Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 10. april 2014[1]

Sag C-4/13

Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse
mod
Susanne Fassbender-Firman

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesfinanzhof (Tyskland))

»Social sikring — forordning (EØF) nr. 1408/71 — artikel 76, stk. 2 — familieydelser — »antikumulationsregler« — manglende indgivelse af en ansøgning om ydelser i familiemedlemmers bopælsmedlemsstat — mulighed for at stille ydelser i bero«

I – **Indledning**

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som Bundesfinanzhof (Tyskland) indleverede til Rettens Justitskontor den 2. januar 2013, 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 1996[2], som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006[3] (herefter »forordning nr. 1408/71«).

2. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Susanne Fassbender-Firman og Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse (kontoret for beskæftigelse i Krefeld – afdelingen for familieydelser, herefter »Familienkasse«) vedrørende ophævelsen af en afgørelse om tildeling af børnetilskud med virkning fra juli 2006 og tilbagebetaling af børnetilskud udbetalt i perioden fra juli 2006 til marts 2007 (herefter »den omtvistede periode«).

3. Susanne Fassbender-Firman og hendes ægtefælle har ret til børnetilskud til deres søn i Tyskland og i Belgien. I henhold til artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 er det primært Kongeriget Belgien, der som familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat er kompetent med hensyn til udbetalingen af deres familieydelser, således at uberettigede dobbeltydelser undgås. Susanne Fassbender-Firman har imidlertid i den omtvistede periode modtaget børnetilskud i Tyskland, selv om hendes ægtefælle ikke har ansøgt om eller modtaget ydelser i Belgien.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT 1997 L 28, s. 1.
3 — EUT 2006 L 392, s. 1.

4. Den forelæggende ret har bl.a. anmodet Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt og i givet fald under hvilke betingelser der i tilfælde, hvor der ikke er ansøgt om familieydelser i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat (Belgien), tilkommer den kompetente institution i den anden medlemsstat (Forbundsrepublikken Tyskland) en skønsmæssig beføjelse i medfør af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 til at stille ydelserne udbetalt i Tyskland i bero med et beløb, der svarer til det beløb, der er fastsat i den belgiske lovgivning.

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Forordning nr. 1408/71 5. I henhold til artikel 1, litra u):

»i) betyder udtrykket »familieydelser« alle natural- eller kontantydelser, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder inden for rammerne af en lovgivning som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h)[…]

ii) betyder udtrykket »børnetilskud« periodiske kontantydelser, såfremt ydelsen af disse udelukkende afhænger af antallet af familiemedlemmer og eventuelt af disses alder«.

6. Ifølge artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71 finder bestemmelsen anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører familieydelser.

7. Artikel 73 i forordning nr. 1408/71, som har overskriften »Arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, hvis familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat«, bestemte:

»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 familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, jf. dog bestemmelserne i bilag VI.«

8. Artikel 76 i forordning nr. 1408/71, som har overskriften »Prioritetsregler 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«, bestemte i den version, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen:

»1. Når der i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat, kan udbetales familieydelser, stilles retten til familieydelser, 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 påkommende tilfælde i overensstemmelse med artikel 73 eller 74 i forordning nr. 1408/71, 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 ydelser 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 ydelser i førstnævnte medlemsstat.«

B – *Tyske retsforskrifter, der var gældende i den omtvistede periode*

9. § 65 i den tyske lov om indkomstskat (Einkommensteuergesetz, herefter »EStG«) med overskriften »Andre børneydelser« bestemte:

»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 en lovpligtig pensionskasse

2) børneydelser, der tildeles i udlandet, og som kan sammenlignes med børnetilskud eller med en af de ydelser, der er nævnt i nr. 1)

[...]«

10. § 4 i den tyske lov om børnetilskud (Bundeskindergeldgesetz, herefter »BKGG«), med overskriften »Andre børneydelser«, bestemmer:

»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 en lovpligtig pensionskasse

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)

[...]«

III – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

11. Susanne Fassbender-Firman, som er tysk statsborger, og hendes ægtefælle, som er belgisk statsborger, har en søn, der er født i 1995. Susanne Fassbender-Firman udøver en beskæftigelse i Tyskland, der er omfattet af den lovbestemte sociale sikring. Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle, som var arbejdsløs, begyndte i november 2006 at arbejde for et belgisk vikarbureau. Familien, der boede i Tyskland, flyttede i juni 2006 til Belgien, hvor de lige siden har haft bopæl. Susanne Fassbender-Firman modtog fortsat børnetilskud til sin søn i Tyskland, mens hendes ægtefælle ikke havde ansøgt om og heller ikke modtog børnetilskud i Belgien.

