



TRYGDERETTEN

The Registry
EFTA Court
1, rue du Fort Thüngen
L-1499 Luxembourg
Luxembourg

ANMODNING OM RÅDGIVENDE UTTALELSE I ANKESAK NR. 20/1763

Parter

Ankende part: A

Prosessfullmektig: Egen

Ankematpart: Arbeids- og velferdsdirektoratet
Juridisk seksjon
Postboks 5 St. Olavs plass
0130 Oslo

Innledning

- 1) Trygderetten anmoder med dette EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse i ankesak nr. 20/1763, A – Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. ODA artikkel 34.
- 2) Saken gjelder et krav om overgangsstønnad fra en svensk statsborger. Da kravet ble fremsatt, hadde den ankende part 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 den ankende part ikke hadde vært medlem i trygden i de siste tre årene før kravet ble fremsatt og derfor ikke oppfylte vilkåret i folketrygdloven § 15-2 slik den lød før 1. januar 2021. Saken reiser spørsmål om NAV har anledning til å se bort fra tiden i Sverige ved beregningen av hvorvidt den ankende part oppfyller medlemskapsvilkåret i § 15-2. Svaret på dette spørsmålet synes

særlig å bero på hvorvidt overgangsstønad er en ytelse som omfattes av det materielle virkeområdet til Forordning (EF) nr. 883/2004.

Sakens bakgrunn

- 3) A er svensk statsborger. Hun flyttet til Norge i august 2017 i forbindelse med at hennes daværende ektefelle – som er 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.
- 4) A ble separert våren 2019. Fylkesmannen utstedte separasjonsbevilling den 21. juni 2019.
- 5) A fremsatte krav om overgangsstønad 24. juni 2019. I søknaden oppga hun forventet termindato 25. juli 2019. Av søknaden følger det videre at A har kommet inn på lærested i Oslo fra høsten av, og at hun skal ta en bachelor her i perioden 2019-2022. Feltet i søknaden for arbeidsforhold siste seks måneder står 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.
- 6) 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.
- 7) Barnet ble født 28. juli 2019. Av sakens opplysninger framgår det at barnefar er svensk statsborger bosatt i Sverige, og at han kommer til å ha lite kontakt med barnet.
- 8) Avslaget ble stadfestet av NAV Klageinstans i vedtak av 29. oktober 2019. Begrunnelsen var den samme som i underinstansen.
- 9) I anken til Trygderetten anførte A at avslaget var i strid med EØS-regelverket. Hun viste til at overgangsstønad måtte anses som en «maternity benefit» i henhold Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 første ledd litra b og at forordningen således kom til anvendelse i saken. Hun anførte at etter artikkel 6 i forordningen hadde hun krav på å få medregnet tiden i Sverige ved vurderingen av om hun oppfylte medlemskapsvilkåret i folketrygdloven § 15-2.
- 10) NAV Klageinstans tok til motmæle i oversendelsesbrevet til Trygderetten. Det ble vist til fast og konsistent myndighetspraksis helt siden EØS-avtalen ble inngått hvor overgangsstønad var forutsatt å falle utenfor det saklige anvendelsesområdet til Forordning (EF) nr. 883/2004 og forgjengeren Forordning (EØF) nr. 1408/71. Ettersom forordningen ikke kom til anvendelse i saken, måtte folketrygdloven § 15-2 tas på ordet slik at med medlemskap i trygden menes trygdetid i Norge.

Nasjonale regler

- 11) Folketrygdloven kapittel 15 har overskriften Stønad til enslig mor eller far. Kapitlet er plassert i folketrygdlovens del V: Ytelser knyttet til livsløp og familiesituasjon.

