



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. november 2014*

»Social sikring — forordning (EØF) nr. 1408/71 — familieydelse — regler i tilfælde af samtidig ret til familieydelse«

I sag C-4/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesfinanzhof (Tyskland) ved afgørelse af 27. september 2012, indgået til Domstolen den 2. januar 2013, i sagen:

Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse

mod

Susanne Fassbender-Firman,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, D. Šváby og C. Vajda.

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 2014,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 76, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1997 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1606/98 af 29. juni 1998 (EFT L 209, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse (kontoret for beskæftigelse i Krefeld – afdelingen for familieydelse, herefter »Familienkasse«) og Susanne Fassbender-Firman, som er bosiddende i Belgien og udøver lønnet beskæftigelse i Tyskland, vedrørende en anmodning om tilbagebetaling af børnetilskud udbetalt til den sidstnævnte af Familienkasse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 13 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Almindelige regler« bestemmer følgende:
 - »1. Med forbehold af artikel 14c og 14f er der personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.
 2. Med forbehold af artikel 14 til 17:
 - a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område

[...]«
- 4 Artikel 73 i forordning nr. 1408/71 bestemmer følgende:

»En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelse efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, jf. dog bestemmelserne i bilag VI.«
- 5 Denne forordnings artikel 76 har følgende ordlyd:
 - »1. Når der i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat, kan udbetales familieydelse, stilles retten til familieydelse, der i medfør af lovgivningen i en anden medlemsstat i samme periode kan udbetales til det samme familiemedlem som følge af udøvelse af erhvervsvirksomhed, i givet fald i overensstemmelse med artikel 73 eller 74 i bero i et omfang svarende til det beløb, der er fastsat i lovgivningen i førstnævnte medlemsstat.
 2. Når der ikke er indgivet ansøgning om ydelse i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat, kan den kompetente institution i den anden medlemsstat anvende bestemmelserne i stk. 1, som om der var blevet tilkendt ydelse i førstnævnte medlemsstat.«

- 6 Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT L 74, s. 1), som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97 (herefter »forordning nr. 574/72«), bestemmer følgende:
- »a) Retten til familiedydelser eller børnetilskud i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter erhvervelse af ret til disse ydelser eller tilskud ikke er betinget af forsikring eller af lønnet eller selvstændig beskæftigelse, suspenderes, når der i den samme periode og for det samme familiemedlem består ret til ydelser enten i henhold til en anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til artikel 73, 74, 77 eller 78 [i forordning nr. 1408/71] med indtil et beløb svarende til disse ydelser.
 - b) Hvis der imidlertid udøves erhvervsmæssig beskæftigelse på den første medlemsstats område
 - i) af den person, der har ret til familiedydelser, eller af den person, som ydelserne udbetales til, for så vidt angår de ydelser, der består ret til enten i henhold til en anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til forordningens artikel 73 eller 74, suspenderes dog retten til de familiedydelser, der ydes enten i henhold til denne anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til disse artikler, med indtil et beløb svarende til de familiedydelser, der er fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat. Ydelser, som udbetales af den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat, afholdes af denne stat

[...]«

- 7 Det bemærkes dels, at forordning nr. 1408/71 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1), dels, at forordning nr. 574/72 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT L 284, s. 1), idet disse nye forordninger har fundet anvendelse siden den 1. maj 2010, i overensstemmelse med artikel 91 i forordning nr. 883/2004 og artikel 97 i forordning nr. 987/2009. Henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen henhører disse imidlertid under forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72.

Tysk ret

- 8 § 65 i Einkommensteuergesetz (lov om indkomstskat) med overskriften »Andre børneydelser« i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer følgende:
- »1. Børnetilskud udbetales ikke for et barn, for hvilket der oppebæres en af følgende ydelser eller ville oppebæres sådanne ydelser, såfremt der blev indgivet en ansøgning herom:
- 1) børnetilskud fra en lovpligtig ulykkesforsikring eller børneydelser fra lovpligtige invaliditetsalderdomsforsikringer
 - 2) børneydelser, der tildeles i udlandet, og som kan sammenlignes med børnetilskud eller med en af de ydelser, der er nævnt i nr. 1)

[...]«

- 9 § 4 i Bundeskindergeldgesetz (lov om børnetilskud) med overskriften »Andre børneydelser« i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer følgende:

»Børnetilskud udbetales ikke for et barn, for hvilket der oppebæres en af følgende ydelser eller ville oppebæres sådanne ydelser, såfremt der blev indgivet en ansøgning herom:

- 1) børnetilskud fra en lovpligtig ulykkesforsikring eller børneydelser fra lovpligtige invaliditets-alderdomsforsikringer
- 2) børneydelser, der tildeles uden for Tyskland, og som kan sammenlignes med børnetilskud eller med en af de ydelser, der er nævnt i nr. 1)

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 10 Susanne Fassbender-Firman, der er tysk statsborger, og hendes ægtefælle, der er belgisk statsborger, har en søn, som er født i 1995. Familien, som boede i Tyskland, flyttede i juni 2006 til Belgien og er nu bosat i denne medlemsstat. Susanne Fassbender-Firman udøver en beskæftigelse i Tyskland, med hensyn til hvilken der betales sociale sikringsbidrag. Hendes ægtefælle har siden november 2006 arbejdet for et belgisk vikarbureau og var tidligere arbejdsløs.
- 11 Susanne Fassbender-Firman har altid modtaget børnetilskud for sin søn i Tyskland. Hendes ægtefælle har ikke ansøgt om udbetaling af sådanne tilskud i Belgien og har derfor heller ikke modtaget nogen.
- 12 Da Familienkasse blev bekendt med, at familien var flyttet til Belgien, ophævede den tildelingen af børnetilskuddet til Susanne Fassbender-Firman med virkning fra juli 2006 og krævede tilbagebetaling af de børnetilskud, der var blevet udbetalt til hende mellem juli 2006 og marts 2007 (herefter »den omtvistede periode«).
- 13 I forbindelse med den administrative klage, som Susanne Fassbender-Firman indgav, var Familienkasse af den opfattelse, at selv om Susanne Fassbender-Firman i medfør af den tyske lovgivning havde ret til børnetilskud i den omtvistede periode, var der også en ret til sådanne tilskud i Belgien. Denne ret udgjorde ifølge Familienkasse 77,05 EUR om måneden fra juli til september 2006 og 78,59 EUR om måneden fra oktober til marts 2007. Ifølge Familienkasse skulle retten til tyske børnetilskud – ved anvendelsen af artikel 76-79 i forordning nr. 1408/71 – stilles i bero op til beløbet for de belgiske børnetilskud, og kun differencen mellem de pligtige beløb i Tyskland og i Belgien kunne blive udbetalt. Familienkasse præciserede, at den omstændighed, at der ikke var ansøgt om de i Belgien hjemlede børnetilskud, var uden betydning med hensyn til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. Denne bestemmelse har nemlig til formål netop at hindre, at det kompetencetildelingssystem, der er fastsat ved forordning nr. 1408/71, omgås ved en forsikrets undladelse af at ansøge om børnetilskud.
- 14 Susanne Fassbender-Firman anlagde sag ved Finanzgericht, som fastslog, at Familienkasses afgørelse om ophævelse og tilbagebetaling af de pågældende familieydelser var retsstridig.
- 15 Retten fastslog nemlig, at selv om de faktiske betingelser i de gældende bestemmelser, efter hvilke de tyske børnetilskud kun delvist skulle tildeles, ganske vist var opfyldt, havde Familienkasse imidlertid ikke udøvet den skønsbeføjelse, som var tillagt den i henhold til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, idet den nævnte artikel 76 var den relevante antikumulationsbestemmelse, i det omfang det drejede sig om rettigheder udledt af flere erhvervsmaessige beskæftigelser. Familienkasse havde fejlagtigt ment sig forpligtet til at fratække de belgiske familieydelser og havde således handlet på en retsstridig måde.