12. Da Familienkasse blev bekendt med, at familien var flyttet til Belgien, ophævede den afgørelsen om tildeling af børnetilskud med virkning fra juli 2006 og krævede tilbagebetaling af det børnetilskud, der var blevet udbetalt fra dette tidspunkt og i hele den omtvistede periode. Familienkasse var af den opfattelse, at såfremt Susanne Fassbender-Firman havde ret til børnetilskud i henhold til EStG i den omtvistede periode, ville der også være en ret til børnetilskud i Belgien. Dette udgjorde fra juli til september 2006 77,05 EUR om måneden og fra oktober 2006 til marts 2007 78,59 EUR om måneden. Efter Familienkasses opfattelse følger det af artikel 76 til 79 i forordning nr. 1408/71, at retten til det tyske børnetilskud skal stilles i bero med et beløb svarende til det belgiske børnetilskud, og at Familienkasse alene skal udbetale differencen mellem beløbet optjent i henholdsvis Tyskland og Belgien. Ifølge Familienkasse har den omstændighed, at der ikke er ansøgt om de i Belgien hjemlede børnetilskud i henhold til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, ingen betydning, idet formålet med denne bestemmelse netop er at hindre, at kompetenceordningen i forordning nr. 1408/71 omgås gennem en undladelse af at ansøge om børnetilskud.

13. Susanne Fassbender-Firman anlagde sag ved Finanzgericht, som fastslog, at Familienkasses afgørelse om ophævelse og tilbagebetaling af børnetilskud var retsstridig. Efter Finanzgerichts opfattelse havde Familienkasse ikke udøvet den skønsmæssige beføjelse, som den er tillagt ved artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. Ifølge Finanzgericht [4] er retsvirkningen af, at den belgiske familieydelse – der ikke var ansøgt om – modregnes i det tyske børnetilskud, efter artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 overladt til Familienkasses skøn, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår samme forordnings artikel 76, stk. 1. Sagt på en anden måde er der ikke tale om en afgørelse, der træffes i henhold til en bunden kompetence. Finanzgericht har anført, at afgørelser, der er truffet af forvaltningen på grundlag af skønsmæssige beføjelser, i medfør af § 102, første punktum, i den tyske retsplejelov for skatte- og afgiftsretterne (Finanzgerichtsordnung eller »FGO«) kun kan gøres til genstand for en begrænset domstolsprøvelse.

14. Familienkasse har iværksat appel til prøvelse af Finanzgerichts dom og har gjort gældende, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke tillægger forvaltningen en skønsmæssig beføjelse i den tyske skatte- og sociallovgivnings forstand for så vidt angår vurderingen af de retsvirkninger, som de faktiske omstændigheder skal tillægges. Familienkasse har anført, at artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 indeholder de grundlæggende regler, som gør det muligt at løse problemerne i forbindelse med kumulation af retten til familieydelser.

15. Ifølge Familienkasse indebærer dette for tvisten i hovedsagen, at retten til tyske børnetilskud skal stilles i bero i et omfang, der svarer til det børnetilskud, som Susanne Fassbender-Firman kan opnå i bopælsmedlemsstaten. Ifølge Familienkasse betyder dette, at selv om der principielt foreligger en ret til familieydelser, skal berostillelsen indtræde automatisk.

16. På den baggrund har Familienkasse anført, at anvendelsen af verbet »kan« i artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke kan fortolkes således, at forvaltningen tillægges en skønsmæssig beføjelse, men derimod blot betyder, at den medlemsstat, hvis ydelse er stillet i bero, kun er forpligtet til at tildele den del af familieydelsen, som påhviler denne stat, også i tilfælde, hvor der ikke er ansøgt om familieydelse i bopælsmedlemsstaten.

17. Susanne Fassbender-Firman er derimod – i lighed med Finanzgericht – af den opfattelse, at modregningen af den udenlandske familieydelse er overladt til Familienkasses skønsmæssige beføjelse i henhold til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

18. Ifølge den forelæggende rets opfattelse tillægges den kompetente institution ved artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 en beføjelse til at afgøre, om den i tilfælde, hvor der ikke er indgivet ansøgning i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, vil anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, og dermed om den vil stille retten til de familieydelser, som den skal udbetale, helt eller delvist i bero. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det navnlig følger af tilblivelseshistorien i relation til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at denne bestemmelse udgør en særregel, der finder anvendelse i det specifikke tilfælde, hvor der ikke er ansøgt om ydelser i familiens bopælsmedlemsstat. Ved indsættelsen af stk. 2 i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 har lovgiver villet reagere målrettet på Domstolens tidligere praksis [5], hvorefter retten til børnetilskud i beskæftigelsesmedlemsstaten ikke måtte stilles i bero i tilfælde af manglende indgivelse af ansøgning i familiens bopælsmedlemsstat.

19. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at anvendelsen af ordet »kan« i en lov- eller forordningstekst i henhold til tysk retsopfattelse er ikke nødvendigvis udtryk for, at forvaltningen indrømmes en skønsmæssig beføjelse. Ordet »kan« anvendes også blot som synonym for »har beføjelse til at« eller »er bemyndiget til at«. Den forelæggende ret har anført, at såfremt artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 tillægger den kompetente institution en skønsmæssig beføjelse med

4 — I modsætning til Familienkasses påstand.