- 12) Av folketrygdloven § 15-1 følger det at «[f]ormålet med stønad etter dette kapitlet 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».
- 13) Folketrygdloven kapittel 15 inneholder tre ulike stønader til enslig mor eller far. Vilkårene i folketrygdloven §§ 15-2 til 15-4 er felles for alle tre stønader. Paragrafene 15-5 til 15-9 regulerer den særlige stønadsformen som heter overgangsstønad. Paragrafene 15-10 og 15-11 gjelder de to andre stønadsformene som ikke er aktuelle i vår sak. Det vil likevel bli gitt en kort beskrivelse av disse helt til slutt, da stønadene har relevans for vurderingen av hvilken risiko som dekkes ved ytelser til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15.
- 14) Etter folketrygdloven § 15-2 første ledd gjelder et krav om fem års forutgående medlemskap i trygden for å ha rett til stønad etter kapittel 15. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«§ 15-2. Forutgående medlemskap

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

Før 1. januar 2021 var kravet tre års forutgående medlemskap. I saken som Trygderetten har til behandling, er det kravet på tre år som gjelder.

- 15) Etter folketrygdloven § 15-3 første ledd er det et vilkår for stønad at medlemmet og barnet oppholder seg i Norge.
- 16) Av folketrygdloven § 15-4 følger det at ytelser etter folketrygdloven kapittel 15 kan ytes til et medlem som er enslig mor eller far og har aleneomsorg for barn:

«§ 15-4. Enslig mor eller far

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 ekteskaplignende 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.»

17) Når det gjelder overgangsstønad følger de nærmere vilkårene av § 15-5 som lyder:

«§ 15-5. Overgangsstønad

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.»

Første ledd angir grunnvilkårene for rett til overgangsstønad. Ordlyden stiller krav til årsakssammenheng mellom manglende evne til selvforsørgelse og omsorg for barn. Av rundskriv R15-00 følger det at kravet om årsakssammenheng anses oppfylt hvis forsørgeren finner det nødvendig å avstå fra lønnet arbeid for selv å ha omsorgen for barnet. Dette gjelder inntil det yngste barnet fyller ett år. Etter dette tidspunktet stilles det krav til yrkesrettet aktivitet, jf. folketrygdloven § 15-6. I § 15-5 andre ledd første punktum fastsettes hovedregelen om barnets alder. Som hovedregel kan det gis overgangsstønad inntil det yngste barnet fyller 8 år, men etter at barnet har fylt ett år stilles det altså visse vilkår (aktivitetskrav) for fortsatt rett til stønad.

18) Reglene om aktivitetsplikt følger av folketrygdloven § 15-6:

«§ 15-6. Plikt til yrkesrettet aktivitet

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.»

- 19) Av folketrygdloven § 15-7 følger det at årlig overgangsstønad utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet som for tiden er kr 239 397.
- 20) Folketrygdloven § 15-8 inneholder regler om lengden på stønadsperioden:

«§ 15-8. Stønadsperiode

Overgangsstønad kan ytes i tre år til sammen. Et medlem som tidligere har mottatt overgangsstønad 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 stønad 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 stønad 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 stønadperiode 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 stønadperiodens lengde, herunder om oppdeling og avkorting av stønadperioden.»

- 21) Folketrygdloven § 15-9 har regler om avkorting mot inntekt og lyder:

«§ 15-9. Avkorting mot inntekt

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

Overgangsstonaden skal ikke reduseres hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Stønnenaden 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.

(...)»

- 22) Overgangsstonad beskattes som lønnsinntekt, og er pensjonsgivende, jf. folketrygdloven § 3-15, jf. skatteloven § 12-2 bokstav c.
- 23) Overgangsstonaden faller bort i den utstrekning medlemmet mottar en del andre ytelser til livsopphold fra folketrygden, jf. § 15-13:

«§ 15-13. Forholdet til andre folketrygdytelser m.m.

Overgangsstonad etter dette kapitlet faller bort i den utstrekning vedkommende mottar ytelser til livsopphold fra folketrygden i form av pensjon eller overgangsstonad 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.»

