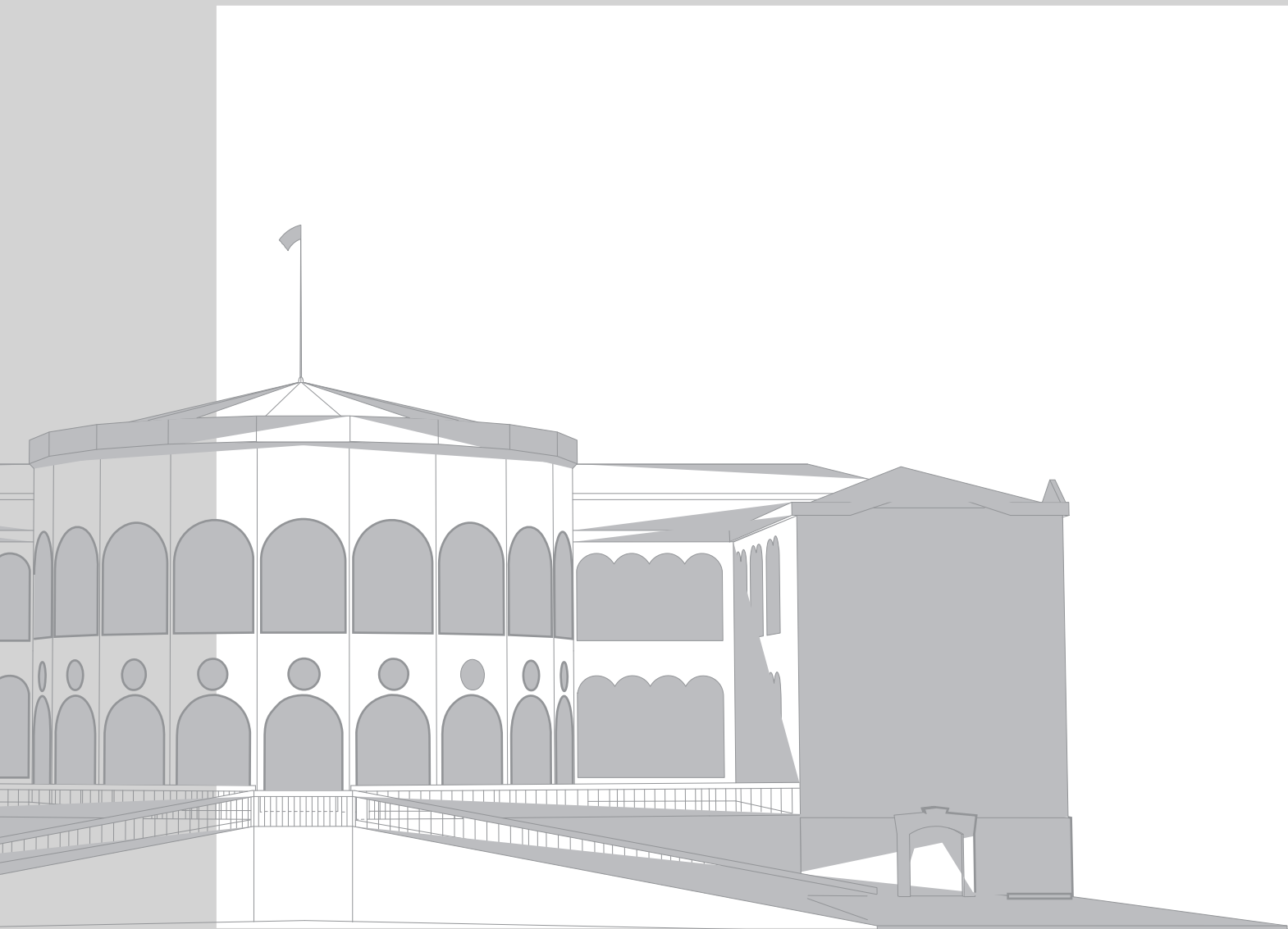


# Perspektiv 01/15

Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftjustere trygdeytelser

Av Daksha Sriragulan



**STORTINGETS UTREDNINGSSSEKSJON**

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

02/14	<i>Konsesjonssystemet for markedsplasser for finansielle instrumenter</i>
01/14	<i>Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt</i>
06/13	<i>Om stortingsforlik</i>
05/13	<i>Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan</i>
04/13	<i>Statistikk om Stortinget</i>
03/13	<i>Endringer i Stortingets forretningsorden 1945-2013</i>
02/13	<i>Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett</i>
01/13	<i>Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter</i>
04/12	<i>Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?</i>
03/12	<i>Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?</i>
02/12	<i>EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel</i>
01/12	<i>Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet</i>
04/11	<i>Kravet om et grenseoverskridende element</i>
03/11	<i>Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked</i>
02/11	<i>Norges nordlige og arktiske ressurser</i>
01/11	<i>Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911</i>
03/10	<i>Grunnloven § 93 og unntaket for "lite inngripende" myndighetsoverføring</i>
02/10	<i>Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt</i>
01/10	<i>Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?</i>
02/09	<i>Eurojust – EUs påtalesamarbeid og norsk deltakelse</i>
01/09	<i>Høyesterett, internasjonale domstoler og Maktutredningen</i>

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

### Forord

Denne utgaven av Perspektiv er basert på min studentavhandling *Kan nok være nok? - Om den EØS-rettslige adgangen til å justere trygdeytelser til kostnadsnivå*. Avhandlingen ble levert som helårs masteroppgave ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, i januar 2015. Jeg skrev masteroppgaven som stipendiat ved Stortingets utredningsseksjon. Samtidig var jeg faglig tilknyttet Senter for europarett ved Det juridiske fakultet.