5 — Domme Salzano (191/83, EU:C:1984:343), Ferraioli (153/84, EU:C:1986:168) og Kracht (C-117/89, EU:C:1990:279).

hensyn til, om den vil anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når der ikke er indgivet ansøgning i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, bør det afklares, hvilke skønsmæssige overvejelser institutionen bør basere sin afgørelse på. Den forelæggende ret har tilføjet, at såfremt artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 indrømmer den kompetente institution en skønsmæssig beføjelse, opstår spørgsmålet om omfanget af domstolenes prøvelsesadgang.

20. Det er under disse omstændigheder, at Bundesfinanzhof har 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?«

IV – **Retsforhandlingerne for Domstolen**

21. Den Hellenske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Domstolen har forelagt Forbundsrepublikken Tyskland et skriftligt spørgsmål, som denne har besvaret inden for den fastsatte frist.

22. Retsmødet var fastsat til den 5. marts 2014. Ud over et spørgsmål til Kommissionen, som denne var blevet anmodet om at besvare under retsmødet, var parterne og de berørte blevet opfordret til at afgive bemærkninger til de forslag til besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som Kommissionen havde fremsat i sit skriftlige indlæg. Disse spørgsmål blev fremsat i håbet om, at retsmødet ville føre visse overvejelser med sig, idet man regnede med, at parterne i hovedsagen og Republikken Tyskland, som ikke havde indgivet skriftlige indlæg, ville være til stede.

23. Da det imidlertid kun var Kommissionen, der tilkendegav, at den ville deltage, blev retsmødet aflyst, og det spørgsmål, den var blevet anmodet om at besvare mundtligt, blev den i stedet anmodet om at besvare skriftligt, hvilket skete den 10. marts 2014.

V – **Bedømmelse**

A – *Argumenter*

1. Om det første præjudicielle spørgsmål

24. Den Hellenske Republik er af den opfattelse, at artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke skal fortolkes således, at den kompetente institution i beskæftigelsesmedlemsstaten frit kan anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når der ikke er indgivet en ansøgning om ydelser i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat. Det følger af fast retspraksis, at det i mangel af en harmonisering i Den Europæiske Union tilkommer hver medlemsstat i lovgivningen at fastsætte

betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelser samt størrelsen af disse ydelser og den periode, hvori de kan oppebæres [6].

25. Den Hellenske Republik har således anført, at selv om artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke ipso jure udstrækker forbuddet mod kumulation i forbindelse med udøvelsen af retten til familieydelser til at omfatte tilfælde, hvor der ikke er indgivet en ansøgning i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, er der intet i denne bestemmelse, der er til hinder for, at beskæftigelsesmedlemsstaten gør op med problemet ved lovgivningsmæssigt at vælge den ene eller den anden løsning.

26. Kommissionen har anført, at ordlyden af forordning nr. 1408/71 og navnlig anvendelsen af ordet »kan« angiver, at forordningens artikel 76, stk. 2, udgør en bemyndigelsesbestemmelse. Den omstændighed, at fortolkningen og anvendelsen af artikel 76 i forordning nr. 1408/71 giver mulighed for at anvende flere »kriterier«, taler ifølge Kommissionen for, at der er tale om en bemyndigelse for medlemsstaterne. Kommissionen bemærker, at EU-lovgiver i såvel artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 som i artikel 10 i Rådets forordning nr. 547/1972 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, har vedtaget bestemmelser vedrørende familieydelser, som ikke overlader de pågældende institutioner et valg. Anvendelsen af ordet »kan« i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 må derimod nødvendigvis indebære, at den fastsatte retsvirkning ikke er automatisk.

27. Det er Kommissionens opfattelse, at retten til familieydelser ikke kan afhænge af forvaltningens skønsmæssige beføjelse, men at lovgiverne i medlemsstaterne skal fastsætte klare og utvetydige bestemmelser for disse ydelser. Den har anført, at der ikke kan træffes en skønsmæssig afgørelse, uden at der er fastsat vejledende kriterier for forvaltningen. Ud fra et familiepolitisk synspunkt er det hverken ønskeligt eller muligt, at et så vigtigt spørgsmål som familieydelser overlades til forvaltningens skøn.

28. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at det følger af fast retspraksis, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den pågældende ydelse tildeles de berettigede uden nogen individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Det er Kommissionens opfattelse, at det, såfremt ydelsen skal være lovbestemt, følger heraf, at en eventuel modregning ikke kan være undergivet institutionens skønsmæssige beføjelse i en given medlemsstat.