- 16 Ifølge Finanzgericht var afgørelsen om at trække det ydelsesbeløb, som ville være blevet tildelt i Belgien, fra det tyske børnetilskud i medfør af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, omfattet af administrationens skønsbeføjelse. Finanzgericht fandt således, at Familienkasse i et sådant tilfælde ikke havde handlet inden for rammerne af en bunden kompetence.
- 17 Familienkasse har iværksat appel af Finanzgerichts dom for den forelæggende ret og har herved gjort gældende, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke skal forstås således, at den tillægger administrationen en skønsbeføjelse – i den tyske skatte- og sociallovgivnings forstand – ved vurderingen af de juridiske konsekvenser, som den udleder af de faktiske omstændigheder. Artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 indeholder de grundlæggende regler, der gør det muligt at løse problemerne med samtidig ret til børnetilskud. Det fremgår af de nævnte regler, at retten til de tyske børnetilskud stilles i bero med indtil et beløb, der svarer til det børnetilskud, som Susanne Fassbender-Firman kan kræve i sin bopælsstat, i det omfang udbetalingen af disse ydelser er hjemlet i tilfælde af erhvervsmæssig beskæftigelse. Dette er ensbetydende med, at der i princippet ganske vist er en ret til familiedydelser, men at denne ret ikke nødvendigvis er faktisk udøvet. Selv når det drejer sig om en ret, der ikke er udøvet, indtræder suspensionen af retten imidlertid automatisk.
- 18 På denne baggrund er Familienkasse af den opfattelse, at udtrykket »kan«, som anvendes i artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, der fastsætter muligheden for at anvende bestemmelserne i denne artikels stk. 1, ikke kan fortolkes således, at administrationen tillægges en skønsbeføjelse, men blot betyder, at den medlemsstat, hvori ydelsen er stillet i bero, ikke længere skal tildele mere end den del af familiedydelserne, der påhviler denne stat, heler ikke selv om der ikke er indgivet en ansøgning om familiedydelse i familiens bopælsmedlemsstat.
- 19 Familienkasse har tilføjet, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 gør det muligt af billighedsgrunde ved fordelingen af familiedydelelsesudgiften at undgå, at en person, der har ret til familiedydelser, ved at indgive eller ved at afstå fra at indgive en ansøgning om familiedydelser kan beslutte, hvilken medlemsstat der skal afholde udgiften til udbetalingen af sådanne ydelser.
- 20 Susanne Fassbender-Firman er derimod af den opfattelse, at Finanzgerichts afgørelse er velbegrundet. Hun har udledt af ordlyden af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at afgørelsen om at trække det ydelsesbeløb, der bliver udbetalt af en anden medlemsstat, fra det udbetalte familiedydelelsesbeløb eller ej, er omfattet af en medlemsstats administrations skønsbeføjelse. Inden for rammerne af denne skønsbeføjelse skal muligheden for at afvise, at en potentiel modtager af familiedydelser kan bestemme, hvilken medlemsstat der skal betale disse ydelser, tages i betragtning.
- 21 Ifølge den forelæggende ret har artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 den virkning at tillægge den kompetente institution beføjelse til at afgøre, om nævnte forordnings artikel 76, stk. 1, skal finde anvendelse eller ej, i tilfælde hvor en ansøgning om ydelser ikke er blevet indgivet i bopælsmedlemsstaten for familiemedlemmerne til den vandrende arbejdstager, og dermed at stille retten til familiedydelserne fra denne institution helt eller delvist i bero.
- 22 Den nævnte ret er af den opfattelse, at begrebet »ydelse, der kan udbetales«, i artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke omfatter det tilfælde, hvor der ikke er ansøgt om ydelser. Artikel 76, stk. 2, udgør en særregel, der finder anvendelse på de særlige tilfælde, hvor en potentiel modtager af ydelser har afholdt sig fra at indgive en ansøgning om disse ydelser, hvilket bl.a. fremgår af denne bestemmelses tilblivelse. Ved indsættelsen af stk. 2 i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 har EU-lovgiver villet reagere mod Domstolens tidligere praksis (jf. domme Salzano, 191/83, EU:C:1984:343, Ferraioli, 153/84, EU:C:1986:168, og Kracht, C-117/89, EU:C:1990:279), hvorefter retten til familiedydelser i arbejdstagerens beskæftigelsesmedlemsstat ikke må sættes i bero, når der ikke er indgivet en ansøgning om ydelser i bopælsmedlemsstaten for familiemedlemmerne til den vandrende arbejdstager.