- 24) Forskrift av 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 inneholder utfyllende regler. Av særlig relevans for saken som Trygderetten har til behandling, er §§ 1 og 2 i forskriften som lyder:

«§ 1. Personer som tidligere har vært medlemmer

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.

§ 2. Unntak fra kravet til forutgående medlemskap

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) stønadtilfellet 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 stønadtilfellet oppstod, kan det bare gjøres unntak hvis han eller hun tidligere har vært langvarig medlem.»

Av rundskriv R15-00 følger det at ettersom bestemmelsene i forskriften som er sitert ovenfor er «noe skjønnsmessig utformet», er forståelsen av dem utviklet i praksis. I vår sak har NAV konkludert med at det ikke foreligger særlige grunner til å gjøre unntak fra bestemmelsene om forutgående medlemskap. Ved denne vurderingen har NAV lagt vekt på at As medlemskap i trygden på søknadstidspunktet var langt under de tre årene som er hovedregelen, at hennes sosiale/familiemessige tilknytning til Norge ikke er tilstrekkelig sterk samt at barnefar er svensk statsborger bosatt i Sverige og at han således ikke har noen tilknytning til Norge. Det siste synes å være et moment som er utviklet gjennom praksis.

- 25) Bestemmelsene i hoveddelen i EØS-avtalen gjelder som norsk lov og går i tilfelle konflikt foran bestemmelsene i folketrygdloven, jf. EØS-loven §§ 1 og 2 og folketrygdloven § 1-3. Forordning (EF) nr. 883/2004 ble inkorporert i norsk rett ved forskrift av 22. juni 2012 nr. 585. Forskriften ble gitt virkning fra 1. juni 2012, se forskriften § 2. Forordningen har forrang foran bestemmelsene i folketrygdloven, jf. forskriften § 1 og folketrygdloven § 1-3.
- 26) Som nevnt innledningsvis er det også to andre stønadsformer i folketrygdloven kapittel 15: 1) stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far som er i arbeid (§ 15-10) og 2) tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv (§ 15-11).
- 27) Folketrygdloven § 15-10 om stønad til barnetilsyn mv. til enslig mor eller far lyder:

«§ 15-10. Stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far som er i arbeid mv.

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.»

28) Folketrygdloven § 15-11 om tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. lyder:

«§ 15-11. Tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv.

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.»