29. I sin besvarelse af Domstolens skriftlige spørgsmål har Kommissionen henvist til, at den ikke havde nøjagtige oplysninger om EU-lovgivers hensigt i forbindelse med indsættelsen af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. Kommissionens forslag, som havde til formål at ændre forordning nr. 1408/71 (KOM(88) 27 endelig), som den forelagde Rådet for Den Europæiske Union den 5. februar 1988, indeholdt ikke den ændring af den nævnte artikel 76, som senere blev vedtaget af Rådet. Kommissionen antager, at Rådet med denne ændring havde til hensigt at reagere på Domstolens faste praksis, og navnlig dommene Salzano (EU:C:1984:343), Ferraioli (EU:C:1986:168) og Kracht (EU:C:1990:279). Kommissionen har ikke besvaret Domstolens spørgsmål om, hvorvidt lovgiver havde til hensigt at give den kompetente institution mulighed for direkte at anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, men har i vidt omfang blot gentaget sine bemærkninger om det andet præjudicielle spørgsmål. Den har tilføjet, at en obligatorisk prioritetsregel, som udelukker udøvelsen af et skøn i hvert enkelt tilfælde, vil udgøre en uforholdsmæssig begrænsning af arbejdstagernes frie bevægelighed.

6 — Domme Klöppel (C-507/96, EU:C:2008:110, præmis 16) og Xhymshiti (C-247/08, EU:C:2010:698, præmis 43).

2. Om det andet præjudicielle spørgsmål

30. Kommissionen, som er den eneste, der har fremsat bemærkninger til dette spørgsmål, har anført, at den kompetente institution skal sikre sig, at fire betingelser er opfyldt før den stiller udbetalingerne i bero, eller – som i det foreliggende tilfælde – begrænser udbetalingerne til et beløb, der svarer til differencen mellem sin egen højere ydelse og bopælsmedlemsstatens lavere ydelse. For det første skal den kompetente institution oplyse forældrene om, herunder navnlig den forælder, som er omfattet af dens kompetence, at den pågældende har ret til familieydelser i bopælsmedlemsstaten. For det andet skal den kompetente institution sikre sig, at der i det mindste principielt er ret til familieydelser i bopælsmedlemsstaten. For det tredje skal den fastsætte en frist for de berettigede forældre til at opfylde de nødvendige formaliteter i henhold til reglerne i bopælsmedlemsstaten, bl.a. med hensyn til at indgive en ansøgning herom. For det fjerde skal den kompetente institution sørge for at indhente præcise oplysninger om betingelserne for retten til familieydelser i bopælsmedlemsstaten samt beløbet herfor, idet den ikke uden sådanne oplysninger kan beregne forskellen mellem de to beløb korrekt. Det er først når disse betingelser er opfyldt, og såfremt der på trods heraf fortsat ikke er indgivet en ansøgning i bopælsmedlemsstaten, at den kompetente institution kan anvende den bemyndigelse, som artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 tillægger den. Ifølge Kommissionen bør alle disse betingelser ideelt set være indskrevet i den kompetente medlemsstats lovgivning.

3. Om det tredje præjudicielle spørgsmål

31. Ingen har afgivet bemærkninger om dette spørgsmål.

B – *Bedømmelse*

1. Indledende bemærkninger om den omhandlede lovgivning

32. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71[7] og nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse tillægger den kompetente institution en skønsmæssig beføjelse til at afgøre, om den vil anvende »antikumulationsreglen« i forordningens artikel 76, stk. 1, når der ikke er indgivet ansøgning i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat.

33. Det bemærkes, at forordning nr. 1408/71 blev erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EFT L 166, s. 1), som finder anvendelse fra den 1. maj 2010, hvorefter forordning nr. 1408/71 ikke længere fandt anvendelse. Da tidspunktet for de faktiske omstændigheder for tvisten i hovedsagen ligger forud for ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 883/2004, er det forordning nr. 1408/71, der tidsmæssigt finder anvendelse på nærværende tvist. Jeg henviser endvidere til, at stk. 2 i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 ikke er indsat i forordning nr. 883/2004, hvorfor den fortolkning, som den forelæggende ret har anmodet om, kun har begrænset betydning for fremtiden.

7 — Denne bestemmelse blev indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 331, s. 1), og har fundet anvendelse siden den 1.5.1990. Formålet med bestemmelsen fremgår ikke af betragtningerne til forordning nr. 3427/89. Endvidere var indsættelsen ved forordning nr. 3427/89 ikke omfattet af forslaget til forordningen om ændring af forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72 (KOM(88) 27 endelig), som Kommissionen fremsatte i Rådet den 5.2.1988 (jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse). Jeg henviser endvidere til, at beslutning 91/425/EØF af 10.10.1990, afgørelse nr. 147 om anvendelse af artikel 76 i forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1991 L 235, s. 21) truffet af De Europæiske Fællesskabers Administrative Kommission for vandrende arbejdstageres sociale sikring, der bl.a. fastsætter regler til gennemførelse af nævnte artikel for så vidt angår de oplysninger, institutionen på bopælsstedet skal meddele den kompetente institution, for at ydelser kan stilles i bero i medfør af artiklens stk. 2, og sammenligningen mellem de beløb, der er fastsat i begge de berørte lovgivninger, samt for så vidt angår fastsættelsen af det forskelsbetingede beløb, der eventuelt skal udbetales af den kompetente institution, heller ikke beskriver formålet med bestemmelsen.

