie 2019, prevăd o excepție de la această dispoziție în ceea ce privește adaptarea alocației familiale prevăzută la articolul 8a din FLAG.

Einkommensteuergesetz 1988 (Legea din 1988 privind impozitul pe venit, denumită în continuare „EStG”): articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din EStG, care a fost introdus recent prin Legea federală din 4 decembrie 2018 și care este aplicabil începând cu 1 ianuarie 2019 (denumit în continuare „articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din noua versiune a EStG”) reglementează quantumul deducerii pentru creșterea copilului care trebuie plătită împreună cu alocația familială și care, printre altele, este adaptată pentru copiii care au reședința permanentă într-un alt stat membru.

Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (Regulamentul de adaptare a alocațiilor familiale și a deducerii pentru copiii aflați în întreținere în Uniunea Europeană)

Bundes-Verfassungsgesetz (Legea constituțională federală, denumită în continuare „B-VG”), în special articolul 133 alineatele (4) și (9) privind recursul declarat împotriva hotărârilor și a deciziilor instanțelor administrative.

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (Legea privind Curtea Administrativă, denumită în continuare „VwGG”), în special articolul 25a alineatele (1)-(3) și articolul 30a alineatul (7) din VwGG, în temeiul cărora Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) trebuie, în hotărârea sau în ordonanța pronunțată, să declare dacă un recurs este admisibil sau – în cazul în care acesta este exclus – care sunt motivele pentru care este admisibil un recurs extraordinar.

Bundesabgabenordnung (Codul fiscal federal, denumit în continuare „BAO”)

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii**

- 1 Cererea de decizie preliminară este formulată în cadrul unui litigiu între recurentă și Finanzamt Waldviertel (denumită în continuare „autoritatea intimată”) având ca obiect acordarea în quantum redus a alocației familiale și a deducerii pentru copii,

dat fiind că, începând cu 1 ianuarie 2019, Austria, prin adoptarea articolului 8a din noua versiune a FLAG și a articolului 33 alineatul (3) din noua versiune a EStG, a adaptat aceste prestații familiale în funcție de puterea de cumpărare din statul de reședință, printre alții în ceea ce privește copiii care locuiesc permanent într-un alt stat membru al Uniunii Europene.

- 2 Recurenta, soțul său, fiul său vitreg și cele două fiice comune au cetățenia cehă și reședința în Republica Cehă. Începând din luna iulie 2017 și până în luna februarie 2020, recurenta a fost încadrată în muncă în Austria la diferiți angajatori austrieci. În Cehia, recurenta și soțul său nu au dreptul, din cauza cuantumului venitului lor familial, la prestația familială corespunzătoare din acest stat membru.
- 3 Perioada în litigiu este perioada cuprinsă între ianuarie 2019 și martie 2020. Până la 31 decembrie 2018, recurentei i s-au plătit alocațiile familiale austriece fără reducere, ea primind în acest sens notificările din 20 aprilie 2018 și din 20 august 2019. La 1 ianuarie 2019, a fost introdusă adaptarea alocațiilor familiale în funcție de puterea de cumpărare din statul de reședință, ceea ce nu a făcut obiectul niciunei notificări separate. Recurenta a observat reducerea doar pe baza sumelor plătite. Începând cu luna aprilie 2020, din cauza încetării încadrării în muncă în Austria, alocațiile familiale nu au mai fost plătite.
- 4 La 14 februarie 2019, recurenta a introdus o cerere de acordare a alocațiilor familiale începând cu 1 ianuarie 2019, în cuantum neindexat, și plata a posteriori a diferențelor suplimentare. Prin decizie, autoritatea intimată a respins cererea ca nefondată, indicând noua situație juridică. Contestația formulată de recurentă împotriva acestei decizii a fost, la rândul său, respinsă ca nefondată de autoritatea intimată, printr-o decizie preliminară privind calea de atac, împotriva căreia recurenta a depus o cerere de trimitere la instanța administrativă, solicitând sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) cu o cerere de decizie preliminară. Prin raportul de trimitere din 17 aprilie 2020, acțiunea a fost introdusă la Bundesfinanzgericht [Tribunalul Fiscal Federal, Austria, denumit în continuare „BFG”].

