EFTA-DOMSTOLENS DOM

10. november 2026*

(*Trygd – Sammenleggingsprinsippet – Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 6 – Gyldighet av dokumenter utferdiget av den kompetente institusjonen i en annen EØS-stat etter forordning (EF) nr. 987/2009 artikkel 5 – Forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 76 – Prinsippet om lojalt samarbeid – EØS-avtalen artikkel 3 – Fri bevegelighet – EØS-avtalen artikkel 28 – EØS-avtalen artikkel 29 – Indirekte forskjellsbehandling – Rettferdiggjøring*)

I sak E-1/26,

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

A og B

og

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet,

avsier EFTA-DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), og dommerne Bernd Hammermann og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

- A, representert ved advokatene John Christian Elden og Olaf Halvorsen Rønning,

- B, representert ved advokat Jørn Are Gaski,

- den norske stat, representert ved Ida Thue, som partsrepresentant,

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- Spanias regjering, representert ved Manuel Acedo-Rico Montiel, som partsrepresentant,

- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Johanne Førde, Johanna Himmanen, Johannes Kohler og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Marzena Brauhoff og Bernd-Roland Killmann, som partsrepresentanter,

og etter å ha hørt muntlige innlegg på vegne av A, representert ved Olaf Halvorsen Rønning; B, representert ved advokat Hans Gerhard Drage; den norske stat, representert ved Ida Thue; ESA, representert ved Johanne Førde og Johannes Kohler; og Kommisjonen, representert ved Marzena Brauhoff, i rettsmøtet 9. juni 2026,

slik

D O M

I INNLEDNING

1 Anmodningen om en rådgivende uttalelse gjelder retten til uføretrygd i Norge og om kravene i nasjonal lovgivning om uføretrygd er forenlige med EØS-retten. Etter norsk rett oppnås rett til uføretrygd ved sammenhengende medlemskap i den nasjonale trygdeordningen i tre eller fem år, som blant annet oppnås ved å være lovlig bosatt i Norge. A og B oppfyller ikke disse vilkårene basert på botid i Norge, men begge har oppholdt seg og opparbeidet trygderettigheter i andre EØS-stater før de flyttet til Norge.

2 Anmodningen er fremsatt i en sak mellom A og B og den norske stat, representert ved Arbeids- og velferdsdirektoratet.

II RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

3 EØS-avtalen artikkel 3 lyder:

> *Avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale.*
>
> *De skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare.*
>
> *De skal videre lette samarbeidet innen rammen av denne avtale.*

4 EØS-avtalen artikkel 28 lyder i utdrag:

1. Fri bevegelighet for arbeidstagere skal gjennomføres mellom EFs medlemsstater og EFTA-statene.

2. Den frie bevegelighet innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstagere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.

3. Med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen, skal den frie bevegelighet gi rett til

a. å ta faktisk tilbudt arbeid,

b. å flytte fritt innen territoriet til EFs medlemsstater og EFTA-statene i dette øyemed,

c. å oppholde seg på territoriet til en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat for å arbeide der i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for innenlandske arbeidstagere,

d. å bli boende på territoriet til en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat etter å ha hatt arbeid der.

[...]

5 EØS-avtalen artikkel 29 lyder:

For å gjennomføre den frie bevegelighet for arbeidstagere og selvstendig næringsdrivende skal avtalepartene, i samsvar med bestemmelsene i vedlegg VI, med hensyn til sosial trygghet særlig sikre arbeidstagere og selvstendig næringsdrivende og deres pårørende:

a. at alle tidsrom som de enkelte nasjonale lovgivninger tillegger betydning for å oppnå og beholde retten til ytelser og for beregningen av dem, blir lagt sammen, og

b. at ytelser som tilkommer personer bosatt på avtalepartenes territorium, blir utbetalt.

6 Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2004 L 166, s. 1; norsk EØS-tillegg 2015 nr. 76, s. 40) («forordning 883/2004»), rettet ved EUT 2004 L 200, s.1, og EUT 2007 L 204, s. 30, ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 av 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 33; norsk EØS-tillegg 2011 nr. 54, s. 46) («beslutning nr. 76/2011») og er vist til i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (Trygd). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 31. mai 2012. Beslutningen trådte i kraft 1. juni 2012.

7 Avsnitt 10 i fortalen til forordning 883/2004 lyder:

Prinsippet om å behandle bestemte faktiske forhold eller hendelser inntruffet på en annen medlemsstats territorium som om de hadde funnet sted på territoriet til den medlemsstat hvis lovgivning får anvendelse, må imidlertid ikke påvirke prinsippet om at trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, skal legges sammen med den tid som er tilbakelagt etter den kompetente medlemsstats lovgivning. Tid som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, bør derfor utelukkende tas med i betraktning ved anvendelse av prinsippet om sammenlegging av tid.

8 Forordning 883/2004 artikkel 1 bokstav t, u og v, med overskriften «Definisjoner», lyder:

t) «trygdetid» tid med avgiftsinnbetaling, med lønnet arbeid eller med selvstendig virksomhet definert eller anerkjent som trygdetid etter lovgivningen den er tilbakelagt eller anses som tilbakelagt under, og all tid som sidestilles med slik tid, når den etter nevnte lovgivning anses som sidestilt med trygdetid,

u) «tid med lønnet arbeid» eller «tid med selvstendig virksomhet» tid definert eller anerkjent som slik tid etter lovgivningen den er tilbakelagt under, og all tid som sidestilles med slik tid, når den etter nevnte lovgivning anses som sidestilt med tid med lønnet arbeid eller tid med selvstendig virksomhet,

v) «botid» tid definert eller anerkjent som botid etter lovgivningen den er tilbakelagt eller anses som tilbakelagt under,

9 Forordning 883/2004 artikkel 4, med overskriften «Likebehandling», lyder:

Med mindre det er fastsatt noe annet i denne forordning, skal personer som omfattes av denne forordning, ha de samme rettigheter og plikter etter en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats borgere.

10 Forordning 883/2004 artikkel 5, med overskriften «Likebehandling med hensyn til ytelser, inntekter, faktiske forhold eller hendelser», lyder:

Med mindre det er bestemt noe annet i denne forordning, og på bakgrunn av de særlige gjennomføringsbestemmelser som er fastsatt, får følgende anvendelse:

a) når mottak av trygdeytelser og andre inntekter har visse rettsvirkninger etter den kompetente medlemsstats lovgivning, skal de relevante bestemmelser i denne lovgivning også få anvendelse på mottak av tilsvarende ytelser etter en annen medlemsstats lovgivning eller på inntekter i en annen medlemsstat,

b) når visse faktiske forhold eller hendelser gir rettsvirkninger etter den kompetente medlemsstats lovgivning, skal denne medlemsstat ta hensyn til tilsvarende faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen medlemsstat, som om de hadde funnet sted på dens eget territorium.

11 Forordning 883/2004 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.

12 Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 987/2009 av 16. september 2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2009 L 284, s. 1; norsk EØS-tillegg 2015 nr. 76, s. 89) («forordning 987/2009») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 og er vist til i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 2 (Trygd). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt og meddelt 31. mars 2012. Beslutningen trådte i kraft 1. juni 2012.

13 Forordning 987/2009 artikkel 5, med overskriften «Den rettslige gyldigheten av dokumenter og underlagsmateriale utferdiget i en annen medlemsstat», lyder:

1. Dokumenter som en medlemsstats institusjon har utferdiget og som i forbindelse med anvendelsen av grunnforordningen og gjennomføringsforordningen viser en persons stilling, og det underlagsmateriale som ligger til grunn for utferdigelsen av dokumentene, skal godtas av de øvrige medlemsstaters institusjoner så lenge de ikke er trukket tilbake eller erklært ugyldige av medlemsstaten der de ble utferdiget.

