



EFTA-DOMSTOLENS DOM

29. juli 2022*

(Forordning (EF) nr. 883/2004 – Trygd – Familieytelser – Overgangsstønad – Vilkår om yrkesrettet aktivitet)

I sak E-2/22,

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

A

og

Arbeids- og velferdsdirektoratet

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

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), Per Christiansen og Bernd Hammermann, dommere,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

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

- den norske stat v/ Arbeids- og velferdsdirektoratet, representert ved Ida Thue, som partsrepresentant,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Ewa Gromnicka, Erlend Møinichen Leonhardsen og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

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

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

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra den norske stat, representert ved Ida Thue; ESA, representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen; og Kommisjonen, representert ved Bernd-Roland Killmann, i digitalt rettsmøte 24. mai 2022,

slik

Dom

I Rettslig bakgrunn

EØS-rett

- 1 Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2004 L 166, s. 1), rettet ved EUT 2004 L 200, s. 1 og EUT 2007 L 204, s. 30 («forordningen»), ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 av 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 33, og EØS-tillegg 2011 nr. 54, s. 46), 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, og beslutningen trådte i kraft 1. juni 2012.
- 2 Forordningen artikkel 1, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

I denne forordning menes med:

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

j) familieytelser.

[...]

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

[...]

5. Denne forordning får ikke anvendelse på

a) sosialhjelp og medisinsk hjelp, eller

[...]

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

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

- å oppnå, beholde eller få tilbake rett til ytelser, eller for at denne rettighet skal ha en viss varighet,
- å få lovfestet trygdedekning, eller
- å få adgang til eller fritak for pliktig trygd, frivillig trygd eller frivillig fortsatt trygd,

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

5 Forordningen artikkel 70 nr. 2, med overskriften «Alminnelig bestemmelse», lyder:

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

a) har til formål enten

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

eller

ii) utelukkende å sikre et særlig vern for personer med nedsatt funksjonsevne, noe som er nært knyttet til den berørte personens sosiale forhold i den berørte medlemsstat,

og

b) utelukkende finansieres ved pliktig skatt til dekning av generelle offentlige utgifter, og der vilkårene for å tilstå og beregne ytelser ikke er avhengig av avgiftsbetaling fra mottakerens side. Ytelser som gis som tillegg til en avgiftsbasert ytelse, skal imidlertid ikke anses som avgiftsbaserte ytelser bare av denne grunn,

og

c) er oppført i vedlegg X.

Nasjonal rett

6 Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 (folketrygdloven) § 15-1 fastsetter at formålet med stønad etter folketrygdloven kapittel 15 er å sikre inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

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

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

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

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

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

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

Med enslig mor eller far menes et medlem som er ugift, separert eller skilt. Medlem som lever sammen med en person han eller hun har barn med eller er skilt eller

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

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

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

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

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

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

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

a. er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid,

b. har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker,

c. gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid som arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal kunne få eller beholde et arbeid, eller

d. etablerer egen virksomhet, se § 4-6 tredje ledd.

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

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

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

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

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

- 12 Av folketrygdloven § 15-7 følger det at årlig overgangsstønad utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet (kr 106 399), noe som på tidspunktet for anmodningen tilsvarte kr 239 397.
- 13 Folketrygdloven § 15-8, med overskriften «Stønadsperiode», lyder:

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 stønadperiode 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.

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

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

Overgangsstønad skal ikke reduseres hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Stønad 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 nærstående sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 og svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14.

[...]

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

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

Stønad kan ytes til barnet har fullført fjerde skoleår. For barn som har fullført fjerde skoleår, kan det gis stønad til tilsyn når barnet må ha vesentlig mer tilsyn enn det som er vanlig for jevnaldrende, eller når medlemmet på grunn av sitt arbeid må

være borte fra hjemmet i lengre perioder eller på andre tidspunkter enn det en vanlig arbeidsdag medfører. Stønad til barnetilsyn kan også gis i inntil ett år når medlemmet har en forbigående sykdom som hindrer vedkommende i å være i arbeid.