Begrunnelsen for anmodningen

- 29) I saken som Trygderetten har til behandling, synes det på det rene at den ankende part oppfylder vilkårene for overgangsstonad i folketrygdloven §§ 15-3 til 15-5. Hennes rett til stonad står således og faller på medlemskapsvilkåret i § 15-2. Hvis Forordning (EF) nr. 883/2004 kommer til anvendelse i saken, framstår det ikke tvilsomt at den ankende part i medhold av forordningens artikkel 6 har krav på at hennes tid i Sverige medregnes ved beregningen av om hun oppfylder medlemskapsvilkåret i folketrygdloven § 15-2. På denne bakgrunn er det nødvendig å få avklart om overgangsstonad faller inn under det materielle virkeområdet (*ratione materiae*) til Forordning (EF) nr. 883/2004.
- 30) Artikkel 3 i Forordning (EF) nr. 883/2004 har overskriften «Områder som omfattes» og det heter her i femte ledd at «[d]enne forordning får ikke anvendelse på sosialhjelp». Det sondres altså mellom trygdeytelser («social security benefits»), som omfattes av forordningen, og sosialhjelp («social assistance») som faller utenfor.
- 31) Ved den nærmere klassifiseringen av en ytelse, legger EU-domstolen særlig vekt på ytelsens formål og betingelser, jf. sak C-372/18 *Dreyer* avsnitt 31. De to avgjørende kriteriene for hvorvidt en ytelse skal regnes som en trygdeytelse som omfattes av forordningen, synes for det første å være om ytelsen tildeles etter lovbestemte vilkår snarere enn etter en individuell vurdering av personlige behov, og, for det andre, om ytelsen vedrører én av de typene sosiale risikoer som er uttrykkelig nevnt i artikkel 3 første ledd i Forordning (EF) nr. 883/2004, jf. *Dreyer* avsnitt 32. Kriteriene er kumulative.
- 32) Når det gjelder det første kriteriet, har EU-domstolen uttalt at dette vil være oppfylt der tildelingen skjer på grunnlag av objektive vilkår som – såfremt de er oppfylt – gir vedkommende rettskrav på ytelsen, uten at den kompetente myndighet kan ta hensyn til andre personlige omstendigheter, jf. *Dreyer* avsnitt 33 med videre henvisninger. Ordlyden i folketrygdloven § 15-5 («ytes») taler etter rettens syn for at medlemmet har rettskrav på overgangsstonad dersom vilkårene er oppfylt. Retten har også merket seg, og dette antas å kunne være relevant for den EØS-rettslige klassifiseringen av ytelsen, at kravet til årsakssammenheng i § 15-5 første ledd i praksis anses oppfylt hvis forsørgeren velger å avstå fra lønnet arbeid for selv å ha omsorgen for barnet fram til barnet er ett år.
- 33) Når det gjelder det andre kriteriet, deler ikke Trygderetten den ankende parts oppfatning om at overgangsstonad må anses som en «maternity benefit» i henhold til Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 første ledd litra b. Imidlertid er retten i tvil om hvorvidt overgangsstonad skal regnes som en «familieytelse» etter artikkel 3 første ledd litra j. I forordningen artikkel 1 litra z er familieytelse definert som «alle naturalytelser eller kontantytelser til dekning av familieutgifter, unntatt bidragsforskudd og særlige stonader ved fødsel og adopsjon nevnt i vedlegg I». Denne definisjonen synes å favne vidt. I rundskriv R15-00 er overgangsstonad beskrevet som en «ytelse til livsopphold». I sak C-78/91 *Hughes* kom EU-domstolen til at en ytelse benevnt «family credit», som ble gitt til familier med lav inntekt, utgjorde en familieytelse ettersom den var forbeholdt familier med barn, og størrelsen på ytelsen varierte ut fra barnas alder, jf. avsnitt 19:

«[familiestøtten] skal (...) dekke familiens udgifter, hvilket navnlig fremgår af, at den kun udbetales, naar ansøgerens familie omfatter et eller flere børn, og at ydelsesbeløbet varierer alt efter børnenes alder.»

I sak C-449/16 *Martinez Silva* konkluderte EU-domstolen likeledes med at et italiensk bidrag til husstander med minst tre barn under 18 år og med inntekt under en viss grense måtte anses som en familieytelse etter Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 første ledd bokstav j. Fra avsnitt 24 hitsettes:

«[børnebidraget] tilkendes følgelig uden nogen form for individuel eller skønsmæssig bedømmelse af ansøgerens personlige behov, men efter lovbestemte kriterier. Dels består børnebidraget af et pengebeløb, der udbetales hvert år til modtagerne og har til formål at udligne forsørgerbyrder. Det er således tale om en kontantydelse, som via et offentligt bidrag til familiebudgettet har til formål at lette byrderne ved børns underhold.»

Formuleringen i siste punktum har EU-domstolen benyttet i flere saker som et moment som taler for at stønaden må anses som en familieytelse, jf. sak C-177/12 *Lachheb* avsnitt 35 med videre henvisninger.