- 23 Den forelæggende ret har anført, at den allerede har behandlet spørgsmålet om den skønsbeføjelse, som artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 indrømmer, i forbindelse med den sag, der gav anledning til dom Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605), selv om Domstolen ikke skulle tage stilling til dette spørgsmål i den nævnte dom.
- 24 Den forelæggende ret har ligeledes præciseret, at anvendelsen af udtrykket »kan« i en lovtekst i henhold til tysk retsopfattelse ikke nødvendigvis er udtryk for, at administrationen er indrømmet en skønsbeføjelse, idet lovgiver undertiden også anvender dette udtryk som synonym for »har beføjelse til at« eller »har ret til at«. Den er imidlertid af den opfattelse, at intet forhold, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 i dennes egenskab af prioritetsregel, i tilfælde af kumulation af rettigheder taler for en sådan fortolkning. Selv om de kriterier, der kan anvendes ved udøvelsen af en skønsbeføjelse, endvidere ikke er defineret, kunne den omstændighed, at fortolkningen af artikel 76 i forordning nr. 1408/71 antyder flere kriterier, som kan anvendes, indikere, at det faktisk drejer sig om en bestemmelse, der indrømmer administrationen en skønsbeføjelse.
- 25 Den forelæggende ret har fastslået, at hvis artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 tillægger den kompetente institution beføjelse til at beslutte, om den vil anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 eller ej, i tilfælde hvor der ikke er indgivet ansøgning om ydelser i bopælsmedlemsstaten, skal de betragtninger, som denne institution støtter sin afgørelse på, præciseres. Den har tilføjet, at i et sådant tilfælde opstår også spørgsmålet om omfanget af den retslige prøvelse, der kan udøves over for en sådan afgørelse.
- 26 Under disse omstændigheder har Bundesfinanzhof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at den kompetente institution i beskæftigelsesmedlemsstaten har en skønsmæssig beføjelse til at anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, såfremt der ikke er indgivet ansøgning om ydelser i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat?
 - 2) Såfremt første spørgsmål besvares bekræftende: På grundlag af hvilke skønsmæssige overvejelser kan den institution i beskæftigelsesmedlemsstaten, der er kompetent med hensyn til familieydelser, anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som om der var tilkendt ydelser i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat?
 - 3) Såfremt første spørgsmål besvares bekræftende: I hvilket omfang er en afgørelse truffet af den kompetente institution på grundlag af dennes skønsmæssige beføjelse underlagt domstolskontrol?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende nærmere bestemt oplyst, om artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den kompetente institution i en vandrende arbejdstagers beskæftigelsesmedlemsstat, i tilfælde hvor der ikke er indgivet en ansøgning om familieydelser i bopælsmedlemsstaten for denne arbejdstagers familiemedlemmer, har en skønsbeføjelse for så vidt angår anvendelsen af antikumulationsreglen i nævnte forordnings artikel 76, stk. 1.

Indledende bemærkninger

- 28 Indledningsvis bemærkes, at selv om artikel 73 i forordning nr. 1408/71 fastsætter, at en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende i en anden medlemsstat, har ret til familieydelse efter lovgivningen i den første stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, er den nævnte bestemmelse, om end den er en generel regel om familieydelser, dog ikke en ubetinget regel (jf. domme Schwemmer, EU:C:2010:605, præmis 41 og 42, og Wiering, C-347/12, EU:C:2014:300, præmis 40).
- 29 Derfor skal artikel 73 i den nævnte forordning i tilfælde, hvor der er risiko for, at der opstår en sammenlægning af rettigheder efter bopælsstatens lovgivning og af rettigheder efter beskæftigelsesstatens lovgivning, sammenholdes med antikumulationsreglerne i denne forordning og i forordning nr. 574/72, dvs. navnlig artikel 76 i forordning nr. 1408/71 og artikel 10 i forordning nr. 574/72 (jf. domme Schwemmer, EU:C:2010:605, præmis 43, og Wiering, EU:C:2014:300, præmis 42).
- 30 Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 omfatter, som det hedder i overskriften, »[p]rioritetsregler i tilfælde af samtidig ret til familieydelser i medfør af lovgivningen i den kompetente stat og i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, hvor familiemedlemmerne er bosat«. Det fremgår af denne artikels ordlyd, at den tilsigter at løse spørgsmålet om sammenlægning af rettigheder til familieydelser dels i medfør af samme forordnings artikel 73, dels i medfør af den nationale lovgivning i familiemedlemmernes bopælsstat, som giver ret til familieydelser i kraft af, at der udøves erhvervsmæssig beskæftigelse (jf. domme Dodl og Oberhollenzer, C-543/03, EU:C:2005:364, præmis 53, og Schwemmer, EU:C:2010:605, præmis 45).
- 31 I tvisten i hovedsagen havde Susanne Fassbender-Firman imidlertid i overensstemmelse med artikel 73 i forordning nr. 1408/71 i den omtvistede periode ret til udbetaling af børnetilskud for sin søn i Tyskland. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at i den nævnte periode og for det samme barn havde Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle ligeledes ret til sådanne ydelser i Belgien som følge af udøvelsen af en erhvervsmæssig beskæftigelse, først på grund af sin status som arbejdsløs, der modtager en godtgørelse, og dernæst på grund af udøvelsen af en erhvervsmæssig beskæftigelse i denne medlemsstat.
- 32 Det følger af disse forhold, at artikel 76 i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på omstændighederne i en sag som den i hovedsagen omhandlede.
- 33 Det følger af antikumulationsreglen i artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at når familieydelser – for den samme periode, for det samme familiemedlem og som følge af udøvelse af en erhvervsmæssig beskæftigelse – er hjemlet i bopælsmedlemsstatens lovgivning, stilles retten til familieydelser i medfør af nævnte forordnings artikel 73 i henhold til lovgivningen i den vandrende arbejdstagers beskæftigelsesmedlemsstat i bero med indtil det beløb, der er fastsat i lovgivningen i bopælsmedlemsstaten.
- 34 I tvisten i hovedsagen er retten til de børnetilskud, der tilkommer Susanne Fassbender-Firman i medfør af tysk lovgivning, i overensstemmelse med denne regel således i princippet sat i bero med indtil et beløb svarende til det beløb, der er fastsat i belgisk lovgivning.
- 35 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle hverken havde ansøgt om eller modtaget børnetilskud i Belgien.
- 36 Artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bestemmer imidlertid, at når der ikke er indgivet ansøgning om ydelser i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat, kan den kompetente institution i beskæftigelsesmedlemsstaten anvende bestemmelserne i nævnte artikels stk. 1, som om der var blevet tilkendt ydelser i bopælsmedlemsstaten.