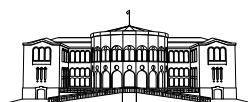
Spørsmålet om kjøpekraftsjustering av trygdeytelser inngår i den politiske diskusjonen om velferdsturisme, både i Norge og i andre land. En slik ordning har vært foreslått som en mulig måte å begrense mengden av trygdeytelser som eksporteres ut av landet. Denne artikkelen søker å vurdere adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser etter de EØS-rettslige reglene om fri bevegelighet av personer.

Artikkelen gjennomgår utvalgte deler av studentavhandlingen. Det er imidlertid kun hovedpunktene i disse delene som blir fremhevet. Ønsker man en grundigere gjennomgang av avhandlingens problemstillinger, herunder en vurdering av om kjøpekraftsjusteringer som utgjør en hindring for den frie bevegelighet kan legitimeres, anbefales det å lese avhandlingen i sin helhet.

Tusen takk til min veileder, Finn Arnesen, for alle gode råd og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele arbeidet med avhandlingen. Jeg vil også takke Stortingsbiblioteket og Inger Hamre ved Europarettsbiblioteket for god hjelp til å finne kilder. En spesiell takk til alle i Stortingets utredningsseksjon for all hjelp med avhandlingen, og for all støtte og oppmuntring gjennom hele prosessen. Det har vært et hyggelig og lærerikt år!

Oslo, februar 2015

Daksha Sriragulan



## Sammendrag

Problemstillingen for dette notatet er om det er EØS-rettslig adgang til å justere trygdeytelser til kostnadsnivået i det landet kostnadene pådras. Vurderingen av dette spørsmålet tar utgangspunkt i reglene i trygdeforordningen. Denne forordningens artikkel 7 forbyr bestemt angitte nasjonale tiltak som er begrunnet i at trygdemottakeren er bosatt i et annet EØS-land. Sentralt for vurderingen av den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser er om en slik ordning vil utgjøre en «reduction» eller «amendment» etter denne bestemmelsen. Det er imidlertid vanskelig å gi et klart svar på dette spørsmålet med grunnlag i forordningen alene. Trygdeforordningens regler bygger på reglene om fri bevegelighet av personer i EØS-avtalens hoveddel. Det er derfor nødvendig å trekke inn disse reglene i vurderingen.