- 34) I lys av EU-domstolens praksis er det etter Trygderettens syn mye som taler for at overgangsstonad må regnes som en trygdeytelse som omfattes av det materielle virkeområdet til forordning (EF) nr. 883/2004. Retten viser til at overgangsstonad synes å tilstås på grunnlag av objektive og lovbestemte vilkår som, såfremt de er oppfylt, gir medlemmet rettskrav på ytelsen. Videre kan det anføres at overgangsstonad må regnes som en familieytelse etter artikkel 3 første ledd litra j ettersom stønaden ytes til en særskilt kategori av familier, nemlig familier som består av en enslig forelder og ett eller flere barn, og stønaden har til formål å lette forsørgerbyrder for denne gruppen av familier, jf. definisjonen i forordningen artikkel 1 litra z. Retten er likevel i tvil om den EØS-rettslige klassifiseringen av overgangsstonad. Spørsmålet har formodentlig også store implikasjoner for en hel del saker. Retten viser til at norske myndigheter helt siden EØS-avtalen ble inngått har forutsatt at stønad til enslige forsørgere ligger utenfor EØS-avtalens materielle virkeområde, jf. St.prp. nr. 100 (1991-1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*, undertegnet i Oporto 2. mai 1992, kapittel 6.4.3. Dette bestyrker at spørsmålet bør forelegges EFTA-domstolen for endelig avklaring.
- 35) Selv om overgangsstonaden formelt sett er én stønad, kan det reises spørsmål om det reelt sett er tale om flere ulike stønader, med forskjellige inngangsvilkår. Det Trygderetten har behov for å få klarlagt, er den EØS-rettslige klassifiseringen av normaltilfellene, dvs. hvor stønad gis til enslig forelder med barn under åtte år, jf. folketrygdloven § 15-5 annet ledd første punktum. Når det yngste barnet fyller ett år, stilles det som nevnt visse vilkår (aktivitetskrav) til stønadsmottaker for fortsatt rett til stønad, jf. folketrygdloven § 15-6. På denne bakgrunn finner retten det hensiktsmessig også å stille spørsmål om hvorvidt et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til stønad når det yngste barnet fyller ett år, påvirker eller endrer stønadens karakter av trygdeytelse eller sosialhjelp i Forordning (EF) nr. 883/2004 sin forstand.
- 36) Dersom EFTA-domstolen kommer til at overgangsstonad faller utenfor det materielle virkeområdet til Forordning (EF) nr. 883/2004 er Trygderettens foreløpige syn at EØS-retten, herunder Direktiv 2004/38/EF (Unionsborgerdirektivet), ikke er til hinder for å anvende et vilkår som det i folketrygdloven § 15-2 på en økonomisk inaktiv person i As situasjon. Hvis EFTA-domstolen har et annet syn på dette, imøteser retten veiledning om hvilke regler som i så fall gjør seg gjeldende.

Partenes anførsler

- 37) **Den ankende part, A**, har i sin anke til Trygderetten blant annet anført:
- 38) Da hun flyttet til Norge sommeren 2017, var det ikke primært for å ta arbeid eller utdanning i Norge, men fordi hennes (helnorske) ektemann hadde flyttet til Norge i mars/april 2016 da han fikk jobb her.
- 39) NAV har lagt til grunn at hun hadde bodd i Norge i ett år og 10 måneder da hun søkte om overgangsstønad den 24. juni 2019, og at hun før hun flyttet til Norge hadde bodd i Sverige i cirka fem år. Dette er i det vesentlige korrekt.
- 40) Forutgående botid i Sverige må regnes med ved avgjørelsen av om kravet i folketrygdloven § 15-2 til tre års medlemskap i trygden er oppfylt. Dette følger av artikkel 6 i Forordning (EF) nr. 883/2004.
- 41) At Forordning (EF) nr. 883/2004 får anvendelse på en ytelse som overgangsstønad, følger av artikkel 3 litra b som i engelsk språkversjon lyder:
- «1. This Regulation shall apply to all legislation concerning the following branches of social security:
- (...)
- (b) maternity ... benefits;»
- 42) At den engelske språkversjonen benytter uttrykket «maternity benefits» taler for at virkeområdet ikke er begrenset til ytelser som gis i forbindelse med «svangerskap og fødsel», slik det heter i den norske språkversjonen. Denne tolkningen understøttes av de øvrige språkversjoner, jf. blant annet fransk og tysk versjon. Svensk og dansk språkversjon benytter begge uttrykket «moderskap» som er et videre begrep enn det som benyttes i den norske versjonen. På denne bakgrunn anføres det at etter artikkel 3 (1) litra b får forordningen anvendelse ikke bare på ytelser som gis i forbindelse med å *bli* mor, men også ytelser som gis i forbindelse med å *være* mor. Det siste er tilfellet for overgangsstønadens vedkommende.
- 43) Folketrygdloven kapittel 15 gjelder «Stønad til enslig mor eller far», og faller således direkte inn under virkeområdet til Forordning (EF) nr. 883/2004. Det samme gjelder den spesielle ytelsen overgangsstønad som ifølge folketrygdloven § 15-5 «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».
- 44) **Ankemotparten**, Arbeids- og velferdsdirektoratet, har anført:
- 45) Ytelsene i folketrygdloven kapittel 15, herunder overgangsstønaden, dekker en annen risiko enn de som er omfattet av Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 (1) bokstav a til j.

