



E-2/22-10

## RETTSMØTERAPPORT

i sak E-2/22

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Trygderetten i en sak mellom

**A**

og

**Arbeids- og velferdsdirektoratet,**

om tolkningen av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger.

### **I Innledning**

1. Ved brev 26. januar 2022, registrert ved EFTA-domstolen 27. januar 2022, fremsatte Trygderetten en anmodning om rådgivende uttalelse i saken den har til behandling mellom A og Arbeids- og velferdsdirektoratet.
2. Saken for Trygderetten gjelder avslag på et krav om overgangsstønnad fra A, en svensk statsborger. Da kravet ble fremsatt, hadde A bodd i Norge i underkant av to år. Før dette hadde hun bodd og arbeidet i Sverige i flere år. Kravet ble avslått med den begrunnelse at A ikke hadde vært medlem i den norske trygdeordning de siste tre år før kravet ble fremsatt, og derfor ikke oppfylte vilkåret i folketrygdløven § 15-2 slik den lød før 1. januar 2021.
3. Ifølge Trygderetten reiser saken spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten («NAV») har anledning til å se bort fra tiden i Sverige ved beregningen av om den ankende part oppfyller medlemskapsvilkåret i folketrygdløven § 15-2. Den anser at svaret på dette

spørsmål synes særlig å bero på om overgangsstønad er en ytelse som omfattes av det materielle virkeområdet for forordning (EF) nr. 883/2004.

## II Rettslig bakgrunn

### *EØS-rett*

4. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2004 L 166, s. 1), rettet ved EUT 2005 L 200, s. 1, («forordningen») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 av 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 33, og EØS-tillegg 2011 nr. 54, s. 46), som trådte i kraft 1. juni 2012 og er vist til i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (Trygd).

5. Forordningen artikkel 1, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

*I denne forordning menes med:*

[...]

*z) «familieytelse» alle naturalytelser eller kontantytelser til dekning av familieutgifter, unntatt bidragsforskudd og særlige stønader ved fødsel og adopsjon nevnt i vedlegg I.*

6. Forordningen artikkel 3, med overskriften «Områder som omfattes», lyder i utdrag:

*1. Denne forordning får anvendelse på all lovgivning om følgende deler av trygdesystemet:*

[...]

*b) ytelser til mor ved svangerskap og fødsel og tilsvarende ytelser til far,*

[...]

*j) familieytelser.*

[...]

*3. Denne forordning får også anvendelse på særlige, ikke-avgiftsbaserte kontantytelser som omfattes av artikkel 70.*

[...]

5. Denne forordning får ikke anvendelse på

a) sosialhjelp og medisinsk hjelp, eller

[...]

7. Forordningen artikkel 6, med overskriften «Sammenlegging av tid», lyder:

*Med mindre det er fastsatt noe annet i denne forordning, skal den kompetente institusjon i en medlemsstat hvis lovgivning setter tilbakelagt trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som et vilkår for*

*– å oppnå, beholde eller få tilbake rett til ytelser, eller for at denne rettighet skal ha en viss varighet,*

*– å få lovfestet trygdedekning,*

*eller*

*– å få adgang til eller fritak for pliktig trygd, frivillig trygd eller frivillig fortsatt trygd,*

*i den utstrekning det er nødvendig ta hensyn til trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, som om dette var tid tilbakelagt etter lovgivningen den anvender.*

8. Forordningen artikkel 70 nr. 2 bokstav a) punkt i), med overskriften «Alminnelig bestemmelse», lyder:

*2. I dette kapittel menes med «særlige, ikke-avgiftsbaserte kontantytelser» ytelser som*

*a) har til formål enten*

*i) å supplere, erstatte eller gi et tillegg til dekning av risiko som omfattes av de deler av trygdesystemet som er nevnt i artikkel 3 nr. 1, og som sikrer de berørte personer en minsteinntekt til livsopphold i lys av de økonomiske og sosiale forholdene i den berørte medlemsstat,*

[...]

### *Nasjonal rett og praksis*

9. Folketrygdloven § 15-1 fastsetter at formålet med stønad etter folketrygdloven kapittel 15 er å sikre inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

10. Folketrygdloven § 15-2 første ledd, med overskriften «Forutgående medlemskap», lød på det relevante tidspunkt:

*Det er et vilkår for rett til stønad etter dette kapitlet at vedkommende har vært medlem i trygden i de siste tre årene før hun eller han setter fram krav om stønad.*

11. Folketrygdloven § 15-3 første ledd fastsetter at det er et vilkår for stønad at medlemmet og barnet som hovedregel oppholder seg i Norge.