- 37 Domstolen har fastslået, at denne sidstnævnte bestemmelse har til hensigt at gøre det muligt for beskæftigelsesmedlemsstaten at sætte retten til familiedydelser i bero, selv hvis der ikke er indgivet en ansøgning med henblik på at få tilkendt disse ydelser i bopælsmedlemsstaten, og denne medlemsstat derfor ikke har foretaget nogen udbetaling (jf. domme Schwemmer, EU:C:2010:605, præmis 56, og Pérez García m.fl., C-225/10, EU:C:2011:678, præmis 49).
- 38 Selv om Domstolen, inden indsættelsen af stk. 2 i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 (EFT L 331, s. 1), havde fastslået, at retten til børnetilskud, der kan kræves udbetalt i den medlemsstat, hvor en af forældrene har beskæftigelse, ikke stilles i bero, når den anden af forældrene bor med børnene i en anden medlemsstat og dér udøver et erhverv, dog uden at modtage børnetilskud for børnene, fordi alle betingelserne efter denne medlemsstats lovgivning for, at de nævnte tilskud faktisk kan udbetales, ikke er opfyldt, herunder betingelsen om, at der skal være indgivet en forudgående ansøgning (domme Salzano, EU:C:1984:343, præmis 11, Ferraioli, EU:C:1986:168, præmis 15, og Kracht, EU:C:1990:279, præmis 11), er denne ændring af artikel 76 i forordning nr. 1408/71 gennemført for at gøre det muligt at sætte retten til familiedydelser i denne forordnings artikel 76, stk. 1, i bero, selv når en ansøgning om ydelser ikke er blevet indgivet i bopælsmedlemsstaten.
- 39 Henset til ordlyden af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, hvorefter »den kompetente institution« i beskæftigelsesmedlemsstaten »kan« anvende bestemmelserne i artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, skal det således afgøres, om en institution som den i hovedsagen omhandlede, dvs. Familienkasse, i et tilfælde hvor en ansøgning om familiedydelser ikke er blevet indgivet i bopælsmedlemsstaten, har en skønsbeføjelse, som Susanne Fassbender-Firman har gjort gældende for den forelæggende ret, når den træffer afgørelse om at sætte retten til familiedydelser i medfør af beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning i bero med indtil et beløb svarende til det beløb, der er fastsat i bopælsmedlemsstatens lovgivning.