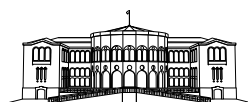
Etter reglene i EØS-avtalens hoveddel må det vurderes om en ordning med kjøpekraftsjustering vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet. Dette spørsmålet vil i dette notatet først bli vurdert på generelt grunnlag. Vurderingstemaet her er om det vil bli mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet fordi man går glipp av en tilfeldig fordel. Et viktig funn her er at det er vanskelig å foreta en samlet vurdering av alle trygdeytelser, fordi de bygger på forskjellige formål og skal fylle ulike funksjoner. Ytelsene blir derfor delt inn i to kategorier, inntektsbaserte og kostnadsbaserte ytelser. To inntektsbaserte ytelser, alderspensjon og arbeidsledighetstrygd, og to kostnadsbaserte ytelser, barnetrygd og kontantstøtte, vil bli gjenstand for en nærmere vurdering.

Inntektsbaserte trygdeytelser er ytelser som har grunnlag i trygdemottakerens tidligere inntekt. For disse ytelsene har opptjeningsmomentet stor betydning for vurderingen av om det er EØS-rettslig adgang til å kjøpekraftsjustere dem. Dette skyldes at det blir mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet dersom man ikke får utbetalt ytelsene i samsvar med det man har tjent opp. Et sterkt preg av opptjening, ved at beregningen av ytelsen i stor grad bygger på tidligere inntekt, vil derfor tilsi at en kjøpekraftsjustering ikke vil være akseptabel.

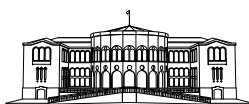
Kostnadsbaserte trygdeytelser styres av kostnadene de er ment å skulle dekke. Det er lettere å gi en mer samlet løsning for denne kategorien av ytelser. Deres hovedformål om å dekke bestemte kostnader er viktig i vurderingen av den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere disse ytelsene. En kjøpekraftsjustering av kostnadsbaserte ytelser fremstår ikke som en hindring for den frie bevegelighet, fordi en slik ordning ikke innebærer annet enn at man får en ytelse som dekker de kostnadene man faktisk har.

Som nevnt er det sentrale spørsmålet i vurderingen av den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser om en slik ordning kan karakteriseres som en «reduction» eller «amendment» etter trygdeforordningen artikkel 7. Det vil derfor hele tiden bli vurdert hvilken betydning vurderingene av reglene i EØS-avtalens hoveddel har i forhold til vurderingen av trygdeforordningen. Vurderingene av reglene i EØS-avtalens hoveddel har da også vist seg å være utslagsgivende for vurderingen av trygdeforordningen. Artikkelen viser dermed også samspillet mellom EØS-avtalens hoveddel og bestemmelsene i vedleggene.

Spørsmålet om det er EØS-rettslig adgang til å justere trygdeytelser til kostnadsnivå er ikke rettslig avklart. Spørsmålet har hverken vært oppe for nasjonale domstoler, eller for EU- eller

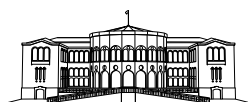


EFTA-domstolen. Spørsmålet har heller ikke vært gjenstand for en grundig behandling i juridisk litteratur. Dette medfører at det er svært få autoritative rettskilder om dette spørsmålet. Store deler av drøftelsene bygger derfor på egne rettslige vurderinger.