12. Folketrygdloven § 15-4, med overskriften «Enslig mor eller far», lyder:

*Stønader etter dette kapitlet kan ytes til et medlem som er enslig mor eller far og har aleneomsorg for barn.*

*Som mor eller far regnes også den som på grunn av dødsfall har fått foreldreansvaret etter barnelova § 38.*

*Med enslig mor eller far menes et medlem som er ugift, separert eller skilt. Medlem som lever sammen med en person han eller hun har barn med eller er skilt eller separert fra, eller lever i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning uten felles barn, regnes ikke som enslig mor eller far. Dersom medlemmet er gift, regnes vedkommende som enslig mor eller far når samlivet er opphørt og ekteskapet er krevd oppløst ved søknad om separasjon og skilsmisse hos statsforvalteren eller ved at sak er reist for domstolene. Får et medlem et nytt barn med samme partner mens vedkommende mottar stønad til enslig mor eller far for et felles barn, anses ingen av foreldrene for å være enslig mor eller far. Det samme gjelder dersom mor eller far tidligere har mottatt stønader etter dette kapitlet for felles barn.*

*En mor eller far har aleneomsorgen for et barn når vedkommende varig har klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene. Ingen av foreldrene anses å ha aleneomsorgen for barnet ved boforhold som nevnt i § 1-5 fjerde ledd eller andre nære boforhold. Departementet kan gi forskrifter om hva som anses som andre nære boforhold.*

*Medlemmet har selv bevisbyrden for at han eller hun er enslig mor eller far med aleneomsorg for barn.*

13. Folketrygdloven § 15-5, med overskriften «Overgangsstønad», lyder:

*Overgangsstønad ytes til et medlem som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først etter en tid med omstilling eller utdanning kan få et arbeid.*

*Stønad kan gis til enslig mor eller far som har barn under åtte år. For et medlem som er forhindret fra å arbeide på grunn av omsorg for barn som krever særlig tilsyn, kan det innvilges overgangsstønad inntil barnet fyller 18 år. Det kan gjøres unntak fra aldersgrensen i første punktum i forbindelse med forlengelser etter § 15-8 annet ledd tredje punktum, fjerde ledd og femte ledd.*

*Et medlem som uten rimelig grunn har sagt opp et arbeidsforhold de siste seks månedene før søknadstidspunktet, får ikke overgangsstønad.*

14. Folketrygdloven § 15-6, med overskriften «Plikt til yrkesrettet aktivitet», lyder:

*Når det yngste barnet har fylt ett år, er det et vilkår for rett til overgangsstønad at medlemmet enten*

- a) er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid,*
- b) har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker,*
- c) gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid som arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal kunne få eller beholde et arbeid, eller*
- d) etablerer egen virksomhet, se § 4-6 tredje ledd.*

*Arbeids- og velferdsetaten skal etter behov innkalle til samtaler for å vurdere oppfølging av medlemmet og om det skal settes i verk tiltak med sikte på overgang til arbeid.*

*Et medlem som er reell arbeidssøker, jf. første ledd bokstav b), må melde seg hver fjortende dag til arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten bestemmer hvordan melding skal skje.*

*Aktivitetsplikten gjelder ikke hvis medlemmet er forhindret fra å arbeide på grunn av omsorg for barn som krever særlig tilsyn som nevnt i § 15-8 tredje ledd.*

*Om medlemmet ikke er i yrkesrettet aktivitet etter første ledd, ytes likevel overgangsstønad hvis barnet ikke har en tilfredsstillende tilsynsordning og dette ikke kan tilskrives medlemmet selv. Det samme gjelder dersom den enslige moren eller faren eller barnet har en sykdom som hindrer yrkesrettet aktivitet. Sykdommen må dokumenteres med legeerklæring.*

*Departementet kan gi forskrifter om hvilken utdanning som kan godkjennes og kravet om å være reell arbeidssøker.*

15. Av folketrygdloven § 15-7 følger det at årlig overgangsstønnad utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet (kr 106 399), noe som på tidspunktet for anmodningen tilsvarte kr 239 397.