### **Principalele argumente ale părților din procedura principală**

- 5 Recurenta consideră că reducerea alocațiilor familiale este contrară dreptului Uniunii, făcând trimitere la articolele 45 și 48 TFUE, la Regulamentul nr. 883/2004, la Regulamentul nr. 492/2011, precum și la Hotărârea Curții din 15 ianuarie 1986, 41/84, în cauza Pinna I. Ea susține că, prin indexare, este discriminată în raport cu resortisanții naționali pentru motivul că copiii săi au reședința într-un alt stat membru, deși, în temeiul dreptului Uniunii aplicabil, lucrătorii transfrontalieri au același drept la prestații familiale ca și lucrătorii locali. În susținerea indexării alocațiilor familiale, autoritatea intimată face trimitere la proiectul de lege al Guvernului și la avizul care stau la baza modificării legislative având ca obiect introducerea indexării.



### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 6 Procedura principală depinde de problema validității regulamentelor, precum și de interpretarea dreptului Uniunii în domenii în privința cărora lipsește o jurisprudență a Curții.

#### ***Cu privire la cadrul juridic național***

- 7 Ocuparea unui loc de muncă nu este, în mod normal, o condiție prealabilă pentru acordarea alocațiilor familiale, astfel încât Austria dobândește calitatea de stat de încadrare în muncă numai în temeiul dreptului Uniunii. Alocațiile familiale și deducerile pentru copii sunt prestații familiale în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (j) din Regulamentul nr. 883/2004, care trebuie acordate cu titlu de prestație în numerar și care sunt „exportabile” în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 883/2004.

#### ***Cu privire la prima întrebare preliminară***

- 8 În aplicarea articolului 45 TFUE, articolele 4 și 7 din Regulamentul nr. 883/2004 prevăd egalitatea cu resortisanții naționali a persoanelor cărora li se aplică acest regulament, precum și eliminarea clauzelor de rezidență. În cauza Pinna I (Hotărârea din 15 ianuarie 1984, 41/84), Curtea de Justiție a analizat deja o clauză de rezidență de la articolul 73 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1408/71 ca fiind contrară dreptului primar și a declarat-o invalidă. Legătura cu nivelul puterii de cumpărare din statul de reședință prevăzută la articolul 8a din noua versiune a FLAG și la articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din noua versiune a EStG îndeplinește caracteristicile unei asemenea clauze de rezidență și intră, așadar, în conflict cu Regulamentul nr. 883/2004, motiv pentru care trebuie să fie prezentată Curții problema validității acestui regulament, ca urmare a monopolului său în ceea ce privește remedierea deficiențelor actelor de drept derivat (Hotărârea din 22 octombrie 1987 în cauza Foto-Frost, 314/85, punctul 15 și următoarele).

#### ***Cu privire la a doua întrebare preliminară***

- 9 Instanța de trimitere ridică problema dacă, în lumina cauzei Simmenthal II privind prevenirea adoptării efective a unor noi acte legislative incompatibile cu normele dreptului Uniunii (Hotărârea din 9 martie 1978, 106/77, punctele 17-18), expresia „eliminarea clauzelor de rezidență” care figurează în titlul articolului 7 din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretată în sensul că a împiedicat formarea valabilă a articolului 8a din noua versiune a FLAG și a articolului 33 alineatul (3) punctul 2 din noua versiune a EStG. Astfel, termenul „eliminare” ar avea o semnificație mai largă decât cea general acceptată anterior, în măsura în care normele naționale de indexare nu s-ar fi format în mod valabil *ex tunc*. Aceasta întărește ipoteza potrivit căreia indexarea alocațiilor familiale nu este obligatorie pentru instanța de trimitere.