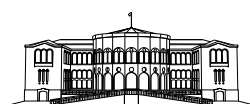


## INNHold

1.	INNLEDNING .....	6
2.	BETYDNINGEN AV TRYGDEFORORDNINGEN .....	8
2.1	Innledning .....	8
2.2	Trygdeforordningen artikkel 7 .....	8
2.2.1	Innledning .....	8
2.2.2	«Reduction» og «amendment» .....	8
2.2.3	Begrunnelsen for ordningen.....	10
2.3	Trygdeforordningen artikkel 67 og 65(1).....	11
2.4	Nemec-saken .....	12
2.5	Veien videre .....	14
3.	GENERELT OM KJØPEKRAFTSJUSTERINGER AV TRYGDEYTELSER SOM EN HINDRING FOR DEN FRIE BEVEGELIGHET .....	15
3.1	Innledning. Generelt om fri bevegelse og hindringsvurderingen .....	15
3.2	Generelle synspunkter .....	16
3.3	Ulike typer ytelser – ulike vurderinger?.....	18
4.	INNTEKTSBASERTE TRYGDEYTELSER.....	21
4.1	Alderspensjon.....	21
4.1.1	Innledning. Kort om den norske ytelsen.....	21
4.1.2	Hindringsvurderingen.....	22
4.2	Arbeidsledighetstrygd .....	24
4.2.1	Innledning. Kort om den norske ytelsen.....	24
4.2.2	Hindringsvurderingen.....	25
4.3	«Reduction» og «amendment» .....	27
4.4	Sammenfatning.....	28
5.	KOSTNADSBASERTE TRYGDEYTELSER.....	30
5.1	Barnetrygd .....	30
5.1.1	Innledning. Kort om den norske ytelsen.....	30
5.1.2	Hindringsvurderingen.....	30
5.2	Kontantstøtte .....	33
5.2.1	Innledning. Kort om den norske ytelsen.....	33
5.2.2	Hindringsvurderingen.....	34
5.3	«Reduction» og «amendment» .....	37
5.4	Sammenfatning.....	38
6.	AVSLUTNING. NOEN RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER.....	39



7.	KILDER.....	43
7.1	Lovgivning.....	43
7.1.1	Norsk lovgivning.....	43
7.1.2	EU/EØS-lovgivning.....	43
7.2	Rettspraksis.....	43
7.2.1	EU-domstolen.....	43
7.2.2	Generaladvokatens forslag til avgjørelse.....	44
7.2.3	EFTA-domstolen.....	44
7.3	Offentlige dokumenter.....	44
7.4	Litteratur.....	44
7.5	Avisartikler mv. ....	44



## 1. INNLEDNING

Høsten 2012 fremsatte tre stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet et representantforslag om å justere barnetrygd og kontantstøtte som eksporteres ut av landet i forhold til utgiftsnivået i bostedslandet.<sup>1</sup> Forslagsstillerne viste til at migrasjonen har økt kraftig de siste årene, og at Norge er et attraktivt migrasjonsland sett hen til vår gunstige økonomiske situasjon, behovet for arbeidskraft og gode velferdsordninger. Det ble videre pekt på at flere av de norske trygdeytelsene, som barnetrygd og kontantstøtte, er basert på det norske kostnadsnivået, noe som kan slå skjevt ut når ytelsene blir eksportert til et land med et annet kostnadsnivå. Slike forskjeller i kostnadsnivå mellom ulike land reflekteres ikke i dagens trygdeordninger, og forslagsstillerne mente derfor en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser kunne være en mulig løsning.

Men hva vil det egentlig si at trygdeytelser justeres i forhold til kostnadsnivå? Vi kan tenke oss en EØS-borger fra, for eksempel Polen, som migrerer til Norge for å arbeide her. Dersom han får utbetalt trygdeytelser fra Norge, kan han ta disse med seg tilbake til Polen. Fordi kostnadsnivået i Polen er betydelig lavere enn i Norge, vil han imidlertid få mye mer for pengene enn trygdemottakere som ikke eksporterer ytelsene sine. Ved en kjøpekraftsjustering ville utbetalingen i stedet bli tilpasset kostnadsnivået i Polen, slik at ytelsene justeres til de faktiske kostnadene mottakeren har. Dersom vi for eksempel forutsetter at kostnadsnivået i Norge er tre ganger så høyt som i Polen, vil en kjøpekraftsjustering innebære at han får en tredjedel av ytelsen.