16. Folketrygdloven § 15-8, med overskriften «Stønadsperiode», lyder:

*Overgangsstønnad kan ytes i tre år til sammen. Et medlem som tidligere har mottatt overgangsstønnad en hel stønadsperiode, kan innvilges nye stønadsperioder inntil barnet har rett til barnehageplass etter barnehageloven § 16. I forbindelse med fødsel kan det i tillegg ytes stønnad i inntil to måneder før fødselen.*

*Stønadstiden kan utvides med opptil to år når den enslige moren eller faren er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning, jf. § 15-6 første ledd bokstav c). Dersom den enslige moren eller faren har aleneomsorg for flere enn to barn eller fikk aleneomsorg for barn før fylte 18 år, kan stønadstiden utvides med opptil tre år. Stønadstiden kan ytterligere forlenges til og med den måneden et påbegynt utdanningsår avsluttes. Det gis vanligvis ikke stønnad etter at yrkeskompetanse er oppnådd.*

*Stønadstiden kan utvides inntil barnet fyller 18 år dersom medlemmet er forhindret fra å arbeide fordi barnet krever særlig tilsyn på grunn av funksjonshemming, sykdom eller store sosiale problemer. Barnets fysiske eller psykiske tilstand må dokumenteres av lege. Det må også framlegges dokumentasjon på at medlemmet er forhindret fra å arbeide som en følge av barnets tilstand.*

*I direkte tilknytning til en løpende stønadsperiode kan stønadstiden forlenges med inntil to år dersom medlemmet eller barnet har en forbigående sykdom som hindrer medlemmet i å arbeide. Sykdommen må dokumenteres med legeerklæring.*

*I direkte tilknytning til en løpende stønadsperiode kan stønadstiden i særlige tilfelle forlenges i inntil seks måneder i påvente av skolestart, barnetilsyn, et konkret arbeidstilbud eller etter at medlemmet har meldt seg som reell arbeidssøker ved arbeids- og velferdsetaten.*

*Departementet kan gi forskrifter om beregning av stønadsperiodens lengde, herunder om oppdeling og avkorting av stønadsperioden.*

17. Folketrygdloven § 15-9, med overskriften «Avkorting mot inntekt», lyder i utdrag:

*Overgangsstønaden reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som medlemmet har eller kan forventes å få.*

*Overgangsstønaden skal ikke reduseres hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Stønaden reduseres med 45 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet.*

*Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger etter kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns og andre nærståendes sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 og svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14.*

[...]

18. Folketrygdloven § 15-10, med overskriften «Stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far som er i arbeid mv.», lyder:

*Stønad til barnetilsyn ytes til et medlem som må overlate nødvendig tilsyn med barn til andre på grunn av arbeid eller at de etablerer egen virksomhet, jf. § 4-6 tredje ledd. Stønaden er uavhengig av retten til og perioden for overgangsstønad.*

*Stønad kan ytes til barnet har fullført fjerde skoleår. For barn som har fullført fjerde skoleår, kan det gis stønad til tilsyn når barnet må ha vesentlig mer tilsyn enn det som er vanlig for jevnaldrende, eller når medlemmet på grunn av sitt arbeid må være borte fra hjemmet i lengre perioder eller på andre tidspunkter enn det en vanlig arbeidsdag medfører. Stønad til barnetilsyn kan også gis i inntil ett år når medlemmet har en forbigående sykdom som hindrer vedkommende i å være i arbeid.*

*Stønaden er 64 prosent av dokumenterte utgifter til barnetilsyn opptil de beløp som Stortinget fastsetter. Det gis ikke stønad når den pensjonsgivende inntekten er større enn seks ganger grunnbeløpet.*

*Departementet kan gi forskrifter om stønad til barnetilsyn.*

19. Folketrygdloven § 15-11, med overskriften «Tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv.», lyder:

*Et medlem som gjennomfører utdanning eller opplæring etter § 15-6 første ledd bokstav c), kan gis tilleggsstønader som helt eller delvis dekker*

- a. utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av utdanningen,*
- b. utgifter til hjemreiser i forbindelse med utdanningen,*
- c. nødvendige utgifter til flytting fra hjemstedet i forbindelse med utdanningen eller i forbindelse med arbeid etter at utdanningen er gjennomført,*
- d. nødvendige utgifter til tilsyn for barn i forbindelse med utredning, eller gjennomføring av utdanningen,*
- e. nødvendige ekstrautgifter til bolig i forbindelse med utredning, eller gjennomføring av utdanningen,*
- f. stønad til dekning av dokumenterte utgifter til læremidler.*