***Cu privire la a treia întrebare preliminară***

- 10 Problema care se ridică este dacă indexarea în sensul majorării alocațiilor familiale, care sugerează o transpunere excesivă a directivei, intră sub incidența dreptului Uniunii și a competenței Curții. În caz contrar, legiuitorul austriac ar fi supus unei obligații de garantare a validității dreptului numai în ceea ce privește alocațiile familiale reduse, în cazul în care acestea din urmă sunt declarate de Curtea de Justiție ca fiind incompatibile cu dreptul derivat. Astfel, există riscul ca devalorizarea alocațiilor familiale să fie înlăturată cu efect *ex tunc*, dar majorarea alocațiilor familiale să subziste. În privința acestei valorizări, o eliminare cu efect retroactiv pare îndoielnică, deoarece destinatarii normei ar putea beneficia de protecția încrederii legitime în ceea ce privește dreptul suplimentar.
- 11 Indexarea în sensul majorării ar putea intra de asemenea în conflict cu articolul 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004, care urmărește obiectivul de a garanta prestația familială cea mai ridicată și care se întemeiază pe o jurisprudență constantă a Curții de Justiție (Hotărârea din 12 iunie 1980, Laterza, 733/79, Hotărârea din 4 septembrie 2019, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Baden-Württemberg West, C-473/18, punctul 34, Hotărârea din 12 iulie 1984, Patteri, 242/83, punctele 8-10).
- 12 În plus, este îndoielnică natura juridică a indexării alocațiilor familiale introdusă prin Legea federală. Articolul 8a din noua versiune a FLAG și articolul 33 alineatul (3) punctul 2 din noua versiune a EStG constituie drept național doar din punct de vedere al formei. Persoanele vizate de indexare sunt exclusiv resortisanți ai altor state membre, care sunt supuse FLAG doar pentru că dreptul Uniunii impune acest lucru. Deși este adevărat că cetățenii cu reședința în alt stat membru pot fi afectați de indexare, nu este mai puțin adevărat că condiția privind reședința pe teritoriul național este îndeplinită mai ușor de resortisanții naționali, astfel încât există o discriminare indirectă (Hotărârea din 15 ianuarie 1986, Pinna, 41/84, punctul 23). Rezultă că, din punct de vedere material, aceste dispoziții constituie drept al Uniunii, iar o lege a unui stat membru încearcă să îl modifice.

***Cu privire la întrebările preliminare a patra și a cincea***

- 13 În ceea ce privește încălcarea dreptului Uniunii ca urmare a legării alocațiilor familiale de nivelul prețurilor, se ridică problema delimitării articolelor 7 și 67 din Regulamentul nr. 883/2004. Avizul și proiectul de lege al guvernului se întemeiază, în scopul indexării, pe ficțiunea stabilită la articolul 67 din Regulamentul nr. 883/2004 („ca și cum aceștia și-ar avea reședința în [...] stat[ul] membru [competent]”), ca și cum ar fi astfel vizate raporturi valorice în statul membru competent și, din această cauză, operează o distincție între „cuanțum” și „valoare”.
- 14 Această interpretare izolată a articolului 67 din Regulamentul 883/2004 este, însă, problematică. Articolul 67, completat prin articolul 60 din Regulamentul nr. 987/2009 (a se vedea Hotărârea din 22 octombrie 2015, Trapkowski, C-378/14),

urmărește, pe de o parte, să evite discriminările indirecte, legate în special de cerințele privind rezidența, iar pe de altă parte, asemenea dispozițiilor anterioare ale articolului 73 și ale articolului 76 alineatul (1) din Regulamentul 1408/71, trebuie să fie interpretat împreună cu regulile de prioritate și cu regulile de prevenire a cumulului prevăzute la articolul 68 alineatele (1) și (2) din Regulamentul 883/2004 (Hotărârea din 7 februarie 2019, Eugen Bogatu, C-322/17, punctul 24). Regulile de prioritate garantează solicitantului cuantumul maxim al prestațiilor familiale, fără a aduce atingere principiului prevenirii cumulului (Hotărârea din 5 iunie 2005, Dodl și Oberhollenzer, C-543/03, punctul 49). Articolul 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004 obligă statul membru competent cu titlu prioritar la furnizarea unei prestații complete și statul membru competent cu titlu subsidiar la plata unui eventual supliment diferențial (referitor la vechiul regulament, Hotărârea din 12 iunie 1980, Laterza și jurisprudența citată, cu privire la drepturile deja dobândite), respectiv la suspendarea prestațiilor sale familiale.