2. Når det er tvil om et dokuments gyldighet eller om riktigheten av de faktiske forhold som opplysningene i dokumentet bygger på, skal institusjonen i mottakerstaten be om nødvendig avklaring fra institusjonen som har utferdiget dokumentet, og eventuelt om at dokumentet trekkes tilbake. Institusjonen som har utferdiget dokumentet, skal ta begrunnelsen for å utferdige dokumentet opp til ny vurdering, og om nødvendig trekke det tilbake.

3. I samsvar med nr. 2 skal institusjonen på oppholds- eller bostedet, når det er tvil om opplysningene som den berørte personen har lagt fram, dokumentets eller underlagsmaterialets gyldighet eller riktigheten av de faktiske forhold som enkelthetene i dokumentet bygger på, på anmodning fra den kompetente institusjon og så langt det er mulig, foreta nødvendig etterprøving av opplysningene eller dokumentet.

4. Når de berørte institusjoner ikke blir enige, kan de kompetente myndigheter bringe saken inn for Den administrative kommisjon, tidligst en måned etter at anmodningen ble oversendt av institusjonen som mottok dokumentet. Den administrative kommisjon skal forsøke å oppnå enighet innen seks måneder fra den dag den fikk seg saken forelagt.

14 Forordning 987/2009 artikkel 12, med overskriften «Sammenlegging av tid», lyder:

1. Ved anvendelse av artikkel 6 i grunnforordningen skal den kompetente institusjon kontakte institusjonene i de medlemsstater hvis lovgivning den berørte personen også har vært undergitt, for å få fastlagt alle tidsrom som er tilbakelagt etter deres lovgivning.

2. Trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid tilbakelagt etter en medlemsstats lovgivning skal legges til den tid som er tilbakelagt etter enhver annen medlemsstats lovgivning, i den grad det er nødvendig av hensyn til anvendelsen av artikkel 6 i grunnforordningen, forutsatt at disse tidsrommene ikke sammenfaller.

3. Når trygdetid eller botid tilbakelagt med pliktig trygd etter en medlemsstats lovgivning sammenfaller med trygdetid tilbakelagt med frivillig trygd eller frivillig fortsatt trygd etter en annen medlemsstats lovgivning, skal bare den tid som er tilbakelagt med pliktig trygd medregnes.

4. Når trygdetid eller botid, men ikke sidestilt tid, er tilbakelagt etter en medlemsstats lovgivning og sammenfaller med sidestilt tid på grunnlag av en annen medlemsstats lovgivning, skal bare den tid som ikke er sidestilt medregnes.

5. Ethvert tidsrom som anses som sidestilt etter to eller flere medlemsstaters lovgivning, skal medregnes bare av institusjonen i den medlemsstat hvis lovgivning den berørte personen sist var undergitt på pliktig grunnlag forut for dette tidsrom. Dersom den berørte personen ikke var undergitt en medlemsstats lovgivning på pliktig grunnlag forut for det aktuelle tidsrom, skal dette tidsrom medregnes av institusjonen i den medlemsstat hvis lovgivning vedkommende først var undergitt på pliktig grunnlag etter det aktuelle tidsrom.

6. Dersom det ikke lar seg gjøre å fastsette nøyaktig tilbakelagt trygdetid eller botid etter en medlemsstats lovgivning, skal det antas at disse tidsrom ikke sammenfaller med trygdetid eller botid tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, og de skal, om det er rimelig, medregnes når det er til den berørte personens fordel.

15 Beslutning nr. H6 16. desember 2010 om anvendelsen av visse prinsipper i forbindelse med sammenlegging av perioder i henhold til artikkel 6 i forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2011 C 45, s. 5; norsk EØS-tillegg 2017 nr. 4, s. 726) («beslutning H6») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 92/2012 av 30. april 2012 (EUT 2012 L 248, s. 30; norsk EØS-tillegg

2012 nr. 50, s. 35) og er vist til i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 3.H6 (Trygd) som en rettsakt som avtalepartene skal ta behørig hensyn til.

Nasjonal rett

16 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd («folketrygdloven») § 1-3 lyder:

Loven skal tolkes og anvendes i samsvar med prinsippene om fri bevegelighet og lik behandling slik de kommer til uttrykk i EØS-avtalens hoveddel.

17 Folketrygdloven § 2-1 lyder:

Personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden.

Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. En person som flytter til Norge, regnes som bosatt fra innreisedatoen.

Det er et vilkår for medlemskap at vedkommende har lovlig opphold i Norge.

Ved midlertidig fravær fra Norge som ikke er ment å vare mer enn 12 måneder, regnes vedkommende fortsatt som bosatt her. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende skal oppholde seg eller har oppholdt seg i utlandet mer enn seks måneder pr. år i to eller flere påfølgende år.

18 Folketrygdloven § 2-2 lyder:

En person som ikke er medlem i trygden etter § 2-1, er likevel pliktig medlem i trygden dersom han eller hun er arbeidstaker (§ 1-8) i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkelen i forbindelse med leting etter eller utvinning av olje, gass eller andre naturressurser. Dette gjelder bare dersom ikke noe annet er bestemt i eller i medhold av denne loven.

Det er et vilkår at vedkommende har lovlig adgang til å ta inntektsgivende arbeid i Norge eller på norsk kontinentalsokkel.

19 Folketrygdloven § 12-1 a lyder:

Uføretrygd er en ytelse ved uførhet etter trygdeforordningen. Bestemmelsene i dette kapitlet skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til relevante bestemmelser i EØS-avtalens hoveddel, trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og bi- og multilaterale trygdeavtaler, se §§ 1-3 a og 1-3 b.

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser som supplerer eller legger til rette for etterlevelse av bestemmelser om ytelser ved uførhet i trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen.

20 Folketrygdloven § 12-2 lyder:

> *Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har vært medlem i folketrygden i de siste fem årene fram til uføretidspunktet, se § 12-8. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, ses det bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.*
>
> *Vilkåret om fem års forutgående medlemskap i første ledd gjelder ikke for en person som har vært medlem i trygden i minst ett år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om uføretrygd, dersom*
>
> *a. vedkommende ble ufør før fylte 26 år og da var medlem i trygden, eller*
>
> *b. vedkommende etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år.*
>
> *Vilkåret i første ledd gjelder ikke dersom vedkommende var medlem i folketrygden på uføretidspunktet og uføretrygd ved 100 prosent uføregrad:*
>
> *a. beregnet av grunnlaget etter § 12-11 første ledd minst vil svare til halvparten av høy sats etter § 12-13 andre ledd tredje punktum, eller*
>
> *b. beregnet på grunnlag av perioder med medlemskap minst vil svare til halvparten av minsteytelsen etter § 12-13 andre ledd.*
>
> *Framtidig trygdetid skal ikke regnes med, se § 12-12 femte ledd.*

III FAKTUM OG SAKSGANG

As sak

21 A er født i Pakistan og er nå spansk statsborger. Han flyttet til Spania i 2005 og arbeidet der før han flyttet til Norge 10. april 2013. A ble ufør i januar 2016 og søkte om uføretrygd i Norge 19. desember 2017. As søknad ble avslått i vedtak fra Arbeids- og velferdsforvaltningen («Nav»). Vedtaket ble stadfestet ved kjennelse fra Trygderetten 7. september 2020. A har begjært gjenåpning for Trygderetten to ganger uten å få medhold, og har søkt om uføretrygd på nytt. Det har derfor vært fattet ulike vedtak og kjennelser. Tvistetema i saken har blant annet vært tidspunktet for når uførhet inntraff, og om A har hatt medlemskap i den nasjonale trygdeordningen i en tilstrekkelig lang periode til å ha krav på uføretrygd.