- 46) Overgangsstønaden dekker risikoen for å få problemer med å forsørge seg selv gjennom egen inntekt når man er alene om omsorgen for barn. Stønaden skal gi hjelp til selvhjelp slik at stønadsmottaker blir i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.
- 47) Ytelsene i kapittel 15, herunder overgangsstønaden, har derfor ikke dekning av familieutgifter som formål, jf. Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 (1) bokstav j, jf. artikkel 1 bokstav z. Overgangsstønaden kan heller ikke anses som en «maternity benefit», jf. artikkel 3 (1) bokstav b.
- 48) Formålet med overgangsstønaden er å sikre en minsteinntekt for personer som har blitt alene med omsorgen for barn, ikke å gi et bidrag til forsørgelsen av barnet. Det er videre et viktig formål med stønaden at stønadsmottaker skal ha en inntekt mens han eller hun er i en prosess mot å bli selvforsørget gjennom eget arbeid.
- 49) Full overgangsstønad gis med en fast sats som ligger på samme nivå som andre midlertidige inntektssikringsordninger. Satsen ligger cirka på samme nivå som minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger (ytelser til sikring av inntekt ved midlertidig sykdom) etter folketrygdloven kapittel 11, som etter § 11-20 (1) ligger på 2 G i året. I forarbeidene er det uttalt at det er ønskelig at disse to ytelsene skal være på samme nivå, jf. Ot.prp. nr. 77 (2007–2008) pkt. 4 og Prop. 54 L (2009 – 2010) pkt. 3.2. Skattemessige forhold førte til at overgangsstønaden ble hevet fra 2 G til 2,25 G, jf. Prop. 23 L (2013–2014). Dette viser at overgangsstønaden kun har til formål å sikre inntekt for medlemmet selv, ikke familieutgifter eller utgifter knyttet til forsørgelsen av barnet.
- 50) Overgangsstønaden er da også på samme nivå uavhengig av hvor mange barn man har.
- 51) I tillegg til å sikre en minsteinntekt, er et annet formål med ytelsene i kapittel 15 å motivere for og legge til rette for at personen på sikt skal kunne forsørge seg selv. Dette er bakgrunnen for vilkåret om yrkesrettet aktivitet (§ 15-6), at stønadsperioden som hovedregel er begrenset til 3 år (§ 15-8), og at det gis rett til stønader som gjør det mulig å gjennomføre utdanning med sikte på selvforsørgelse (§ 15-11). Personer som er i arbeid, kan få stønad til nødvendig barnetilsyn etter § 15-10, slik at de kan fortsette å forsørge seg gjennom egen inntekt.
- 52) Kostnader knyttet familieutgifter, og til forsørgelse av barna, dekkes etter norsk rett gjennom andre ytelser.
- 53) Det vises for det første til kontantstøtte, jf. lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte, og til barnetrygd etter lov av 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd. Disse to ytelsene, som har som formål å dekke familieutgifter, er rapportert inn som familieytelser, jf. Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 3 (1) bokstav j. En enslig mor eller far får etter barnetrygdloven § 9 barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetallet (utvidet barnetrygd). Dette tillegget er ment å bidra til å dekke merutgifter en forelder har til familieutgifter som følge av at vedkommende er enslig forsørger for barnet og bor alene.
- 54) For det andre plikter den andre forelderen å bidra til forsørgelsen av barnet/barna ved å betale et månedlig bidrag etter lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre. Det er barnet som har rett på bidraget, mens forelderen som barnet bor sammen med, betaler barnets kostnader og får bidraget på vegne av barnet. Dersom underholdsbidraget fra bidragspliktig ikke blir betalt i tide, eller dersom den bidragspliktige ikke kan betale, kan enslige foreldre få et bidragsforskudd (bidragsforskott) som er en statlig yttelse til enslige forsørgere, jf. lov 17.