*Stønad til flytting etter første ledd bokstav c) kan også gis til et medlem som må flytte fra hjemstedet for å starte i arbeid på et annet sted. Flyttestønad gis bare når medlemmet har flyttet i et tidsrom der han eller hun har rett til overgangsstønad eller innen seks måneder etter at overgangsstønaden falt bort.*

*Stønad til tilsyn for barn etter første ledd bokstav d) kan også gis til et medlem som står tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker etter § 15-6 første ledd bokstav b).*

*Det kan gis stønad til dekning av skolepenger mv. med utgangspunkt i satsene for skolepenger fra Statens lånekasse for utdanning. Utdanning ved private utdanningsinstitusjoner gir bare rett til stønad i særlige tilfeller.*

*Tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. gis bare for tidsrom den enslige moren eller faren har rett til overgangsstønad.*

*Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om tilleggsstønadene, og om skolepenger og utdanning ved private utdanningsinstitusjoner.*

20. Folketrygdloven § 15-13, med overskriften «Forholdet til andre folketrygdytelser m.m.», lyder:

*Overgangsstønad etter dette kapitlet faller bort i den utstrekning vedkommende mottar ytelser til livsopphold fra folketrygden i form av pensjon eller overgangsstønad som gjenlevende ektefelle, uføretrygd eller tilsvarende ytelser fra utlandet. Det samme gjelder når vedkommende mottar avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for, se § 3-19.*



21. Forskrift av 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 («forskrift nr. 1341») inneholder utfyllende regler.

22. Forskrift nr. 1341 § 1, med overskriften «Personer som tidligere har vært medlemmer», lyder:

*Bestemmelsen i folketrygdloven § 15-2 første ledd om forutgående medlemskap, gjelder ikke for personer som tidligere har vært medlemmer i en langvarig periode, og som blir medlem igjen etter et avbrudd på mindre enn ti år.*

23. Forskrift nr. 1341 § 2, med overskriften «Unntak fra kravet til forutgående medlemskap», lyder:

*Selv om en person ikke fyller vilkåret i § 1, kan det gjøres unntak fra bestemmelsene om forutgående medlemskap når særlige grunner gjør det rimelig. Det skal legges vekt på om*

*a) stønadstilfellet oppstod mens hun eller han var medlem av trygden,*

*b) hun eller han tidligere har vært medlem, og*

*c) hun eller han hadde spesielle grunner for å komme til Norge utover å ta arbeid eller utdanning.*

*Dersom den enslige moren eller faren ikke var medlem da stønadstilfellet oppstod, kan det bare gjøres unntak hvis han eller hun tidligere har vært langvarig medlem.*

### **III Faktum og saksgang**

24. I sin anmodning beskriver Trygderetten de faktiske forhold i saken som følger:

25. A er svensk statsborger. Hun flyttet til Norge i august 2017, da hennes daværende ektefelle – en norsk statsborger – hadde fått jobb i Norge. Umiddelbart før hun flyttet til Norge, hadde hun bodd og arbeidet i Sverige i mer enn fem år. Før hun flyttet til Norge, hadde hun vært i Norge en rekke ganger, men aldri vært fast bosatt i landet.

26. A ble separert fra ektefellen våren 2019. Fylkesmannen utstedte separasjonsbevilling den 21. juni 2019.

27. A fremsatte krav om overgangsstønad 24. juni 2019. I søknaden oppga hun at hun ventet barn, med forventet termin dato 25. juli 2019. Av søknaden følger det videre at A hadde kommet inn på lærested i Oslo fra høsten av, og at hun skulle ta en bachelorgrad der i perioden 2019–2022. Feltet i søknaden for arbeidsforhold de siste seks måneder sto tomt. Sakens øvrige opplysninger bekrefter at A ikke var arbeidstaker på søknadstidspunktet, og

at hun heller ikke senere har hatt arbeidsinntekt i Norge eller har vært registrert som arbeidstaker i Norge.

28. NAV Arbeid og ytelser avslo kravet om overgangsstønad i vedtak av 26. juni 2019. Begrunnelsen var at folketrygdloven § 15-2 krevde tre års forutgående medlemskap i trygden, mens A kun hadde i underkant av to år.