- 15 Articolele 7 și 67 din Regulamentul nr. 883/2004 urmăresc același obiectiv – evitarea discriminărilor indirecte –, dar se referă la procese de producție legislativă diferite. Articolul 7 se adresează puterii legislative, astfel încât să se evite crearea unor clauze de rezidență cu putere de lege, în timp ce articolul 67 se adresează instituției competente, în calitate de parte a puterii executive, pentru ca aceasta să nu impună, într-un caz de aplicare concret, îndeplinirea unor condiții discriminatorii. Astfel, articolele 7 și 67 din Regulamentul nr. 883/2004 garantează supremația dreptului Uniunii prin intermediul unor tehnici diferite. Prin urmare, o clauză privind rezidența (astfel cum este indexarea), care este deja eliminată prin articolul 7 din Regulamentul 883/2004, nu mai poate face obiectul articolului 67 menționat.
- 16 Dat fiind că, în cauza Pinna I (punctul 23), Curtea de Justiție a declarat deja nevalidă, în temeiul principiului egalității de tratament, o clauză de rezidență prevăzută de dreptul derivat, cu atât mai mult trebuie considerată contrară dreptului Uniunii o clauză de rezidență care figurează într-o normă națională. Având în vedere jurisprudența Curții potrivit căreia „[sunt interzise] toate formele disimulate de discriminare”, diferențierea între cuantum și valoare, operată în cadrul avizului și al proiectului de lege al Guvernului, nu este admisibilă. Prin urmare, indexarea este probabil contrară dreptului primar și, în orice caz, articolelor 4 și 7 din Regulamentul nr. 883/2004.
- 17 Justificările menționate în proiectul de lege al Guvernului sunt neadecvate: în primul rând, economia rezultată din indexare privește considerații economice care nu sunt recunoscute drept un motiv de justificare nescris (de exemplu, Hotărârea din 29 aprilie 1999, Erich Ciola/Land Vorarlberg, C-224/97), în timp ce prevenirea denaturărilor nu este un obiectiv legitim, întrucât sistemele sociale din cadrul Uniunii nu ar mai putea fi coordonate dacă fiecare stat membru ar indexa prestații familiale. În al doilea rând, proiectul de lege al Guvernului face trimitere la concluziile Consiliului European din 18 și 19 februarie 2016, JO nr. C 2016/69 I, care ar justifica posibilitatea unei indexări „la nivel înalt” în cadrul

Regulamentului 883/2004, precum și la declarația Comisiei care menționează diferite justificări. Or, astfel de justificări trebuie să fie concretizate și susținute de o bază factuală (de exemplu, Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (acces universitar), C-147/03, punctul 48). Pe de altă parte, limitările privind caracterul exportabil al prestațiilor în numerar – prevăzute în prezent la articolul 63 (prestații de șomaj) și la articolul 70 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2004 (prestații speciale în numerar de tip necontributiv – a se vedea Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey/PVA, C-140/12, punctul 50) – pot interveni „la nivelul înalt” doar în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

- 18 În sfârșit, par îndoielnice proporționalitatea indexării și coerența comportamentului Austriei, în măsura în care funcționarii colectivităților teritoriale primesc, în cazul detașării în străinătate, alocații familiale în quantum neredus, dar alocațiile familiale pentru Republica Cehă au fost reduse cu 38,1 % în temeiul regulamentului de adaptare la UE, în timp ce, în aceeași perioadă, prima de compensare a puterii de cumpărare acordată personalului Ambasadei detașat la Praga a fost calculată între 7 și 10 % în raport cu nivelul național al prețurilor (așadar inferior).

***Cu privire la a șasea întrebare preliminară***

- 19 Cele statuate în cauza Simmenthal II ar deroga de la principiul „Fehlerkalkül” (legalității formale) în vigoare în Austria, potrivit căruia normele nelegale fac parte din ordinea juridică până la anularea de către autoritatea de control jurisdicțional competentă. În cazul legilor federale, acesta ar fi Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională, Austria), iar în cazul deciziei atacate în procedura principală, BFG. În ipoteza în care normele de drept individuale care decurg dintr-o normă generală care nu s-a format în mod valabil ar trebui de asemenea considerate nevalide în raport cu dreptul Uniunii, acest lucru ar avea consecințe în ceea ce privește forma în care este pronunțată hotărârea de către instanța de trimitere.