22 Vedtaket hovedsaken gjelder, ble fattet etter at A søkte om uføretrygd på nytt 29. juli 2021. Han fikk avslag ved Navs vedtak 16. november 2021, med den begrunnelse at han ikke oppfylte kravet i folketrygdloven § 12-2 første ledd om fem års medlemskap i den nasjonale trygdeordningen forut for uføretidspunktet i januar 2016, eller de alternative vilkårene i folketrygdloven § 12-2 andre eller tredje ledd.

23 Norske myndigheter har to ganger innhentet informasjon fra spanske myndigheter på blankett E205 ES, første gang 4. april 2019 i forbindelse med den første behandlingen av søknaden og andre gang 22. november 2021. Nav ba om tilleggsopplysninger og mottok svar fra spanske myndigheter i brev 17. januar 2022.

24 Trygderetten stadfestet avslaget fra Nav klageinstans i kjennelse 1. august 2024, og konkluderte blant annet med at kravet til sammenhengende forutgående medlemskap i den nasjonale trygdeordningen i fem år før uføretidspunktet ikke var oppfylt. I kjennelsen fastslo Trygderetten følgende:

> *NAV har innhentet trygdetidsopplysninger fra Spania, som viser at han er registrert med trygdetid i Spania i følgende perioder:*
>
> *17.01.2008 – 31.01.2009*
>
> *02.12.2009 – 19.02.2011*
>
> *01.08.2011 – 16.12.2011*
>
> *01.02.2012 – 23.02.2012*
>
> *02.04.2012 – 17.05.2012*
>
> *25.09.2012 – 24.12.2012*
>
> *28.11.2013 – 12.12.2013*

25 A brakte saken inn for Borgarting lagmannsrett, med påstand om at Trygderettens vedtak var ugyldig. Saken ble avgjort ved Borgarting lagmannsretts dom og kjennelse 4. februar 2025, etter forenklet domsbehandling, hvor staten ble frifunnet.

26 I Borgarting lagmannsretts dom står det:

> *A fyller etter dette ikke vilkåret om medlemskap i Norge de siste fem årene før uføretidspunktet.*
>
> *Medlemstid i andre EØS-land medregnes imidlertid ved vurderingen av forutgående medlemskap, se trygdeforordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 6 og 45. Trygdetid fra Norge og trygdetid fra andre EØS-stater kan derfor legges sammen, jf. trygdeforordningen artikkel 6. Det er imidlertid et krav at trygdetiden må være sammenhengende, også ved sammenlegging med trygdetid fra EØS-stater.*
>
> *Etter de opplysningene som er gitt fra spanske myndigheter, mangler A trygdetid fra Spania i perioden fra 25. desember 2012 til han flyttet til Norge, 10. april 2013, slik Trygderetten har lagt til grunn. Lagmannsretten viser blant annet til bilag 83 til tilsvaret. I brev til norske myndigheter er det fra spanske myndigheter opplyst at et vilkår for medlemskap i Spania er at man er i arbeid, og dette er bakgrunnen for*

oppholdet i trygdetid i Spania. Lagmannsretten viser blant annet til bilag 86 til tilsvaret.

Lagmannsretten viser også til en oversettelse av et brev sendt til A fra spanske myndigheter (med hånd påført «bilag nr. 233»). Brevet er framlagt av A 26. november 2024 under «Diverse dokumenter». Det framgår også av dette brevet at man i Spania bare opptjener trygderettigheter når man er i arbeid. Å bo i Spania er altså ikke tilstrekkelig.

Det framgår for øvrig også av brevet til A at spanske myndigheter har sendt over informasjon til norske myndigheter fem ganger. Lagmannsretten kan ikke se at det er holdepunkter for å betvile de opplysningene spanske myndigheter har gitt Nav.

I Norge er alle som er bosatt i riket, i utgangspunktet pliktige medlemmer av folketrygden. Andre EØS-land kan ha andre vilkår for medlemskap enn Norge, og i mange andre EØS-land er bosetting ikke et tilstrekkelig kriterium for medlemskap i vedkommende lands trygdeordning. Flere land har krav om yrkesaktivitet, enten som arbeidstaker eller som selvstendig næringsdrivende.

27 A har anket til Høyesterett, og Høyesteretts ankeutvalg traff slik beslutning 9. mai 2025:

Anken fremmes til behandling i Høyesterett for lovanvendelsen knyttet til spørsmålet om kravet til forutgående medlemskap etter folketrygdloven § 12-2 er oppfylt. For øvrig tillates ikke anken fremmet.

Bs sak

28 B er født i Marokko og er nå tysk statsborger. Hun flyttet fra Marokko til Tyskland i 1996 og deretter til Norge i 2005.

29 Nøyaktig dato for flytting til Norge har tidligere vært et tvistetema i saken. For Høyesterett skal det, basert på lagmannsrettens avgjørelse av spørsmålet, legges til grunn at B flyttet til Norge tidligst i mai 2005. Hun ble ufør i april 2008.

30 B fremsatte krav om uføretrygd 19. juni 2018. NAV innhentet opplysninger om trygdetid fra tyske myndigheter på blankett E205 DE, som er datert 22. august 2019.

31 Nav avslo i vedtak 8. oktober 2019 krav om uføretrygd med den begrunnelse at B ikke oppfylte vilkåret om tre års sammenhengende medlemskap i den nasjonale trygdeordningen og/eller den tyske trygdeordningen forut for uføretidspunktet. Nav mente også at hun heller ikke oppfylte de alternative vilkårene i folketrygdloven § 12-2 andre eller tredje ledd. Om medlemskap i den nasjonale trygdeordningen i Tyskland fremgår det av vedtaket:

Vi har mottatt dokumentasjon fra trygdemyndighetene i Tyskland om at du var medlem i deres trygdeordning i periodene:

Fra og med ***Til og med***

01.03.2004 31.10.2004

01.07.2003 01.07.2003

01.07.1996 30.09.2002

Vi har ikke medtatt perioder oppgitt med bare typebetegnelse 8.1.2. Dette ettersom de ikke ifølge den Tyske blanketter [sic] bare er med i vurderingen for førtidspensjon, og utfra praksis som legger til grunn at dette ikke er perioder som vurderes ved rett til Tysk uføreytelse.

32 Nav klageinstans stadfestet i vedtak 15. desember 2020 at B ikke hadde krav på uføretrygd. B brakte saken inn for Trygderetten, som avsa kjennelse 14. desember 2022 hvor vedtaket ble stadfestet.

33 B brakte saken inn for Eidsivating lagmannsrett, som stanset saken fordi B også hadde bedt om gjenopptakelse av det tidligere avslaget. I avslag på begjæringen fra Nav klageinstans, datert 18. august 2023, fremgår det blant annet:

I begjæringen om gjenopptak anfører den ankende part at det har skjedd en alvorlig feil i saksbehandlingen ved at NAV ikke har vurdert hennes medlemskap i den tyske trygden etter den totale tyske trygdetiden. I denne sammenheng viser vi til kjennelsen der Trygderetten har bemerket at tyske trygdemyndigheter ikke har oppgitt relevant trygdetid etter 31. oktober 2004 og at verken NAV eller Trygderetten skal overprøve disse opplysningene. Dette er riktig forståelse, jf. blant annet LA-2016-200383.