29. As barn ble født 28. juli 2019. Av sakens opplysninger fremgår det at barnefar er svensk statsborger bosatt i Sverige, og at han forventes å ha lite kontakt med barnet.

30. Avslaget på As søknad om overgangsstønad ble stadfestet av NAV Klageinstans i vedtak av 29. oktober 2019. Begrunnelsen var den samme som i underinstansen.

31. I anken til Trygderetten anfører A at avslaget var i strid med EØS-regelverket. Hun viser til at overgangsstønad må anses som en «maternity benefit» etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav b), og at forordningen dermed kommer til anvendelse i hennes sak. Hun anfører at etter forordningen artikkel 6 har hun krav på å få medregnet tiden i Sverige ved vurderingen av om hun oppfylte medlemskapsvilkåret i folketrygdloven § 15-2.

32. Dette er NAV Klageinstans uenig i. Det vises til fast og konsistent myndighetspraksis helt siden EØS-avtalen ble inngått, hvor overgangsstønad var forutsatt å falle utenfor det saklige anvendelsesområde til forordningen og dens forgjenger, forordning (EØF) nr. 1408/71. Ettersom forordningen ikke kommer til anvendelse i saken, må folketrygdloven § 15-2 tolkes bokstavelig slik at det med medlemskap i trygden menes trygdetid i Norge.

33. På denne bakgrunn besluttet Trygderetten å utsette saken og forelegge EFTA-domstolen følgende spørsmål:

1. **Er en ytelse som overgangsstønaden – jf. folketrygdloven § 15-5 første ledd, jf. annet ledd første punktum – omfattet av det materielle virkeområdet til Forordning (EF) nr. 883/2004 etter**
  - a. artikkel 3 første ledd, jf. særlig litra j, eller
  - b. artikkel 3 tredje ledd, jf. artikkel 70?
2. **Har det noen betydning for vurderingen etter spørsmål 1) at det gjelder et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til stønad når det yngste barnet fyller ett år, jf. folketrygdloven § 15-6?**

#### **IV Skriftlige innlegg**

34. I samsvar med artikkel 20 i EFTA-domstolens vedtekter og artikkel 90(1) i EFTA-domstolens rettergangsordning er skriftlige innlegg inngitt av:

- Den norske stat v/ Arbeids- og velferdsdirektoratet, representert ved Ida Thue, som partsrepresentant,
- Europakommisjonen («Kommissjonen»), representert ved Denis Martin og Bernd-Roland Killmann, som partsrepresentanter, og
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Ewa Gromnicka, Erlend Møinichen Leonhardsen og Melpo-Menie Josephides, som partsrepresentanter.

#### **V Fremsatte forslag til svar**

*Den norske stat v/Arbeids- og velferdsdirektoratet*

35. Den norske stat v/Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at de forelagte spørsmål fra den anmodende domstol besvares på følgende måte:

*En ytelse slik som overgangsstønaden, jf. folketrygdlov § 15-5, faller utenfor virkeområdet til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger.*

Subsidiært:

*En ytelse slik som overgangsstønaden, jf. folketrygdlov § 15-5, må anses som en særlig, ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter artikkel 70 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger.*

*Kommisjonen*

36. Kommisjonen anser at spørsmålene fra Trygderetten bør besvares på følgende måte:

*Spørsmål 1:*

*En ytelse slik som den overgangsstønad hovedsaken gjelder, utgjør en «familieytelse» etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j) i forordning (EF) nr. 883/2004 sammenholdt med forordningen artikkel 1 bokstav z).*

*Spørsmål 2:*

*Et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til stønad når det yngste barnet når en viss alder, er uten betydning for vurderingen av en «familieytelse» etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j) i forordning (EF) nr. 883/2004 sammenholdt med forordningen artikkel 1 bokstav z).*

ESA

37. ESA anmoder EFTA-domstolen om å besvare spørsmålene fra den anmodende domstol på følgende måte:

*Spørsmål 1:*

*En ytelse slik som overgangsstonaden faller inn under det materielle virkeområdet til forordning 883/2004 som en familieytelse etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j).*

*Spørsmål 2:*

*Et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til stønad når barnet fyller ett år, er uten betydning for klassifiseringen av overgangsstonad som en familieytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j) sammenholdt med artikkel 1 bokstav z).*

Páll Hreinsson  
Saksforberedende dommer