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

Departementet kan gi forskrifter om stønad til barnetilsyn.

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

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

a. utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av utdanningen,

b. utgifter til hjemreiser i forbindelse med utdanningen,

c. nødvendige utgifter til flytting fra hjemstedet i forbindelse med utdanningen eller i forbindelse med arbeid etter at utdanningen er gjennomført,

d. nødvendige utgifter til tilsyn for barn i forbindelse med utredning eller gjennomføring av utdanningen,

e. nødvendige ekstrautgifter til bolig i forbindelse med utredning, eller gjennomføring av utdanningen,

f. stønad til dekning av dokumenterte utgifter til læremidler.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 19 Forskriften § 1, med overskriften «Personer som tidligere har vært medlemmer», lyder:

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

- 20 Forskriften § 2, med overskriften «Unntak fra kravet til forutgående medlemskap», lyder:

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

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

b. hun eller han tidligere har vært medlem, og

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

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

II Faktum og saksgang

- 21 Saksøker i hovedsaken, A, er svensk statsborger. Hun flyttet til Norge i august 2017, da 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.

- 22 Våren 2019 ble A separert fra ektefellen. Fylkesmannen utstedte separasjonsbevilling den 21. juni 2019.
- 23 Den 24. juni 2019 fremsatte A krav om overgangsstønad. I søknaden oppga hun at hun ventet barn, med forventet termin dato 25. juli 2019. Av søknaden fulgte det videre at A hadde kommet inn på et lærested i Oslo fra høsten dette år, og at hun skulle ta en bachelorgrad der i perioden 2019 til 2022. Feltet i søknaden for arbeidsforhold de siste seks måneder sto tomt. Det følger av anmodningen 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.
- 24 Arbeids- og velferdsetaten («NAV») avsto kravet om overgangsstønad i vedtak av 26. juni 2019. Begrunnelsen for avslaget var at folketrygdloven § 15-2 krevde tre års forutgående medlemskap i trygden, mens A kun hadde i underkant av to år.
- 25 As barn ble født 28. juli 2019. Ifølge anmodningen er barnefar svensk statsborger bosatt i Sverige, og han forventes å ha lite kontakt med barnet.
- 26 Avslaget på As søknad om overgangsstønad ble stadfestet av NAV Klageinstans i vedtak av 29. oktober 2019, med samme begrunnelse som NAV.
- 27 I anken til Trygderetten anfører A at avslaget var i strid med EØS-regelverket. Hun viser til at overgangsstønad må anses som en ytelse til mor ved svangerskap og fødsel etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav b), og at forordningen dermed kommer til anvendelse. Hun anfører at hun etter forordningen artikkel 6 har krav på å få medregnet tiden i Sverige ved vurderingen av om hun oppfyllte medlemskapsvilkåret i folketrygdloven § 15-2.
- 28 NAV Klageinstans er uenig i As anførsler. NAV Klageinstans viser til fast og konsistent myndighetspraksis helt siden EØS-avtalen ble inngått, hvoretter overgangsstønad var forutsatt å falle utenfor det saklige anvendelsesområde til forordningen og dens forgjenger, forordning (EØF) nr. 1408/71. Ettersom forordningen ikke kommer til anvendelse i saken, må folketrygdloven § 15-2 tolkes bokstavelig slik at det med medlemskap i trygden menes trygdetid i Norge.
- 29 På denne bakgrunn besluttet Trygderetten å anmode EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. Anmodningen var datert onsdag 26. januar 2022 og ble registrert ved EFTA-domstolen påfølgende dag. Trygderetten har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

1. *Er en ytelse som overgangsstønaden – jf. folketrygdloven § 15-5 første ledd, jf. annet ledd første punktum – omfattet av det materielle virkeområdet til forordning (EF) nr. 883/2004 etter*

a. artikkel 3 første ledd, særlig litra j [nr. 1 bokstav j)], eller

b. artikkel 3 tredje ledd [nr. 3], 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?*

30 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige ramme, de faktiske forhold, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter vil i det følgende bare bli nevnt eller drøftet så langt dette er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

III EFTA-domstolens svar

31 Ved det første spørsmål spør Trygderetten i hovedsak om en ytelse som overgangsstønaden utgjør en familieytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j), eller en ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter artikkel 3 nr. 3, jf. artikkel 70. Ved sitt andre spørsmål spør Trygderetten om det er relevant for vurderingen av det første spørsmål at det gjelder et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til den aktuelle ytelse når det yngste barnet fyller ett år. EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å besvare de to spørsmål samlet.