34 Saksbehandlingen for lagmannsretten ble deretter gjenopptatt. Eidsivating lagmannsrett frifant staten i dom 17. februar 2025. I dommen fremgår blant annet følgende:

Opplysninger innhentet fra tyske myndigheter viser at B opptjente trygdetid i Tyskland slik: Fra og med 1. juli 1996 til og med 30. september 2002, fra og med 1. juli 2003 til og med 1. juli 2003 og til sist fra og med 1. mars 2004 til og med 31. oktober 2004. Norske myndigheter skal uprøvd legge opplysninger fra andre lands myndigheter til grunn, jf. gjennomføringsforordringen artikkel 5. B kan derfor ikke høres med at NAV skulle ha undersøkt de tyske reglene eller at NAV har anvendt de tyske reglene feil. Lagmannsretten bemerker likevel at det uansett ikke er holdepunkter for at opplysningene fra tyske myndigheter er gale. Under saksforberedelsen kan det se ut til at det var et tema om norske myndigheter hadde brukt riktig skjema ved innhenting av opplysninger fra tyske myndigheter. Lagmannsretten oppfatter at denne anførselen er frafalt, men kan uansett ikke se at det er begått feil ved innhenting av opplysningene.

B har også gjort gjeldende at trygdeforordningen artikkel 51, som gjelder sammenlegging av trygdetid, må føre til at hun har rett til uføretrygd. Det er som nevnt et ubetinget krav for rett til uføretrygd etter norske regler at forutgående trygdetid må være sammenhengende. Den siste perioden med opptjening av trygdetid som gir rett til uføretrygd etter tyske regler opphørte 31. oktober 2004.

Lagmannsretten forstår EØS-regelverket dithen at dersom B hadde hatt trygdetid i Tyskland ut mars 2005 skulle denne vært tatt med i beregningen. Det er imidlertid ikke tilfellet her. Det kan ikke utledes av trygdeforordningen artikkel 6 eller artikkel 51 at norske myndigheter har en ubetinget plikt til å legge tidligere trygdetid tilbakelagt i et annet EØS-land til norsk trygdetid uavhengig av når trygdetiden ble tilbakelagt i det andre landet, slik B gjør gjeldende. Lagmannsretten kan derfor ikke se at det er i strid med EØS-avtalen eller trygdeforordningen ikke å legge medlemstid i Tyskland sammen med norsk trygdetid.

35 B har anket til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg fremmet 25. juni 2025 anken for så vidt gjelder rettsanvendelsen. For øvrig ble anken ikke tillatt fremmet.

Spørsmålene forelagt EFTA-domstolen

36 Høyesterett besluttet 9. februar 2026 å anmode EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. Anmodningen ble registrert ved EFTA-domstolen samme dag. Høyesterett har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

1. Når retten til uføretrygd i den kompetente staten (Norge) er betinget av en forutgående periode med medlemskap i trygdeordningen som blant annet kan oppnås ved botid i denne staten, hvilken tid i en annen EØS-stat (Spania/Tyskland) er da relevant for sammenlegging med perioder i den kompetente staten etter trygdeforordningen artikkel 6, og på hvilke vilkår skal slik sammenlegging skje?

Skal det tas hensyn til

- *perioder med botid i den andre staten etter trygdeforordningens artikkel 1 v*
- *perioder med trygdetid i den andre staten etter trygdeforordningens artikkel 1 t*

  eller

- *flere/eventuelt andre perioder i den andre staten?*

2. Kan den kompetente staten, ved avgjørelsen av hvilken tid i en annen EØS-stat som er sammenleggbar etter trygdeforordningen artikkel 6, basere seg utelukkende på de svarene som den andre staten gir i samsvar med gjennomføringsforordningen på blankett E 205 eller nyere ekvivalenter, eller må den kompetente staten i situasjoner som de foreliggende innhente flere opplysninger, herunder opplysninger om botid og om hva som utgjør trygdetid/sidestilles med slik tid i den andre staten?

3. Stiller trygdeforordningen artikkel 6 og/eller EØS-avtalen artikkel 28 og 29 krav, og i tilfelle hvilke, til hvordan et nasjonalt vilkår om sammenhengende trygdetid/trygdemedlemskap som vilkår for å oppnå uføretrygd må praktiseres i tilfeller som de foreliggende, hvor det skal skje en sammenlegging med perioder fra en annen EØS-stat?

37 Det vises til de skriftlige innleggene offentliggjort på EFTA-domstolens hjemmeside for en mer utfyllende redegjørelse for argumentene og forslagene til svar fremsatt for EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

IV EFTA-DOMSTOLENS SVAR

Spørsmål 1

38 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak hvordan sammenleggingsprinsippet fastsatt i forordning 883/2004 artikkel 6 skal anvendes når retten til ytelser ved uførhet etter nasjonal lovgivning er betinget av forutgående tilknytning til den nasjonale trygdeordningen, som kan oppnås gjennom en periode med botid i den aktuelle staten. Den anmodende domstolen ønsker å få klargjort hvilke perioder i en annen EØS-stat som etter forordning 883/2004 artikkel 6 er relevante for sammenlegging med perioder i den kompetente EØS-staten, og på hvilke vilkår slik sammenlegging skal skje. Den anmodende domstolen spør særlig om det skal tas hensyn til perioder med botid etter forordning 883/2004 artikkel 1 bokstav v, perioder med trygdetid etter samme forordning artikkel 1 bokstav t, eller andre perioder i den aktuelle EØS-staten.

39 For å gi den anmodende domstolen et nyttig svar må det innledningsvis påpekes at formålet med forordning 883/2004 er å koordinere EØS-statenes trygdeordninger for å sikre at retten til fri bevegelighet for personer kan utøves effektivt. Forordningen moderniserte og forenklet reglene i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 (OJ English Special Edition 1971(II), s. 416), samtidig som den videreførte sistnevntes formål. Rettspraksis knyttet til forordning 1408/71 kan derfor være relevant for tolkningen av forordning 883/2004 (jf. dom 18. april 2024 i *A mot NAV (Minsteytelse)*, E-3/23, avsnitt 53 og rettspraksis vist til der).

40 Domstolen bemerker videre at den norske uføretrygden hovedsaken gjelder, slik det også fremgår av folketrygdloven § 12-1 a, utgjør en «ytelse ved uførhet» etter forordning 883/2004 artikkel 3 nr. 1 bokstav c og dermed faller inn under forordningens materielle virkeområde.

41 Det fremgår av anmodningen at folketrygdloven § 12-2 har blitt tolket slik at den stiller krav om sammenhengende medlemskap i den nasjonale trygdeordningen i fem år forut for uføretidspunktet. Folketrygdloven § 2-1 fastsetter at personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i den nasjonale trygdeordningen. Det fremgår av anmodningen og de skriftlige innleggene fra partene i saken at tvisten for den anmodende domstolen vedrørende spørsmål 1 særlig gjelder om periodene som skal legges sammen etter forordning 883/2004 artikkel 6 utelukkende skal omfatte perioder med trygdetid eller også perioder med botid tilbakelagt i andre EØS-stater.

42 I den foreliggende saken har både A og B tilbakelagt trygdetid i Spania og Tyskland før de flyttet til Norge, om enn med avbrudd av ulike årsaker.

43 A har anført at selv om han ikke har hatt sammenhengende trygdetid i Spania, har han hatt sammenhengende perioder med botid i denne staten. Ettersom en person kan oppnå medlemskap i den norske trygdeordningen ved å være bosatt i Norge, gjør A gjeldende at norske myndigheter ved vurdering av retten til en ytelse ved uførhet etter forordning 883/2004 artikkel 5 er forpliktet til å ta hensyn til perioder med botid i Spania.