En justering fra norsk til polsk kostnadsnivå vil innebære at det blir utbetalt et betydelig lavere beløp. Det var nok også særlig justeringer til et lavere kostnadsnivå disse stortingsrepresentantene hadde i tankene. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at en kjøpekraftsjustering i prinsippet også kan innebære utbetaling av et høyere beløp, dersom ytelsene eksporteres til et land med et høyere kostnadsnivå. Dette vil antakelig være mer praktisk for land med et lavere kostnadsnivå enn Norge.

Det konkrete forslaget fra disse representantene fikk ikke tilslutning i Stortinget.<sup>2</sup> Det er imidlertid fortsatt politisk interesse for spørsmålet. Dagens regjering stiller seg åpen for muligheten for å kjøpekraftsjustere trygdeytelser. Dette spørsmålet er derfor svært aktuelt, og stadig oppe i den politiske diskusjonen om velferdsturisme.<sup>3</sup>

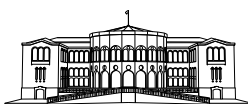
Diskusjonen om velferdsturisme er ikke begrenset til Norge. Muligheten for å begrense eksport av trygdeytelser diskuteres også i andre land. I disse landene dreier deg seg imidlertid gjerne om selve retten til å motta en ytelse. Regjeringen i Danmark har for eksempel, etter en henvendelse fra EU-kommisjonen, funnet at kravet om bosetting eller arbeid i Danmark i en viss periode for å få rett til barnetrygd («børnecheck») er i strid med EU-retten. Dette har ført til en stor politisk diskusjon om velferdsturisme i Danmark. Det vil føre for langt å gå i detalj her,

---

<sup>1</sup> Dokument 8:14 S (2012-2013)

<sup>2</sup> Se Innst. 198 S (2012-2013)

<sup>3</sup> Se f.eks. E24.no (2014) og Grande (2014)





men det kan nevnes at det danske partiet Venstre i et brev til statsminister Helle Thorning-Schmidt har foreslått at trygdeytelsen som en mulig løsning kan kjøpekraftsjusteres.<sup>4</sup>

Spørsmålet om det er mulig å kjøpekraftsjustere trygdeytelser er interessant også sett fra et rettslig perspektiv. En rask kikk på EØS-retten viser at en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser kan støte på rettslige utfordringer. En slik ordning innebærer jo rent faktisk at det blir utbetalt et annet beløp i de tilfellene hvor kostnadene pådras i et annet land enn i rettighetslandet.<sup>5</sup>

Temaet for dette notatet er om det er EØS-rettslig adgang til å justere trygdeytelser til kostnadsnivå. Siktemålet med fremstillingen er nærmere bestemt å finne ut om en slik ordning er i samsvar med reglene om fri bevegelighet av personer. Det er den generelle EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser som er gjenstand for behandling her. Vurderingene vil med andre ord være generelle, og ikke knyttet til noe bestemt land. Ytelser fra den norske folketrygden vil imidlertid bli brukt som eksempler. Disse vil hovedsakelig bli brukt for å belyse ytelsenes formål og funksjoner, samt beregningsmåte. På denne måten kommer eventuell sammenheng mellom ytelsenes formål, funksjoner og beregningsmåte på den ene side, og adgangen til kjøpekraftsjustering på den andre bedre frem. De resultatene vi kommer til bør dermed kunne ha overføringsverdi til andre trygdeordninger, så vel norske som utenlandske.