32 Med hensyn til om overgangsstønaden utgjør en særlig, ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 3 sammenholdt med artikkel 70, peker EFTA-domstolen på at det fremgår klart av ordlyden i artikkel 70 nr. 2 bokstav c) at det med særlige, ikke-avgiftsbaserte kontantytelser menes utelukkende dem som er oppført i vedlegg X til forordningen, som tilpasset ved nr. 1 bokstav k) i vedlegg VI til EØS-avtalen. Siden overgangsstønad ikke er nevnt i dette vedlegg, utgjør den ikke en slik ytelse (jf. dommen i *Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle*, C-769/18, EU:C:2020:203, avsnitt 35).

33 Når det gjelder spørsmålet om en ytelse som overgangsstønaden utgjør en familieytelse, må det først fastslås om den omfattes av de deler av trygdesystemet som er nevnt i forordningen artikkel 3 nr. 1. Ifølge fast rettspraksis er skillet mellom ytelser som omfattes av forordningens virkeområde, og de som faller utenfor, basert på den enkelte ytelses art, særlig dens formål og vilkårene for å oppnå ytelsen. Det er ikke avhengig av om den er klassifisert som en trygdeytelse i nasjonal lovgivning (se sak E-8/20 *Straffesak mot N*, dom

5. mai 2021, avsnitt 50, og jf. dommen i *INPS*, C-350/20, EU:C:2021:659, avsnitt 52 og rettspraksis som det vises til der).

- 34 En ytelse kan klassifiseres som en trygdeytelse når den oppfyller to vilkår: Først må den aktuelle ytelse gis uten noen individuell og skjønnsmessig vurdering av personlige behov til mottakere på grunnlag av en rettslig definert stilling. For det andre må ytelsen være knyttet til en av risikoene som er uttrykkelig nevnt i artikkel 3 nr. 1 i forordningen (se *Straffesak mot N*, som omtalt over, avsnitt 51).
- 35 Det første vilkår er oppfylt hvis en ytelse etter objektive kriterier som, dersom de er oppfylt, gir rett til ytelsen slik at vedkommende myndighet ikke har noen myndighet til å ta hensyn til andre personlige omstendigheter (jf. dommen i *Dreyer*, C-372/18, EU:C:2019:206, avsnitt 33 og rettspraksis som det vises til der). Videre er det fast rettspraksis når det gjelder ytelser som gis, avslås eller hvis størrelse beregnes på grunnlag av mottakerens ressurser, at ytelsen ikke gis etter en individuell vurdering av søkerens personlige behov, forutsatt at et objektivt kriterium som er definert i lovgivningen gir rett til ytelsen uten at vedkommende myndighet har anledning til å ta andre personlige omstendigheter i betraktning (jf. dommen i *INPS*, som omtalt over, avsnitt 55 og rettspraksis som det vises til der).
- 36 Det følger av anmodningen at en enslig forelder som på grunn av omsorg for et barn under åtte år midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først etter en tid med omstilling eller utdanning kan få et arbeid, har rett til overgangsstønad, forutsatt at de øvrige vilkår om forutgående medlemskap og yrkesrettet aktivitet er oppfylt. Den aktuelle lovgivning gir dermed ifølge anmodningen et rettskrav, uten at vedkommende myndighet har anledning til å ta andre personlige omstendigheter i betraktning.
- 37 Det faktum at inntekt fra arbeid og ytelser medfører en reduksjon i en ytelse, eller at en ytelse kan falle bort eller avslås for personer som mottar visse andre ytelser, under omstendigheter slik som den hovedsaken gjelder, innebærer ingen individuell og skjønnsmessig vurdering fra vedkommende myndigheters side. Den skjønnsmessige vurdering av en mottakers personlige behov må fremfor alt gjelde vedkommendes berettigelse på den aktuelle ytelse (jf. dommen i *INPS*, som omtalt over, avsnitt 56).
- 38 Det andre vilkår er oppfylt hvis ytelsen dekker en av risikoene som er uttrykkelig nevnt i forordningen artikkel 3 nr. 1. I den foreliggende sak er spørsmålet om en ytelse som overgangsstønaden utgjør en familieytelse etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j). Begrepet ytelse skal ikke tolkes og anvendes etter de respektive kriterier i nasjonal lovgivning, men etter EØS-retten (jf. dommen i *Stewart*, C-503/09, EU:C:2011:500, avsnitt 35).
- 39 Ifølge etablert rettspraksis må trygdeytelser, uavhengig av særtrekk i de ulike nasjonale rettssystem, anses å være av samme type dersom deres formål og gjenstand samt grunnlaget de beregnes av og vilkårene for å oppnå dem, er identiske. På den annen side må særtrekk som er rent formelle, ikke anses som relevante kriterier for klassifiseringen av ytelser. For