44 B har anført at norske myndigheter ved sammenleggingen av perioder ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til hennes «nøytrale trygdetid» etter tysk rett ved vurderingen av retten til uføretrygd i Norge. I sitt skriftlige innlegg har B forklart at begrepet «nøytral trygdetid» viser til perioder som etter tysk rett kan regnes med i en gitt referanseperiode ved vurdering av retten til en ytelse ved uførhet selv om det ikke ble betalt avgifter, forutsatt at de faktiske periodene med trygdetid, der avgifter har blitt betalt, er tilstrekkelige. B gjør derfor gjeldende at en slik «nøytral trygdetid» må medregnes ved sammenleggingen etter forordning 883/2004 artikkel 5.

45 EFTA-domstolen bemerker at prinsippet om likebehandling med hensyn til ytelser, inntekter og faktiske forhold er fastsatt i artikkel 5 i forordning 883/2004. Det er i denne sammenheng at forordning 883/2004 artikkel 5 b fastsetter at dersom visse faktiske forhold eller hendelser gir rettsvirkninger etter den kompetente EØS-statens lovgivning, skal denne EØS-staten ta hensyn til tilsvarende faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen EØS-stat, som om de hadde funnet sted på dens eget territorium (jf. dom 29. juli 2022 i *Anna Bryndís Einarsdóttir*, E-5/21, avsnitt 25, og dom 12. mars 2020 i *Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle*, C-769/18, EU:C:2020:203, avsnitt 43).

46 Forordning 883/2004 artikkel 5 må imidlertid tolkes i lys av avsnitt 10 i forordningens fortale. Avsnittet fastsetter at prinsippet om å behandle bestemte forhold eller hendelser inntruffet på en annen EØS-stats territorium som om de hadde funnet sted på territoriet til den EØS-staten hvis lovgivning får anvendelse, ikke må påvirke prinsippet om at trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som er tilbakelagt etter en annen EØS-stats lovgivning, skal legges sammen med den tid som er tilbakelagt etter den kompetente EØS-statens lovgivning. Perioder som er tilbakelagt etter en annen EØS-stats lovgivning, bør derfor utelukkende medregnes ved anvendelse av prinsippet om sammenlegging av perioder.

47 Følgelig gjelder forordning 883/2004 artikkel 5 b plikten til den kompetente EØS-staten å ta hensyn til bestemte forhold eller hendelser som finner sted i en annen EØS-stat, som fødsel, død eller ulykke, og regulerer ikke sammenleggingen av perioder som er tilbakelagt i en annen EØS-stat (jf. dom 21. mai 2026 i *Sociálna poisťovňa, ústredie,* C-717/24, EU:C:2026:441, avsnitt 50).

48 EFTA-domstolen bemerker i denne sammenheng at forordning 883/2004 artikkel 6 gjennomfører det grunnleggende prinsippet om at perioder skal legges sammen ved vurdering av retten til ytelser, som fastsatt i EØS-avtalen artikkel 29 bokstav a. Dette prinsippet er ment å sikre at utøvelsen av retten til fri bevegelighet ikke fører til at arbeidstakere fratas trygdefordeler de ville hatt rett til om de hadde tilbrakt den aktuelle

tiden med arbeid i bare én EØS-stat (jf. dom i *Anna Bryndís Einarsdóttir*, E-5/21, sitert over, avsnitt 23 og rettspraksis vist til der).

49 I den forbindelse fastsetter forordning 883/2004 artikkel 6 at den kompetente institusjonen i en EØS-stat hvis lovgivning setter tilbakelagt trygdetid, tid med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som et vilkår for å oppnå rett til ytelser, skal, 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 EØS-stats lovgivning, som om dette var tid tilbakelagt etter lovgivningen den anvender.

50 Forordning 883/2004 artikkel 1 bokstav t definerer «trygdetid» som tid med avgiftsinnbetaling, med lønnet arbeid eller med selvstendig virksomhet definert eller anerkjent som trygdetid etter lovgivningen den er tilbakelagt eller anses som tilbakelagt under, og all tid som sidestilles med slik tid, når den etter nevnte lovgivning anses som sidestilt med trygdetid.

51 Forordning 883/2004 artikkel 1 bokstav u definerer «tid med lønnet arbeid» eller «tid med selvstendig virksomhet» som tid definert eller anerkjent som slik tid etter lovgivningen den er tilbakelagt under, og all tid som sidestilles med slik tid, når den etter nevnte lovgivning anses som sidestilt med tid med lønnet arbeid eller tid med selvstendig virksomhet.

52 Forordning 883/2004 artikkel 1 bokstav v definerer «botid» som tid definert eller anerkjent som botid etter lovgivningen den er tilbakelagt eller anses som tilbakelagt under.

53 Ettersom forordning 883/2004 ikke fastsetter vilkårene for opptjening av trygdetid, tid med lønnet arbeid eller botid, defineres disse vilkårene, som det fremgår av forordningen artikkel 1 bokstavene t, u og v, utelukkende etter lovgivningen i den EØS-staten der den aktuelle tiden er tilbakelagt (jf. dom 21. oktober 2021 i *Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, C-866/19, EU:C:2021:865, avsnitt 26).

54 Det følger av dette at eventuelle perioder som skal legges sammen, fastsettes med henvisning til nasjonal rett i hver av de berørte EØS-statene (jf. dom 11. november 2004 i *Adanez-Vega*, C-372/02, EU:C:2004:705, avsnitt 54). Den kompetente institusjonen må derfor legge sammen perioder som kvalifiserer til dekning mot en bestemt risiko, og som er gjennomført i en annen EØS-stat. I denne saken synes det å være uomtvistet at A og B har tilbakelagt trygdetid som gir rett til ytelser ved uførhet etter henholdsvis spansk og tysk rett.

55 Det faktum at medlemskap i den norske trygdeordningen er pliktig for personer som er bosatt i Norge, medfører etter forordning 883/2004 ikke at botid tilbakelagt i andre EØS-stater som etter disse statenes lovgivning ikke utgjør kvalifikasjonsperioder for rett til ytelser ved uførhet, skal legges sammen av den kompetente institusjonen i Norge ved vurderingen av retten til ytelser ved uførhet.

56 På samme måte er spørsmålet om «nøytral trygdetid», som B viser til, gir rett til ytelser ved uførhet, en sak som må vurderes etter tysk rett, som fastsetter hvilke perioder som anerkjennes eller defineres som kvalifikasjonsperioder for den aktuelle ytelsen. Avhengig av lovgivningen i en EØS-stat kan både tid med avgiftsinnbetaling og tid som sidestilles med trygdetid, anses som kvalifikasjonsperioder for å fastslå rett til en ytelse, dvs. trygdetid.

57 I lys av det ovenstående må svaret på det første spørsmålet bli at ved sammenlegging av perioder etter forordning 883/2004 artikkel 6 med sikte på å fastslå rett til en ytelse etter nasjonal rett, må det tas hensyn til perioder som kvalifiserer til ytelser angående den aktuelle risikoen etter lovgivningen i en annen EØS-stat.

Spørsmål 2

58 Ved sitt andre spørsmål spør den anmodende domstolen om den kompetente EØS-staten, ved avgjørelsen av hvilken tid i en annen EØS-stat som er sammenleggbar etter forordning 883/2004 artikkel 6, utelukkende kan basere seg på de svarene som den andre EØS-staten har gitt i samsvar med forordning 987/2009 på blankett E205 eller nyere ekvivalenter, eller om den kompetente EØS-staten i situasjoner som de hovedsaken gjelder, må innhente flere opplysninger, herunder opplysninger om botid og om hva som utgjør trygdetid eller anses som sidestilt med slik tid i den andre EØS-staten.