34. De prioritetsregler, der finder anvendelse i tilfælde af kumulation af familieydelser, er nu fastsat i artikel 68 i forordning nr. 883/2004, hvor stk. 2 bl.a. bestemmer, at familieydelser i tilfælde af samtidig ret til ydelser tilkendes i overensstemmelse med den lovgivning, der er udpeget som prioriteret og rettigheder til familieydelser, der skal udbetales i henhold til en eller flere andre lovgivninger, suspenderes op til det beløb, der er fastsat i førstnævnte medlemsstats lovgivning, og et forskelsbetinget supplement udredes om fornødent for den del, der overstiger dette beløb. Samme forordnings artikel 68, stk. 3, bestemmer, at hvis der indgives en ansøgning om familieydelser til den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, men ikke har prioritet, videresender denne institution straks ansøgningen til den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, hvorefter den underretter den pågældende person og om nødvendigt udreder det forskelsbetingede supplement, jf. stk. 2. Endvidere behandler den kompetente institution i den medlemsstat, hvis lovgivning finder prioriteret anvendelse, denne ansøgning, som om den var indgivet direkte til den, og datoen for indgivelsen af en sådan ansøgning til den første institution betragtes som datoen for dens indgivelse til den prioriterede institution.

35. Før jeg besvarer de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, finder jeg det nyttigt først at opregne de relevante bestemmelser i forordning nr. 1408/71, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

2. Opregning af de bestemmelser, der finder anvendelse i den foreliggende sag

36. I henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 er en person, der som Susanne Fassbender-Firman har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område (i det foreliggende tilfælde Forbundsrepublikken Tyskland), omfattet af denne medlemsstats lovgivning, selv om hun er bosat på en anden medlemsstats område[8] (i det foreliggende tilfælde Kongeriget Belgien). Susanne Fassbender-Firman var således omfattet af tysk ret for så vidt angår social sikring. I henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område[9]. Det følger heraf, at Susanne Fassbender-Firman havde ret til familieydelser i Tyskland til sin søn i den omtvistede periode.

37. Endvidere opfyldte Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle i den omtvistede periode og for det samme barn betingelserne for tildeling af familieydelser i henhold til den belgiske lovgivning, først på grundlag af sin status som støtteberettiget arbejdsløs og dernæst på grundlag af sin beskæftigelse i Belgien.

38. Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 indeholder ifølge ordlyden af overskriften til bestemmelsen »[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 bestemmelsens ordlyd, at den vedrører kumulation af retten til familieydelser i medfør af bl.a. forordningens artikel 73, og den nationale lovgivning i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, der giver ret til familieydelser som følge af udøvelse af erhvervsvirksomhed[10].

8 — Dom Bosmann (C-352/06, EU:C:2008:290, præmis 17).

9 — Jf. bl.a. domme Dodl og Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, præmis 45), Weide (C-153/03, EU:C:2005:428, point 20), og Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, præmis 21).

10 — Dom Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, præmis 45).

39. Da en parallel anvendelse af den i hovedsagen omhandlede tyske og belgiske lovgivning om social sikring kunne give anledning til en kumulation af rettigheder til familieydelser og dermed til udligning med for stort et beløb af en families udgifter [11], idet Susanne Fassbender-Firman og hendes ægtefælle havde ret til familieydelser som følge af deres beskæftigelse i henholdsvis Tyskland og Belgien, skal deres ret til familieydelser behandles i lyset af antikumulationsbestemmelserne i artikel 76 i forordning nr. 1408/71.

40. I henhold til artikel 76, stk. 1, bevirker den omstændighed, at Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle udøver beskæftigelse i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, i princippet, at retten til familieydelser efter den tyske lovgivning stilles i bero i et omfang svarende til det beløb, der er fastsat i den belgiske lovgivning [12]. Kongeriget Belgien er nemlig primært kompetent i forhold til udbetalingen af de omhandlede familieydelser, og Forbundsrepublikken Tyskland skal i givet fald udbetale et forskelsbetinget tillæg.