å skille mellom ulike kategorier trygdeytelser må den risiko den enkelte ytelse dekker, tas i betraktning (se sak E-8/20 *Straffesak mot N*, som omtalt over, avsnitt 52 og rettspraksis som det vises til der).

- 40 EFTA-domstolen peker på at ESA og Kommisjonen på den ene side og den norske stat på den annen er uenige om en ytelse som overgangsstønad er knyttet til en av risikoene nevnt i forordningen artikkel 3 nr. 1. Ifølge ESA og Kommisjonen bør ytelsen som hovedsaken gjelder, betraktes som en ytelse til dekning av familieutgifter, og dermed anses som en familieytelse etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j). Den norske stat gjør gjeldende at overgangsstønad dekker en særlig risiko, nemlig risikoen for at en enslig forelder skal være ute av stand til å forsørge seg selv, som ikke er en av risikoene nevnt i artikkel 3 nr. 1. Den norske stat peker videre på at overgangsstønad er eldre enn EØS-avtalen, og at den alltid har forstått det slik at overgangsstønad i sin helhet faller utenfor forordningens virkeområde.
- 41 Når det gjelder den norske stats forståelse av overgangsstønad, peker EFTA-domstolen på at den i sin tolkning av EØS-avtalen ikke kan være bundet av EØS-statens blotte forventninger til det nøyaktige innhold i de forpliktelser de påtar seg (se sak E-5/06 *ESA mot Liechtenstein*, Sml. 2007 s. 296, avsnitt 63). Følgelig er det faktum at den norske stat helt siden EØS-avtalen trådte i kraft, har ansett at denne ytelse faller utenfor virkeområdet for forordningen og dens forgjenger, uten betydning for klassifiseringen.
- 42 Når det gjelder om en bestemt ytelse utgjør en familieytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j), peker EFTA-domstolen på at begrepet «familieytelse» i artikkel 1 bokstav z) er definert til å omfatte alle naturalytelser eller kontantytelser til dekning av familieutgifter, unntatt bidragsforskudd og særlige stønader ved fødsel og adopsjon nevnt i vedlegg I til forordningen. EFTA-domstolen peker videre på at uttrykket «til dekning av familieutgifter» skal tolkes slik at det særlig viser til et offentlig bidrag til en families budsjett for å lette den økonomiske byrde ved å forsørge barn (jf. dommen i *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, EU:C:2020:269, avsnitt 38 og rettspraksis som det vises til der).
- 43 Videre er dekning av slike familieutgifter forenlig med målene nevnt i forordningen betraktning 1, nemlig å bidra til å forbedre levestandarden og arbeidsvilkårene for personer som har utøvd sin rett til fri bevegelighet (jf. dommen i *Offermanns*, C-85/99, EU:C:2001:166, avsnitt 40).
- 44 Ifølge anmodningen gis overgangsstønad som en rettighet til en enslig forelder som på grunn av omsorg for et barn under åtte år midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først etter en tid med omstilling eller utdanning kan få et arbeid, forutsatt at de øvrige vilkår om forutgående medlemskap og yrkesrettet aktivitet er oppfylt. Overgangsstønad gis dermed for et barn; og bortsett fra alderskriteriet er det ingen andre kriterier knyttet til barnet. EFTA-domstolen peker på, slik også Kommisjonen har anført,