februar 1989 nr. 2. Dette skal sikre enslige forsørgere midler til underhold av barna på et visst nivå hver måned

- 55) Rettspraksis fra EU-domstolen viser at det er et vilkår for å kunne få en ytelse at man har et barn, ikke i seg selv er tilstrekkelig for at ytelsen må regnes som en familieytelse i forordningens forstand. Det vises til dom i sak C-299/05 *Kommisjonen mot EU-Parlamentet*, hvor Kommisjonen hevdet at finske og svenske regler om pleiebidrag for barn måtte anses som familieytelser fordi disse to ytelsene hadde til formål å dekke familienes utgifter ved barnas handicap eller sykdom, jf. avsnitt 36–38. EU-domstolen la til grunn at ytelsene hadde til formål å gjøre det mulig for foreldrene å sikre at barna fikk pleie, overvåkning og eventuelt rehabilitering. Det ble derfor lagt til grunn at dette en ytelse ved sykdom, jf. artikkel 3 (1) bokstav a, se avsnitt 57–59.
- 56) Stønader etter folketrygdloven kapittel 9 (stønad ved barns og andre nærståendes sykdom) er på lignende vis rapportert inn som ytelser ved sykdom, jf. artikkel 3 (1) bokstav a. Til tross for at disse ytelsene har til formål å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive ved barns eller barnepassers sykdom og barns funksjonshemming, anses de ikke som familieytelser etter artikkel 3 (1) bokstav j, jf. artikkel 1 litra z.
- 57) Her ser man en tydelig parallell til overgangsstonaden. I begge tilfellene er det barnet som fører til at forelderen får problemer med å forsørge seg selv. For ytelser etter kapittel 9 er det knyttet til barnets sykdom. For ytelser etter kapittel 15 er det knyttet til at forelderen er alene om omsorgen for barnet. Og på samme måte som ytelser etter kapittel 9 må anses for å dekke risikoen ved sykdom (artikkel 3 (1) bokstav a), må ytelser etter kapittel 15 anses for å dekke risikoen ved å bli alene med omsorgen for barn. Dette bekrefter bare at man her står overfor en særegen risiko (*sui generis*) som ikke er omfattet av noen av alternativene som nevnes i artikkel 3 (1).
- 58) Hvis EFTA-domstolen skulle komme til at overgangsstonaden er omfattet av forordningen fordi den dekker risikoen familieutgifter, jf. artikkel 3 (1) bokstav j, jf. artikkel 1 bokstav z, mener NAV at det i tilfelle må være en ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter artikkel 70 (2) bokstav a i). Det vises til at overgangsstonaden ikke er avgiftsbasert og skal sikre medlemmet en minsteinntekt til livsopphold.

Spørsmål

- 1) Er en ytelse som overgangsstonaden – 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?

Oslo, 26. januar 2022



Leif Erlend Johannessen
rettens administrator