41. Det bemærkes imidlertid, at Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle i hovedsagen ikke havde ansøgt om familieydelser i Belgien og heller ikke havde modtaget sådanne ydelser i den omtvistede periode. Domstolen er ikke i besiddelse af oplysninger om baggrunden for denne undladelse. Der ses endvidere bort fra spørgsmålet om, hvorvidt Susanne Fassbender-Firmans ægtefælle fortsat vil have ret til at få de belgiske ydelser udbetalt for den omtvistede periode, såfremt denne indgiver en ansøgning herom, og hvorvidt en sådan ansøgning ville være forældet. Manglen på oplysninger i denne sag forstærkes, eller forværres, af den omstændighed, at hverken Familienkasse, Susanne Fassbender-Firman, Forbundsrepublikken Tyskland eller Kongeriget Belgien har indgivet skriftlige indlæg eller ønsket at deltage i det af Domstolen fastsatte retsmøde. Den manglende interesse, som parterne i hovedsagen og Forbundsrepublikken Tyskland har udvist, kan skyldes, at de faktiske omstændigheder i hovedsagen ligger langt tilbage i tid, idet de fandt sted i 2006 og 2007, at sagen vedrører meget beskedne beløb, samt at den bestemmelse, som den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af, blev ophævet den 1. maj 2010 og ikke er blevet videreført i forordning nr. 883/2004.

3. Fortolkning af artikel 76 i forordning nr. 1408/71

42. Det fremgår af fast retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at for at kunne anse familieydelser for at være skyldige i henhold til en medlemsstats lovgivning skal loven i denne stat give det familiemedlem, der arbejder i den nævnte stat, en ret til udbetaling af ydelser. Det kræves således, at den berørte person opfylder alle de betingelser, både formelt og materielt, som den nationale lovgivning i denne stat pålægger for at kunne udøve den ret, herunder i givet fald en betingelse om, at der skal indgives en forudgående ansøgning med henblik på udbetaling af sådanne ydelser [13].

11 — Jf. i denne retning dom Dodl og Oberhollenzer (EU:C:2005:364, præmis 51). I overensstemmelse med formålet om at undgå uberettigede dobbeltydelser, sådan som det fremgår af 27. betragtning til forordning nr. 1408/71, bestemmer samme forordnings artikel 12, der har overskriften »Forbud mod dobbeltydelser«, i stk. 1, at der ikke »med hjemmel i denne forordning [kan] tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring«. Da artikel 12 i forordning nr. 1408/71 er placeret i forordningens afsnit I, som indeholder almindelige bestemmelser, finder de principper, der kan udledes af denne bestemmelse, anvendelse på de prioritetsregler, der gælder i tilfælde af samtidig ret til familieydelser, og som er fastsat i samme forordnings artikel 76. Jf. også mit forslag til afgørelse i Wiering-sagen (C-347/12, EU:C:2013:504, punkt 51 og 52).

12 — I dom Ferraioli (EU:C:1986:168) fastslog Domstolen, at det med traktaterne forfulgte mål, som er at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, var retningsgivende for fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, og at samme forordnings artikel 76 ikke kan anvendes således, at ydelser, der er hjemlet i én medlemsstat, kan erstattes af mindre gunstige ydelser, der er hjemlet i en anden medlemsstat, således at arbejdstageren fratages de mest fordelagtige ydelser. Domstolen fastslog endvidere, at det følger af de principper, der ligger til grund for forordning nr. 1408/71, at såfremt de ydelser, der udbetales af bopælsstaten, er lavere end de ydelser, der udbetales af den anden ydelsespligtige stat, bevarer arbejdstageren det højeste beløb og kan fra den kompetente socialinstitution i sidstnævnte stat kræve udbetalt en supplerende ydelse, som er lig med forskellen mellem de to ydelser. Det bemærkes, at EU-lovgiver har fastsat gennemførelsesbestemmelser vedrørende reglerne om forbud mod kumulation af familieydelser, som bl.a. foreskriver udveksling af oplysninger mellem myndighederne i bopælsmedlemsstaten og beskæftigelsesmedlemsstaten med henblik for at gøre det muligt at sammenligne de pågældende ydelser og deres størrelse og på den baggrund fastsætte det eventuelle forskelsbetingede tillæg. Jf. bl.a. beslutning 91/425. Jf. mit forslag til afgørelse i Wiering-sagen (EU:C:2013:504, punkt 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Dom Schwemmer (EU:C:2010:605, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

43. I sagen, der gav anledning til dommen Ragazzoni (C-134/77, EU:C:1978:88), udtalte Domstolen, at forordningens artikel 76, stk. 1, er en undtagelse til princippet i forordningens artikel 73, og at formålet med denne bestemmelse alene er at begrænse mulighederne for dobbeltydelser [14]. Retten til familieydelser i beskæftigelsesmedlemsstaten skal således kun stilles i bero, såfremt der faktisk foreligger en kumulation af ydelserne i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, hvilket forudsætter, at disse ydelser faktisk er modtaget, og dermed, at der er ansøgt herom i den pågældende stat [15].

44. Det følger af disse overvejelser, at i henhold til artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som fortolket af Domstolen, skulle Susanne Fassbender-Firmans ret til familieydelser i Tyskland i medfør af forordningens artikel 73 ikke stilles i bero, idet der ikke er modtaget [16] familieydelser i Belgien, som er familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, fordi der ikke er ansøgt herom [17].