at det er omsorg for ett eller flere barn som er det grunnleggende aspektet ved overgangsstønad (jf. dommen i *Hoever og Zachow*, C-245/94 og C-312/94, EU:C:1996:379, avsnitt 24).

- 45 Videre vil en nær forbindelse mellom familieutgifter og en ytelse innebære at en slik ytelse er en familieytelse etter forordningen (jf. dommen i *Maaheimo*, C-333/00, EU:C:2002:641, avsnitt 26). Videre må en ytelse som er ment å sette en av foreldrene i stand til å vie seg til oppdragelsen av et lite barn, og som nærmere bestemt er utformet som godtgjøring for å oppdra et barn, for å dekke andre kostnader ved omsorg og oppdragelse av et barn og eventuelt redusere de økonomiske ulemper som avkall på en yrkesaktivitet medfører, behandles som en familieytelse (jf. dommen i *Kuusijärvi*, C-275/96, EU:C:1998:279, avsnitt 60).
- 46 Som påpekt av Kommissjonen, gis overgangsstønad for ett eller flere barn som trenger omsorg og forsørgelse. En slik ytelse letter derfor objektivt sett en enslig forelders økonomiske byrde ved å forsørge ett eller flere barn og reduserer de økonomiske ulemper som avkall på en yrkesaktivitet medfører fordi han eller hun vie seg til oppdragelsen av et lite barn som enslig forelder. Følgelig er det en så nær forbindelse mellom familieutgifter og en ytelse som den hovedsaken gjelder, at en slik ytelse må anses som en familieytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j).
- 47 Det at en ytelse også kan ha andre funksjoner, for eksempel å oppmuntre til arbeid og utdanning som er nødvendig for å komme inn på arbeidsmarkedet, gjennom et krav om yrkesaktivitet, medfører ikke at ytelsen unntas fra forordningens virkeområde, så lenge den dekker minst én eller flere av risikoene nevnt i forordningen artikkel 3 nr. 1 (jf. dommen i *INPS*, som omtalt over, avsnitt 60, og rettspraksis som det vises til der).
- 48 Følgelig er svaret på det første spørsmål at en ytelse som den overgangsstønad hovedsaken gjelder, utgjør en familieytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j), og er ikke en ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 3, jf. artikkel 70. Svaret på det andre spørsmål er at når det gjelder en ytelse som overgangsstønad, er det ikke relevant for vurderingen av det første spørsmål at det gjelder et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til den aktuelle ytelse når det yngste barnet fyller ett år.

IV Saksomkostninger

- 49 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstol, ligger det til denne domstol å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelse 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 Trygderetten, følgende rådgivende uttalelse:

- 1. En ytelse som den overgangsstønad hovedsaken gjelder, utgjør en familieytelse etter artikkel 3 nr. 1 bokstav j) i forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger, og er ikke en ikke-avgiftsbasert kontantytelse etter forordningen artikkel 3 nr. 3, jf. artikkel 70.**
- 2. Når det gjelder en ytelse som overgangsstønaden, er det ikke relevant for vurderingen av det første spørsmål at det gjelder et vilkår om yrkesrettet aktivitet for fortsatt rett til den aktuelle ytelse når det yngste barnet fyller ett år.**

Páll Hreinsson

Per Christiansen

Bernd Hammermann

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 29. juli 2022.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President