***Cu privire la a șaptea întrebare preliminară***

- 20 Întrebarea privind interdicția de transpunere a fost deja adresată în cauza Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (C-372/20) în mod limitat la articolul 53 alineatele (1) și (5) din FLAG, dar în speță este repetată și extinsă la articolul 53 alineatul (4) din FLAG.
- 21 Articolul 53 alineatul (1) din FLAG îi ascunde justițiabilului dreptul direct aplicabil al Uniunii și monopolul de interpretare al Curții de Justiție, dat fiind că cerința egalității de tratament cu resortisanții naționali decurge deja din dreptul Uniunii. Mai mult, articolul 53 alineatul (1) din FLAG reiterează parțial articolul 67 din Regulamentul 883/2004, însă fără a acoperi membrii de familie menționați în regulament, și ascunde articolul 68 din Regulamentul nr. 883/2004, precum și articolul 60 din Regulamentul nr. 987/2009. Pe de altă parte, articolul 53 alineatul (4) din noua versiune a FLAG, combinat cu indexarea,

limitează asimilarea prevăzută la articolul 53 alineatul (1), care, însă, ca urmare a aplicabilității directe a regulamentului, nu are un caracter normativ autonom. Astfel, potrivit instanței de trimitere, dacă articolul 53 alineatul (1) din FLAG nu rezistă controlului Curtii, alineatul (4) dispăre în mod automat.

***Cu privire la a opta întrebare preliminară***

- 22 Autoritatea intimată a refuzat drepturile recurente prin „Mitteilungen über den Bezug der Ausgleichszahlung ” („notificările privind plata diferenței) în conformitate cu articolul 4 din FLAG. Tot în temeiul acestei dispoziții, resortisanților naționali le sunt acordate, în cazul unor situații internaționale, alocațiile familiale sub forma indemnizației, dar, în cazul situațiilor interne, resortisanților naționali li se eliberează în prealabil o notificare în temeiul articolului 12 din FLAG, iar alocațiile familiale li se plătesc lunar. Administrațiile fiscale susțin că cererile de rambursare formulate împotriva anumitor lucrători migranți nu pot fi puse în executare sau pot fi puse în executare doar cu dificultate și că articolul 4 din FLAG le permite să stabilească limitări temporale. Or, potrivit instanței de trimitere, cerința asimilării cu resortisanții naționali impune drept criteriu de comparație situația resortisanților naționali care află într-o situație națională. Dat fiind că articolul 53 alineatul (1) din FLAG nu este aplicabil din cauza dreptului derivat direct aplicabil, dreptul reclamantei în temeiul Regulamentului nr. 883/2004 ar exista doar în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din FLAG, care garantează că recurenta are reședința legală în Austria în sensul Directivei 2004/38/CE [Directiva privind cetățenii Uniunii]. Prin urmare, aceasta trebuie tratată ca un resortisant național și ar trebui să i se emită notificarea numai în temeiul articolului 12 din FLAG.

***Cu privire la a noua întrebare preliminară***

- 23 Articolul 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004 impune statului membru a cărui legislație este aplicabilă cu prioritate să plătească prestația familială și statul membru a cărui legislație este aplicabilă în subsidiar (cel mai adesea, statul de reședință) să suspende prestația până la concurența quantumului prestației prevăzut de legislația prioritară, respectiv să plătească diferența în plus, astfel încât să evite cumulul de drepturi, dar să garanteze quantumul maxim al prestațiilor familiale. Articolul 4 alineatele (1)-(3) din FLAG urmărește să reducă quantumul prestațiilor familiale străine care este suspendat în temeiul dreptului Uniunii și care nu mai poate fi plătit. Prin urmare, instanța de trimitere ridică problema dacă aceste dispoziții sunt excluse de la aplicare ca urmare a priorității în aplicare a articolului 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004. Quantumul unei prestații în numerar care este deja suspendat în temeiul dreptului Uniunii și care, în consecință, nu poate fi acordat, nu mai poate face obiectul unei reduceri printr-o dispoziție națională.