45. Ændrer stk. 2 i artikel 76 i forordning nr. 1408/71, som blev indsat ved forordning nr. 3427/89, denne konklusion?

46. Det følger af ordlyden af denne bestemmelse, at når der ikke er indgivet ansøgning om ydelser i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat, »kan« den »kompetente institution« i den anden medlemsstat anvende bestemmelserne i artikel 76, stk. 1, og således stille retten til familieydelser, der i medfør af denne medlemsstats lovgivning kan udbetales, i bero i et omfang svarende til det beløb, der er fastsat i lovgivningen i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, som om der var blevet tilkendt ydelser i sidstnævnte medlemsstat.

47. I modsætning til de argumenter, som Familienkasse har fremsat for den forelæggende ret, er det min opfattelse, at anvendelsen af ordet »kan« i denne bestemmelse klart angiver, at en berostillelse af retten til familieydelser, der kan udbetales i beskæftigelsesmedlemsstaten, ikke er obligatorisk. Det følger heraf, at en sådan berostillelse i henhold til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 er tilladt, men ikke påbudt.

48. Det fremgår utvetydigt af ordlyden af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at bestemmelsen giver mulighed for en sådan berostillelse, selv hvor der ikke er tale om en faktisk kumulation af ydelser.

49. I henhold til denne bestemmelse er det således muligt at fratage en vandrende arbejdstager eller dennes familiemedlemmer retten til de mest fordelagtige ydelser, som tildeles i henhold til en medlemsstats lovgivning med den følge, at den pågældende modtager en familieydelse, der er lavere end den ydelse, som er fastsat i henholdsvis beskæftigelsesmedlemsstaten og familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat [18]. En sådan fravigelse skal efter min opfattelse fortolkes strengt, hvilket udgør begrundelsen for, at bestemmelsen ikke kan være obligatorisk.

14 — Præmis 6 og 7.

15 — Dom Kracht (EU:C:1990:279, præmis 11).

16 — Selv om bestemmelsen henviser til ydelser, der er »fastsat«.

17 — Jeg henviser til dom Schwemmer (EU:C:210:605, præmis 54), hvori Domstolen udtalte, at den ved besvarelsen af spørgsmålene i domme Ragazzoni (EU:C:1978:88), Salzano (EU:C:1984:343), Ferraioli (EU:C:1986:168), og Kracht (EU:C:1990:279) ikke tillagde det nogen betydning, af hvilke grunde der ikke var blevet indgivet en forudgående ansøgning.

18 — Jf. analogt dom Schwemmer (EU:C:210:605, præmis 58). Ved anvendelsen af artikel 76, stk. 2, i forordning nr.1408/71 er det kun forskellen mellem den højere tyske ydelse og den lavere belgiske ydelse, dvs. et forskelsbetinget tillæg, der i givet fald skal udbetales, på trods af, at Susanne Fassbender-Firman og hendes ægtefælle havde ret til børnetilskud til deres søn i de to medlemsstater.

50. På dette trin bør der tages stilling til, hvem der kan udøve denne mulighed og under hvilke betingelser. Det er min opfattelse, at disse spørgsmål hænger sammen, og at de skal behandles i lyset af fast retspraksis, hvorefter en social sikringsydelse som omhandlet i forordning nr. 1408/71 skal tildeles de berettigede uden nogen individuel eller skønsmæssig bedømmelse af deres personlige behov, men *efter lovbestemte kriterier*, ligesom den skal vedrøre en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1408/71 [19].

51. Kravet om, at familieydelser skal tildeles efter lovbestemte kriterier, indebærer, at det ikke kun er de betingelser, der gælder for tildelingen af ydelserne, men i givet fald også betingelserne for berostillelsen, der skal fastsættes i den kompetente medlemsstats lovgivning, herunder, for så vidt angår den foreliggende sag, i beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning. Jeg henviser i den forbindelse til artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, hvorefter »udtrykket »lovgivning« i forhold til enhver medlemsstat [betyder] bestående og fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 4, stk. 1 […] nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger [...]«.

52. Følgelig udgør artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 i henhold til EU-retten en bemyndigelsesbestemmelse, således som den forelæggende ret og Kommissionen har anført i den foreliggende sag. Ved denne bestemmelse bemyndiges »beskæftigelsesmedlemsstaten« [20] til i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institutions stiller retten til familieydelser i bero, såfremt der ikke er indgivet en ansøgning herom i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat. Det følger heraf, at den kompetente institution i beskæftigelsesmedlemsstaten ikke kan anvende artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når der ikke er indgivet en ansøgning om ydelser i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat, medmindre en sådan mulighed er udtrykkeligt og utvetydigt fastsat i beskæftigelsesmedlemsstatens lovgivning.