59 Forordning 987/2009 artikkel 12 nr. 1 fastsetter at den kompetente institusjonen ved anvendelse av forordning 883/2004 artikkel 6 skal kontakte institusjonene i de EØS-stater hvis lovgivning den berørte personen også har vært undergitt, for å få fastlagt alle tidsrom som er tilbakelagt etter deres lovgivning.

60 Det fremgår av anmodningen at norske myndigheter i hovedsaken innhentet informasjon fra spanske og tyske myndigheter på standardiserte blanketter om hvilke tidsrom A og B hadde tilbakelagt som ga rett til trygdedekning i disse statene. Den anmodende domstolen ønsker imidlertid å få avklart om norske myndigheter innhentet disse opplysningene på riktig måte, og om de burde ha innhentet andre relevante opplysninger.

61 Forordning 883/2004 artikkel 76 gir uttrykk for prinsippet om lojalt samarbeid mellom avtalepartene som fastsatt i EØS-avtalen artikkel 3. Artikkel 76 pålegger dermed de berørte institusjonene en plikt til å foreta en grundig vurdering av de faktiske forholdene og dermed sikre at opplysningene i en avgjørelse etter denne forordningen er riktige. Det følger også av prinsippet om lojalt samarbeid at de berørte EØS-statene er forpliktet til å anvende forordning 883/2004 på riktig måte. Dette innebærer at den berørte institusjonen, uavhengig av sine tidligere avgjørelser, er forpliktet til å basere sine vurderinger på personens faktiske situasjon (jf. dom 14. desember 2021 i *ISTM*, E-1/21, avsnitt 36).

62 For å sikre korrekt anvendelse av bestemmelsene i forordning 883/2004 og 987/2009 fastsetter disse forordningene detaljerte ordninger for utveksling av opplysninger og

samarbeid mellom EØS-statene. Spesielt er den gjensidige informasjonsutvekslingen og samarbeidet fastsatt i forordning 883/2004 artikkel 76 ment å sikre at de berørte institusjonene har nødvendige opplysninger for å sikre korrekt anvendelse av forordningene (jf. dom i *ISTM*, E-1/21, sitert over, avsnitt 37).

63 Forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 1 fastsetter at dokumenter som en EØS-stats institusjon har utferdiget og som i forbindelse med anvendelsen av forordningene 883/2004 og 987/2009 viser en persons stilling, og det underlagsmaterialet som ligger til grunn for utferdigelsen av dokumentene, skal godtas av de øvrige EØS-staters institusjoner så lenge de ikke er trukket tilbake eller erklært ugyldige av den EØS-staten der de ble utferdiget (jf. dom 24. januar 2023 i *Maitz*, E-5/22, avsnitt 56).

64 Videre fastsetter forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 2 at når det er tvil om et dokuments gyldighet eller riktigheten av de faktiske forhold som opplysningene i dokumentet bygger på, skal institusjonen i mottakerstaten be om nødvendig avklaring fra institusjonen som har utferdiget dokumentet, og eventuelt om at dokumentet trekkes tilbake. Institusjonen som har utferdiget dokumentet, skal ta begrunnelsen for å utferdige dokumentet opp til ny vurdering, og om nødvendig trekke det tilbake.

65 Dersom en EØS-stat betviler riktigheten av et utstedt dokument, er den kompetente EØS-staten som har utferdiget dokumentet, forpliktet til på ny å vurdere om blanketten ble utstedt på riktig grunnlag, og om nødvendig trekke det tilbake (jf. dom 14. desember 2004 i *Tsomakas mfl.*, E-3/04, avsnitt 31).

66 Når de berørte institusjoner ikke blir enige, kan de kompetente myndigheter etter forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 4 bringe saken inn for Den administrative kommisjon, tidligst en måned etter at anmodningen ble oversendt av institusjonen som mottok dokumentet. Den administrative kommisjon skal forsøke å oppnå enighet innen seks måneder fra den dagen den fikk seg saken forelagt.

67 Under omstendigheter som i hovedsaken må den kompetente institusjonen derfor godta og legge til grunn dokumentene utstedt av den relevante institusjonen i en annen EØS-stat i samsvar med forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 1. Dersom den kompetente institusjonen imidlertid betviler et dokuments gyldighet eller riktigheten av de faktiske forhold som opplysningene i dokumentet bygger på, skal denne institusjonen etter den nevnte forordningen artikkel 5 nr. 2 be om nødvendig avklaring fra den utstedende institusjonen, eventuelt at dokumentet trekkes tilbake. Dersom de berørte institusjonene ikke kommer til enighet, kan saken bringes inn for Den administrative kommisjon i samsvar med forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 4.

68 Som ESA og Kommisjonen har anført, bekreftes en slik tolkning av Den administrative kommisjons beslutning H6. Det er en beslutning som avtalepartene må ta behørig hensyn til. Kommisjonen har særlig vist til punkt 2 i beslutningen, der det fremgår at sammenleggingsprinsippet innebærer at tid som er oppgitt av andre EØS-stater, skal legges sammen, uten at det stilles spørsmål ved kvaliteten på denne tiden.

69 I lys av det ovenstående må svaret på det andre spørsmålet bli at den kompetente EØS-staten ved sammenlegging av perioder etter forordning 883/2004 artikkel 6 skal legge til grunn dokumentene utstedt av en annen EØS-stat i samsvar med forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 1. Dersom den kompetente EØS-staten betviler riktigheten av et utstedt dokument, krever imidlertid prinsippet om lojalt samarbeid fastsatt i EØS-avtalen artikkel 3 at den kompetente EØS-staten innhenter ytterligere opplysninger fra den andre EØS-staten som har utstedt dokumentet, i samsvar med forordning 883/2004 artikkel 76 og forordning 987/2009 artikkel 5 nr. 2.

Spørsmål 3

70 Ved sitt tredje spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om forordning 883/2004 artikkel 6 og/eller EØS-avtalen artikkel 28 og 29 stiller krav til hvordan et vilkår i nasjonal lovgivning om sammenhengende tilknytning til den nasjonale trygdeordningen som betingelse for å oppnå ytelser ved uførhet må anvendes i situasjoner som hovedsaken gjelder.

71 Det fremgår av anmodningen at kravet fastsatt i folketrygdloven § 12-2 har blitt tolket slik at bestemmelsen stiller krav om sammenhengende medlemskap i den norske trygdeordningen i fem år forut for uføretidspunktet. Tidligere krevde denne bestemmelsen at den berørte personen måtte ha vært sammenhengende medlem i tre år før uføretidspunktet.

72 Som det fremgår av de skriftlige innleggene fra partene i saken, har det blitt anført at kravet om sammenhengende medlemskap har blitt anvendt slik at ethvert avbrudd i medlemskapet i den aktuelle perioden medfører at kravet ikke er oppfylt. Dermed medfører selv et kort avbrudd i medlemskapet i praksis at kravet om sammenheng begynner å løpe på nytt. Ettersom den aktuelle perioden videre fastsettes med henvisning til datoen da uførheten inntraff, kan en person med avbrudd i medlemskapet derfor risikere aldri å få rett til norsk uføretrygd.