Domstolens besvarelse

- 40 Det fremgår af ordlyden af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at denne ikke påbyder en suspension af retten til familiedydelser i medfør af beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning med indtil et beløb svarende til det beløb, der er fastsat i bopælsmedlemsstatens lovgivning, men at den tillader en sådan suspension.
- 41 Som generaladvokaten har konstateret i punkt 48 og 49 i forslaget til afgørelse, gør artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 det muligt, selv hvor der ikke er tale om en faktisk sammenlægning af familiedydelser, at fratage en vandrende arbejdstagers eller dennes familiemedlemmers ret til familiedydelser, som tildeles i medfør af en medlemsstats lovgivning, med den konsekvens, at de vil kunne modtage et familiedydelelsesbeløb, som er lavere end det beløb, der er fastsat i lovgivningen i henholdsvis beskæftigelsesmedlemsstaten og familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat. Henset til disse virkninger bør denne bestemmelse fortolkes restriktivt.
- 42 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at ifølge fast retspraksis kan en ydelse anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (jf. dom Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Imidlertid indebærer kravet om, at familiedydelser bevilges efter lovbestemte kriterier, at det ikke kun er de betingelser, der regulerer ydelsernes bevilling, men i givet fald også betingelserne for suspension, der skal fastsættes i medlemsstaternes lovgivning, i den foreliggende sag beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning.

- 44 Af hensyn til kravet om retssikkerhed og gennemsigtighed skal retsstillingen for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer nemlig være klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab, ikke kun til deres rettigheder, men også til begrænsningerne heri (jf. analogt dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 58 og 59).
- 45 Følgelig kan de pågældendes ret til familieydelse, således som Europa-Kommissionen har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, ikke afhænge af den kompetente institutions skønsbeføjelse.
- 46 Det skal således fastslås, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 tillader beskæftigelsesmedlemsstaten i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institution stiller retten til familieydelse i bero, i tilfælde hvor en ansøgning om familieydelse ikke er indgivet i bopælsmedlemsstaten. Under disse omstændigheder har den nævnte institution ikke en skønsbeføjelse for så vidt angår anvendelsen, i medfør af nævnte forordnings artikel 76, stk. 2, af antikumulationsreglen i artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, men har pligt til at anvende denne sidstnævnte regel, hvis en sådan anvendelse er fastsat i beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning, og hvis betingelserne, som er fastsat af nævnte lovgivning, for denne anvendelse er opfyldt.
- 47 Med forbehold af den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, fremgår det i nærværende sag af den tyske regerings skriftlige besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen, at suspensionen af retten til familieydelse, i et tilfælde hvor en ansøgning om familieydelse ikke er indgivet i bopælsmedlemsstaten, er fastsat i tysk lovgivning, i nærværende sag i § 65 i lov om indkomstskat, i den affattelse, som er gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og i § 4 i lov om børnetilskud, i den affattelse, som er gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, der er blevet fortolket og anvendt i overensstemmelse med EU-retten efter dom Hudzinski og Wawrzyniak (C-611/10 og C-612/10, EU:C:2012:339) på en sådan måde, at en eventuel difference mellem de tyske børnetilskud og de børnetilskud, der tildeles i en anden medlemsstat, i givet fald altid udbetales.
- 48 I en sådan situation skal en institution som den i hovedsagen omhandlede stille retten til familieydelse i medfør af beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning i bero med indtil et beløb svarende til det beløb, der er fastsat i bopælsmedlemsstatens lovgivning.
- 49 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den tillader beskæftigelsesmedlemsstaten i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institution stiller retten til familieydelse i bero, i det tilfælde hvor der ikke er indgivet en ansøgning om familieydelse i bopælsmedlemsstaten. Under disse omstændigheder har den kompetente institution, hvis beskæftigelsesmedlemsstaten fastsætter en sådan suspension af retten til familieydelse i sin nationale lovgivning, pligt til at anvende denne suspension, i henhold til artikel 76, stk. 2, for så vidt som betingelserne for anvendelsen heraf, der er fastsat i denne lovgivning, er opfyldt, uden at råde over en skønsbeføjelse i denne henseende.

Om det andet og tredje spørgsmål

- 50 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforment at besvare det andet og tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 76, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1606/98 af 29. juni 1998, skal fortolkes således, at den tillader beskæftigelsesmedlemsstaten i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institution stiller retten til familieydelse i bero, i det tilfælde hvor der ikke er indgivet en ansøgning om familieydelse i bopælsmedlemsstaten. Under disse omstændigheder har den kompetente institution, hvis beskæftigelsesmedlemsstaten fastsætter en sådan suspension af retten til familieydelse i sin nationale lovgivning, pligt til at anvende denne suspension, i henhold til artikel 76, stk. 2, for så vidt som betingelserne for anvendelsen heraf, der er fastsat i denne lovgivning, er opfyldt, uden at råde over en skønsbeføjelse i denne henseende.

Underskrifter