53. Det er kun bestemmelser af denne art, der kan sikre offentligheden et minimum af oplysninger. Som Kommissionen med rette har anført, kan de pågældendes ret til familieydelser ikke afhænge af den kompetente institutions skønsmæssige beføjelse.

54. Af hensyn til kravet om retssikkerhed og gennemsigtighed skal retsstillingen for vandrende arbejdstagere eller deres ydelsesberettigede pårørende være klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab, ikke kun til deres rettigheder, men også til begrænsningerne heri [21].

4. Den omhandlede nationale lovgivning

55. Der bør kort tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt nationale bestemmelser som EStG's § 65 og BKGG's § 4 opfylder bemyndigelsesbetingelserne i artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

56. Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige henvist til, at i sagen, der gav anledning til Domstolens dom Hudzinski (C-611/10 og C-612/10, EU:C:2012:339), blev EStG's § 65 og BKGG's § 4 fortolket og anvendt i overensstemmelse med EU-retten. Berostillelsen er tydeligt foreskrevet i bestemmelserne, og det samme gælder udbetalingen af den eventuelle difference mellem det lavere udenlandske børnetilskud og det højere nationale børnetilskud. Efter denne medlemsstats opfattelse er den kompetente institution ikke tillagt nogen skønsmæssig beføjelse i denne henseende.

19 — Jf. i denne retning dom Lachheb (C-171/12, EU:C:2013:689, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

20 — Domme Kracht (EU:C:1990:279, præmis 10) og Schwemmer (EU:C:2010:605, præmis 56).

21 — Jf. analogt dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 58 og 59).

57. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse er det min opfattelse, at det fremgår af sagen, som den er forelagt for Domstolen, at bestemmelser som EStG's § 65 og BKGG's § 4 opfylder kriterierne for retssikkerhed og gennemsigtighed i henhold til EU-retten med henblik på at udøve bemyndigelsen i artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 og sikrer, at et forskelsbetinget tillæg eventuelt udbetales [22].

5. Det eventuelle krav om yderligere betingelser for berostillelsen

58. Jeg henviser til Kommissionens indlæg for så vidt angår de betingelser, der efter Kommissionens opfattelse skal være opfyldt, før familieydelser stilles i bero i medfør af artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 [23].

59. Efter min opfattelse er de betingelser, der er beskrevet i detaljer, delvist inspireret af ordlyden af artikel 68, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 [24], som tilsigter at bevare retten til udbetaling af familieydelser i den medlemsstat, hvis lovgivning primært finder anvendelse, når en ansøgning om sådanne ydelser er indgivet til den kompetente institution i den medlemsstat, der ikke er udpeget som prioriteret.

60. Det må fastslås, at de præcise betingelser, som Kommissionen henviser til, ikke forefindes i artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 og ikke kan føre til, at bemyndigelsen i denne bestemmelse omskrives med tilbagevirkende kraft.

61. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at den kompetente institution ikke er tillagt en skønsmæssig beføjelse i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt familieydelser skal stilles i bero i henhold til artikel 76, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. Denne bestemmelse bemyndiger beskæftigelsesmedlemsstaten til i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institution stiller retten til familieydelser i bero, såfremt en ansøgning med henblik på at opnå disse ydelser ikke er indgivet i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat. Lovgivningen i beskæftigelsesmedlemsstaten skal klart afgrænse anvendelsen af denne mulighed. Jeg er af den opfattelse, at en vurdering »i hvert tilfælde«, som foreslået af Kommissionen i sit skriftlige svar på et spørgsmål stillet af Domstolen [25], ikke blot er i modstrid med Kommissionens tidligere skriftlige indlæg vedrørende den kompetente institutions manglende skønsmæssige beføjelse på området [26], men ligeledes er i strid med selve begrebet social sikringsydelse som omhandlet i forordning nr. 1408/71 [27].

62. Henset til det ovenstående, herunder navnlig at den kompetente institution ikke har nogen skønsmæssig beføjelse på området, finder jeg det ufornødent at besvare den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål.

22 — Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse. Det synes nemlig at være Familienkasses opfattelse, at der skal udbetales et forskelsbetinget tillæg.

23 — Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

24 — Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

25 — Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

26 — Jf. punkt 27 og 53 i dette forslag til afgørelse.

27 — Jf. punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

VI – **Forslag til afgørelse**

63. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer Bundesfinanzhofs spørgsmål således:

»Den kompetente institution er ikke tillagt en skønsmæssig beføjelse i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt familieydelser skal stilles i bero i henhold til 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006. Denne bestemmelse bemyndiger beskæftigelsesmedlemsstaten til i sin lovgivning at fastsætte, at den kompetente institution skal stille retten til familieydelser i bero, såfremt en ansøgning med henblik på at opnå disse ydelser ikke er indgivet i familiemedlemmernes bopælsmedlemsstat. Lovgivningen i beskæftigelsesmedlemsstaten skal klart afgrænse anvendelsen af denne mulighed.«