73 Som den anmodende domstolen har redegjort for, er kravet om sammenhengende medlemskap i folketrygdloven § 12-2 underlagt visse unntak fastsatt i samme bestemmelse. For det første skal kravet om fem års forutgående medlemskap ikke gjelde for en person som har vært medlem i trygdeordningen i minst ett år umiddelbart før han eller hun setter frem krav om uføretrygd, dersom: (a) vedkommende ble ufør før fylte 26 år og da var medlem i den nasjonale trygdeordningen, eller (b) vedkommende etter fylte 16 år har vært medlem i den nasjonale trygdeordningen med unntak av maksimum fem år. For det andre skal kravet om fem års forutgående medlemskap ikke gjelde dersom vedkommende var medlem i den nasjonale trygdeordningen på uføretidspunktet, og uføretrygd ved 100 prosent uføregrad utgjør en viss andel som nærmere angitt i andre bestemmelser i folketrygdloven.

74 Det er imidlertid enighet mellom partene i hovedsaken om at disse unntakene ikke kommer til anvendelse på situasjonene til A og B.

75 Det er på denne bakgrunn at den anmodende domstolen ønsker å få avklart om og på hvilke vilkår et slikt krav i nasjonal lovgivning om sammenhengende tilknytning kan være forenlig med EØS-retten.

76 Innledningsvis bør det minnes om at EØS-retten ikke begrenser EØS-statenes kompetanse til selv å organisere sine trygdeordninger. I fravær av harmonisering på EØS-nivå, er det opp til lovgiverne i den enkelte EØS-stat å fastsette vilkårene for rett til trygdeytelser. Når EØS-statene utøver denne kompetansen, må de imidlertid overholde EØS-retten og særlig bestemmelsene i EØS-avtalen som gir alle EØS-borgere rett til å reise og oppholde seg fritt på EØS-statenes territorium (jf. dom 16. juni 2026 i *ESA* mot *Island (EASA)*, E-30/24, avsnitt 82 og rettspraksis vist til der).

77 EØS-avtalen artikkel 28 nr. 1 fastsetter at fri bevegelighet for arbeidstakere skal gjennomføres mellom EUs medlemsstater og EFTA-statene. Alle bestemmelser i EØS-avtalen om fri bevegelighet for arbeidstakere har som formål å lette EØS-borgeres utøvelse av alle typer yrkesvirksomhet i hele EØS og utelukker tiltak som kan være til skade for EØS-borgere når de ønsker å utøve økonomisk virksomhet på en annen EØS-stats territorium (jf. dom 15. juli 2021 i *ESA* mot *Norge*, E-9/20, avsnitt 100 og 101 og rettspraksis vist til der).

78 For å nå disse målene fastsetter EØS-avtalen artikkel 29 bokstav a at EØS-statene på trygdeområdet særlig skal sikre at alle tidsrom som EØS-statenes lovgivninger tillegger betydning for å oppnå og beholde retten til ytelser og for beregning av dem, blir lagt sammen. Formålet med EØS-avtalen artikkel 29 er å bidra til størst mulig bevegelsesfrihet. Det er fast rettspraksis at bestemmelsene i forordning 883/2004, som er vedtatt for å gjennomføre EØS-avtalen artikkel 29, må tolkes i lys av dette formålet (jf. dommen i *A* mot *NAV (Minsteytelse)*, E-3/23, sitert over, avsnitt 54).

79 Formålet med EØS-avtalen artikkel 29 innebærer at vandrearbeidere hverken må miste retten til trygdeytelser eller få ytelsenes størrelse redusert fordi de har utøvd sin rett til fri bevegelighet. Forordning 883/2004 søker å forhindre at en arbeidstaker som etter å ha utøvd sin rett til fri bevegelighet har arbeidet i mer enn én EØS-stat, blir behandlet mindre gunstig enn en arbeidstaker som har arbeidet i bare én EØS-stat, uten objektiv begrunnelse. Dette gjenspeiles også i avsnittene 4 og 5 i fortalen til forordning 883/2004, som sier at selv om det er nødvendig å respektere særtrekkene i nasjonal trygdelovgivning og kun utarbeide et system for koordinering, må de berørte personer samtidig sikres likebehandling etter de ulike nasjonale lovgivningene (jf. dommen i *A* mot *NAV (Minsteytelse)*, E-3/23, sitert over, avsnitt 56).

80 EFTA-domstolen bemerker i denne sammenheng at prinsippet om ikke-diskriminering kommer konkret til uttrykk på trygdeområdet i EØS-avtalen artikkel 28 og forordning 883/2004 artikkel 4. Derfor må forordning 883/2004 artikkel 4 i prinsippet tolkes på samme måte og i samsvar med EØS-avtalen artikkel 28 (jf. dom 11. april 2024 i *Sozialministeriumservice*, C-116/23, EU:C:2024:292, avsnitt 48 og 54).

81 I lys av målet som forfølges, gjennomfører forordning 883/2004 artikkel 6 det grunnleggende sammenleggingsprinsippet ved vurdering av rett til ytelser som fastsatt

i EØS-avtalen artikkel 29 bokstav a. I denne sammenheng minner EFTA-domstolen om at sammenleggingsprinsippet er ment å sikre at utøvelsen av retten til fri bevegelighet ikke medfører at arbeidstakere fratas trygdefordeler de ville hatt rett til om de hadde tilbrakt den aktuelle tiden med lønnet arbeid i bare én EØS-stat (jf. dommen i *Anna Bryndís Einarsdóttir*, E-5/21, sitert over, avsnitt 23 og rettspraksis vist til der, jf. dom 21. januar 2016 i *Kommisjonen* mot *Kypros*, C-515/14, EU:C.2016:30, avsnitt 41 og 42).

82 Følgelig må det undersøkes om EØS-avtalen artikkel 28 og 29 er til hinder for et krav om sammenhengende tilknytning til en nasjonal trygdeordning ved sammenlegging etter forordning 883/2004 artikkel 6.

83 EFTA-domstolen minner om at det er fast rettspraksis at anvendelsen av sammenleggingsprinsippet ikke er slik at sammenhengen i den trygdetiden vedkommende har tilbakelagt blir avbrutt av det faktum at vedkommende etter å ha flyttet fra en EØS-stat til en annen EØS-stat, i en kort periode hverken var i arbeid eller registrert som arbeidssøkende i sistnevnte stat, eller at dette faktum utelukker anvendelsen av sammenleggingsregelen fastsatt i forordning 883/2004 artikkel 6 (jf. dom 26. oktober 1995 i *Klaus,* C-482/93, EU:C:1995:349, avsnitt 30).

84 Problemstillingen i denne saken gjelder imidlertid avbrudd i trygdetid som ikke har direkte sammenheng med konsekvensene av flytting til en annen EØS-stat.

85 Den norske stat gjør gjeldende at ettersom perioder med trygdetid opptjent i andre EØS-stater regnes med på samme vilkår som om de var opptjent etter norsk lovgivning, medfører ikke folketrygdloven § 12-2 at arbeidstakere som har oppholdt seg i andre EØS-stater, behandles mindre gunstig enn de som bare har oppholdt seg i Norge.

86 I denne sammenheng minner EFTA-domstolen om at selv om EØS-statene fortsatt har myndighet til å fastsette vilkårene for rett til trygdeytelser, kan de vedtatte vilkårene ikke føre til direkte eller indirekte forskjellsbehandling av EØS-arbeidstakere. Selv når perioder som er tilbakelagt etter lovgivningen i en annen EØS-stat, medregnes på samme vilkår som om de var tilbakelagt etter nasjonal lovgivning, kan slike vilkår ha større innvirkning på vandrearbeidere (jf. dom 3. mars 2011 i *Tomaszewska*, C-440/09, EU:C:2011:114, avsnitt 24 og 31, og dom 4. oktober 1991 i *Paraschi*, C-349/87, EU:C:1991:372, avsnitt 24).