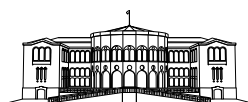
Nasjonale trygdeordninger finansieres normalt ved hjelp av skattesystemet. I Norge inngår trygdeavgift som en del av inntektsskatten. Alle skattepliktige, uavhengig av om de eksporterer trygdeytelser eller ikke, bidrar på denne måten til finansieringen av trygdesystemet i like stor grad. Det kan ut fra et slikt perspektiv hevdes at trygdeytelsene til en viss grad er «opptjent», og at en kjøpekraftsjustering, som bare rammer trygdemottakere som eksporterer ytelsene sine, derfor vil fremstå som urimelig. Det bidraget man yter gjennom inntektsskatten står imidlertid ikke i samsvar med de trygdeytelsene man faktisk får utbetalt. Denne opptjeningen kan derfor ikke sammenliknes med den form for opptjening som finner sted når beregningen av en bestemt ytelse bygger på tidligere inntekt. Dette forhold vil derfor ikke bli problematisert nærmere i denne artikkelen.

I det følgende vil adgangen til å justere trygdeytelser til kostnadsnivå bli vurdert i forhold til de EØS-rettslige reglene om fri bevegelighet av personer. Vurderingen vil ta utgangspunkt i reglene i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (trygdeforordningen). Som vi vil se, vil reglene i EØS-avtalens hoveddel om fri bevegelighet av personer også være sentrale i denne vurderingen.

---

<sup>4</sup> Altinget.dk (2014)

<sup>5</sup> Denne betegnelsen vil i denne artikkelen bli brukt om det landet hvor trygdemottakeren har rettskrav på en trygdeytelse.



## 2. BETYDNINGEN AV TRYGDEFORORDNINGEN

### 2.1 Innledning

Trygdeforordningen er sentral for de problemstillinger som drøftes her.<sup>6</sup> Forordningen har kun til formål å koordinere allerede etablerte trygdeordninger. Dette innebærer at den gir regler som skal tilpasse ulike trygdeordninger til hverandre, med det formål å beskytte migranternes posisjon med hensyn til deres trygderettigheter.<sup>7</sup> Det er dermed ikke tale om noen harmonisering av nasjonale regler; det er opp til hver enkelt stat å utforme sine egne trygdeordninger.

I det følgende vil det bli vurdert om en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser er forenlig med trygdeforordningens regler.

### 2.2 Trygdeforordningen artikkel 7

#### 2.2.1 Innledning

Etter trygdeforordningen artikkel 7 kan kontantytelser som en EØS-borger har rettslig krav på i en EØS-stat ikke være gjenstand for noen «reduction», «amendment», «suspension», «withdrawal» eller «confiscation» begrunnet i at borgeren bor i en annen EØS-stat, med mindre en slik adgang følger av forordningen selv. Denne bestemmelsen reiser flere problemstillinger, hvorav to er av særlig interesse her.

Det første som må vurderes er om en kjøpekraftsjustering faller inn under noen av alternativene i bestemmelsen. Det er her uttrykkene «reduction» og «amendment» som vil være relevante å vurdere.

For at bestemmelsen skal få anvendelse, kreves det at tiltaket er gjennomført «on account of» det forhold at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer er bosatt i en annen stat enn rettighetslandet. Det vil derfor også være nødvendig å vurdere hva som er den egentlige begrunnelsen for en ordning med kjøpekraftsjustering.

#### 2.2.2 «Reduction» og «amendment»

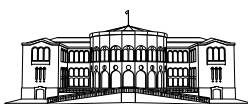
Det sentrale tolknings spørsmålet i vår sammenheng er hva som menes med uttrykkene «reduction» og «amendment». Spørsmålet er om en justering av trygdeytelser til kostnadsnivå vil representere en reduksjon eller endring.

Mens alternativet «amendment» kan vurderes opp mot alle former for kjøpekraftsjusteringer, uavhengig av kostnadsnivå, vil alternativet «reduction» bare være relevant å vurdere der kostnadsnivået er lavere i det landet hvor kostnadene pådras enn i rettighetslandet. Da en reduksjon er en bestemt form for endring, må det imidlertid være forsvarlig å gå ut fra at vurderingen i slike tilfeller blir den samme uavhengig av hvilket alternativ som anvendes.