***Cu privire la a zecea întrebare preliminară***

- 24 Această întrebare urmărește să ofere statului membru competent cu titlul prioritar în temeiul dreptului Uniunii certitudinea că statul membru competent cu titlu subsidiar nu plătește suma suspendată în temeiul articolului 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004 nici atunci când, potrivit dispozițiilor naționale, acordarea ar avea loc, pentru aceiași membri de familie și pentru aceleași perioade, într-o altă situație juridică. În opinia BFG, suspendarea ar trebui să se aplice tuturor persoanelor vizate de articolul 60 din Regulamentul nr. 987/2009.

***Cu privire la a unsprezecea întrebare preliminară***

- 25 În speță, au fost introduse cereri în Republica Cehă prin intermediul formularelor E411 ale Comisiei administrative pentru securitatea socială a lucrătorilor migrați. Instituția cehă a marcat câmpul „nu are dreptul la prestații familiale întrucât”, menționând ca observație „venituri mai ridicate”, motiv pentru care trebuie să se considere că cererea a fost respinsă ca urmare a depășirii limitei de venit. Cu toate acestea, ca urmare a priorității de aplicare a normei de prevenire a cumulului prevăzute la articolul 68 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 883/2004, respingerea cererii ar fi trebuit să se întemeieze pe dreptul Uniunii și pe suspendarea prestațiilor familiale pentru Republica Cehă care decurge din acesta. Instituția cehă ar trebui să informeze instituția austriacă cu privire la suspendare sau – în absența unei cereri – cu privire la o schimbare viitoare.

***Cu privire la a douăsprezecea întrebare preliminară***

- 26 Potrivit BFG, Formularul E411 nu ar fi conform cu Regulamentul nr. 883/2004, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 465/2012, în măsura în care nu prevede că statul membru a cărui legislație este aplicabilă cu titlu subsidiar poate notifica, respectiv trebuie să notifice celuilalt stat membru că a respectat suspendarea impusă în temeiul dreptului Uniunii sau că o va respecta în cazul unei cereri ulterioare. Dată fiind supremația dreptului Uniunii, nu poate fi determinantă îndeplinirea sau neîndeplinirea unor elemente de legătură ale unui stat membru (limite de venit, cuantumul prestației familiale).

***Cu privire la a treisprezecea întrebare preliminară***

- 27 Această întrebare privește jurisprudența Curții de Justiție, care a impus obligația de garantare a validității dreptului exclusiv parlamentelor naționale. Din perspectiva dreptului Uniunii, ar putea fi lipsit de importanță care instituție a statului membru este responsabilă pentru garantarea validității dreptului. Instanța de trimitere preferă însă Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională, Austria), în calitate de autoritate supremă.

*Cu privire la a paisprezecea întrebare preliminară*

- 28 Potrivit BAO, un efect suspensiv nu poate fi acordat decât la cerere și numai în privința anumitor decizii de impunere. Se consideră, însă, că, din articolul 4 alineatul (3) TUE și din jurisprudența Curții de Justiție (de exemplu, din Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame, C-213/89) decurge o obligație mai extinsă de măsuri provizorii atunci când conformitatea cu dreptul Uniunii a actelor administrative naționale este îndoielnică.
- 29 În speță, BFG are îndoieli în ceea ce privește formarea valabilă a normelor generale referitoare la indexare și concluzionează, așadar, până la pronunțarea deciziei Curții, în sensul validității articolelor 4 și 7 din Regulamentul nr. 883/2004. Ținând seama de supremația dreptului Uniunii și de problema validității sale, în ordonanța sa privind măsuri provizorii, BFG a exclus, contrar dreptului intern, recursul extraordinar. Întrucât cererea de decizie preliminară este o procedură incidentă în cadrul procedurii naționale de recurs, sesizarea instanțelor naționale supreme de drept public cu recursul extraordinar, înainte de pronunțarea hotărârii Curții de Justiție, ar fi contrară acestei concepții privind dreptul Uniunii. Ordonanța privind măsuri provizorii este, așadar, accesorie cererii de decizie preliminară, fiind supusă, de asemenea, exclusiv controlului Curții.