87 For å kunne vurdere om det aktuelle nasjonale kravet har en slik virkning, er det nødvendig å ta hensyn til hele den rettslige og faktiske konteksten som er relevant for situasjonen i hovedsaken. Selv om medlemmer i den norske trygdeordningen er forpliktet til å betale avgift, er hovedvilkåret for medlemskap bosted, uavhengig av om avgift faktisk er betalt. Medlemskap i de nasjonale trygdeordningene i andre EØS-stater kan derimot være basert utelukkende på avgiftsinnbetaling, som typisk er knyttet til lønnet arbeid.

88 Det fremgår av anmodningen at da A og B oppholdt seg i henholdsvis Spania og Tyskland, var de omfattet av slike avgiftsbaserte trygdeordninger som i hovedsak var

knyttet til deres status som arbeidstakere. Som følge av dette opplevde både A og B en rekke avbrudd i dekningen gjennom disse nasjonale trygdeordningene. Som opplyst i anmodningen fremgikk det følgelig av dokumentene utstedt av de kompetente myndighetene i Spania og Tyskland at periodene med trygdetid som A og B hadde tilbakelagt, ikke var sammenhengende. Derfor konkluderte den kompetente institusjonen i Norge med at selv om periodene med medlemskap tilbakelagt i den norske trygdeordningen ble medregnet, oppfylte ikke A og B kravet om sammenhengende medlemskap i de nødvendige periodene for å ha rett til uføretrygd i Norge.

89 Ettersom medlemskap i den nasjonale trygdeordningen først og fremst er knyttet til bosted, vil en person som befinner seg i samme situasjon som A og B, men som bare har bodd og arbeidet i Norge, fortsatt oppfylle kravet om sammenhengende medlemskap til tross for tilsvarende avbrudd i arbeidssituasjon. Kravet om sammenhengende tilknytning påvirker derfor særlig personer som utøver sin rett til fri bevegelighet, ettersom avbrudd i trygdetid er et vanlig trekk ved arbeidsbaserte avgiftsordninger, noe som typisk blir tatt hensyn til ved å anvende ulike typer referanseperioder og/eller beregningsregler. I motsetning til hva den norske stat gjør gjeldende, er situasjonene altså sammenlignbare, ettersom begge typer trygdesystemer har ordninger som tar hensyn til situasjoner der en person ikke betaler avgifter.

90 På bakgrunn av de rettslige og faktiske omstendighetene som er relevante for situasjonen i hovedsaken, blir dermed personer som A og B, som har arbeidet i andre EØS-stater enn Norge, behandlet mindre gunstig enn arbeidstakere som bare har arbeidet i Norge.

91 Derfor vil et krav om sammenhengende tilknytning i seg selv kunne ramme arbeidstakere som er statsborgere i andre EØS-stater hardere enn arbeidstakere som bare har arbeidet i Norge. Et slikt krav kan også føre til at arbeidstakere fratas trygdefordeler som de ville hatt rett til om de hadde tilbrakt den aktuelle tiden med arbeid i bare én EØS-stat. Denne virkningen blir ikke avhjulpet av unntakene fastsatt i folketrygdloven § 12-2, som uansett ikke kommer til anvendelse for situasjonene til A og B.

92 Det følger av dette at et slikt krav utgjør indirekte forskjellsbehandling mellom norske borgere og statsborgere i andre EØS-stater.

93 Det er fast rettspraksis at en nasjonal regel som indirekte forskjellsbehandler EØS-borgere, kan rettferdiggjøres av tvingende allmenne hensyn, forutsatt at den er egnet til å sikre oppnåelsen av det fastsatte målet og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å nå det (jf. dom 20. november 2024 i *Bygg & Industri Norge*, E-2/24, avsnitt 94 og rettspraksis vist til der, og dom 17. desember 2010 i *Kottke*, E-5/10, avsnitt 40).

94 I den foreliggende saken har den norske stat vist til behovet for å unngå risiko for å alvorlig undergrave den nasjonale trygdeordningens økonomiske stabilitet.

95 Selv om rent økonomiske hensyn ikke kan utgjøre tvingende allmenne hensyn som rettferdiggjør en restriksjon på en grunnleggende frihet som EØS-avtalen sikrer, har

EFTA-domstolen lagt til grunn at risikoen for alvorlig undergraving av trygdeordningens økonomiske stabilitet kan utgjøre et slikt tvingende allment hensyn for så vidt som dette kan ha konsekvenser for det generelle beskyttelsesnivået (jf. dom 5. mai 2021 i *Straffesaken mot N*, E-8/20, avsnitt 97, og dom 5. desember 2024 i *K* mot *Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Grensekryssende helsetjenester)*, E-15/23, avsnitt 89).

96 I den foreliggende saken har EFTA-domstolen imidlertid ikke fått forelagt opplysninger som kan vise at kravet om sammenhengende medlemskap er egnet til å nå ovennevnte mål, eller at det ikke går lenger det som er nødvendig for å oppnå det.

97 Både ESA og Kommisjonen har i sine skriftlige innlegg påpekt at den norske lovgivningen om risiko for uførhet, utgjør «lovgivning av type B» etter forordning 883/2004 artikkel 44 nr. 1. Dette innebærer at sammenlegging av perioder som er tilbakelagt i en annen EØS-stat når det gjelder dekning mot denne risikoen, kun tjener til å gi rett til ytelse ved uførhet. Deretter skal størrelsen på en slik ytelse beregnes forholdsmessig, slik at beløpet tilsvarer de periodene som er tilbakelagt i Norge. Som ESA og Kommisjonen har gjort gjeldende, er det i relasjon til det fastsatte målet derfor ikke forholdsmessig å nekte EØS-borgere som har utøvd sin rett til fritt å flytte til Norge, adgang til slike forholdsmessige ytelser utelukkende fordi de har hatt avbrudd i sine medlemskapsperioder.

98 I lys av det ovenstående må svaret på det tredje spørsmålet bli at EØS-avtalen artikkel 28 og 29 utelukker anvendelsen av et krav om sammenhengende medlemskap slik som fastsatt i den norske folketrygdloven § 12-2 første ledd, ved sammenlegging etter forordning 883/2004 artikkel 6.

V SAKSOMKOSTNINGER

99 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Norges Høyesterett, følgende rådgivende uttalelse:

1. **Ved sammenlegging av perioder etter artikkel 6 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger med sikte på å fastslå rett til en ytelse etter nasjonal rett, må det tas hensyn til perioder som kvalifiserer til ytelser angående den aktuelle risikoen etter lovgivningen i en annen EØS-stat.**

2. **Ved sammenlegging av perioder i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 6 skal den kompetente EØS-staten legge til grunn dokumentene utstedt av en annen EØS-stat i samsvar med artikkel 5 nr. 1 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 987/2009 av 16. september 2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger. Dersom den kompetente EØS-staten betviler riktigheten av et utstedt dokument, krever imidlertid prinsippet om lojalt samarbeid fastsatt i EØS-avtalen artikkel 3 at den kompetente EØS-staten innhenter ytterligere opplysninger fra den andre EØS-staten som har utstedt dokumentet, i samsvar med forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 76 og forordning (EF) nr. 987/2009 artikkel 5 nr. 2.**

3. **EØS-avtalen artikkel 28 og 29 utelukker anvendelsen av et krav om sammenhengende medlemskap slik som fastsatt i folketrygdloven § 12-2 første ledd, ved sammenlegging etter forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 6.**

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 10. november.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President