---

<sup>6</sup> Denne forordningen ble tatt inn i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011.

<sup>7</sup> Pennings (2010) s. 3



En kjøpekraftsjustering vil rent faktisk fremstå som en reduksjon i de tilfellene hvor kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras, er lavere enn i rettighetslandet. Dette skyldes at en kjøpekraftsjustering i disse tilfellene rent faktisk vil innebære at det utbetales et mindre beløp. Ut fra dette perspektivet kan man derfor hevde at en slik ordning faller inn under bestemmelsens virkeområde.

Det er imidlertid også mulig å se en ordning med kjøpekraftsjustering fra et annet perspektiv. Meningen med en slik ordning er jo at man skal få like mye sett i forhold til de levekostnadene man har. Ut fra en slik synsvinkel vil ikke en kjøpekraftsjustering utgjøre noen reduksjon av ytelsen, fordi den kun medfører at alle trygdemottakere får «like mye for pengene» sett i forhold til kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras.

Når kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras er høyere enn i rettighetslandet, vil en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser medføre at det utbetales et høyere beløp. Vurderingen må i slike tilfeller ta utgangspunkt i uttrykket «amendment». Problemstillingene blir imidlertid de samme, og vi kan derfor bruke samme resonnement som ble brukt ved spørsmålet om reduksjon. Da en oppjustering rent faktisk vil innebære at den utbetalte ytelsen endres, kan det på den ene side hevdes at en slik ordning faller inn under forbudet. Man kan imidlertid på den annen side se en oppjustering som nettopp en justering av ytelsen, og da er det vanskelig å hevde at ytelsen endres.

En mulighet når det oppstår tolkningstvill er å sammenlikne ulike språkversjoner av forordningen. «Amendment» betegnes som «ændres» i den danske versjonen, og som «modification» i den franske versjonen av forordningen. Uttrykkene som benyttes i de ulike språkversjonene er dermed ganske like. De momenter det er redegjort for ovenfor kan anvendes også overfor disse versjonene.

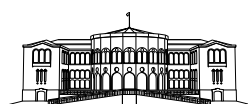
Det kan imidlertid hevdes at det vil være lettere å betegne en kjøpekraftsjustering som en «modification» enn som en endring. Dette vises ved at det fremstår som noe mer naturlig å si at ytelsen modifieres, slik at den samsvarer med kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras. Men også her kan det hevdes at det ikke er tale om noen «modification», fordi ordningen kun har til formål å stille alle mottakere likt i forhold til kostnadsnivå.

Vi ser etter dette at sammenlikning av ulike språkversjoner kompliserer snarere enn å oppklare tolkningsspørsmålet i dette tilfellet. Ordlyden mister dermed noe av sin vekt. Når det foreligger nyanseforskjeller mellom ulike språkversjoner, blir meningen med bestemmelsen desto viktigere.<sup>8</sup>

Formålet bak bestemmelsen i trygdeforordningen artikkel 7 er å hindre forskjellsbehandling mellom trygdemottakere avhengig av hvilket land de bor i. Dette bringer oss imidlertid ikke nærmere noen løsning på spørsmålet om en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser er i strid med bestemmelsen. Det leder oss bare tilbake til synspunktet om relativitet. Om en ordning med kjøpekraftsjustering innebærer en forskjellsbehandling eller ikke, avhenger av hva man ser den som en reduksjon eller endring i forhold til. Det er imidlertid store forskjeller

---

<sup>8</sup> EØS-rett (2011) s. 45



mellom de ulike trygdeytelsene når det gjelder formål og funksjoner. Om en kjøpekraftsjustering skal ses som en reduksjon eller endring, vil derfor kunne variere mellom ulike trygdeytelser. Dette gjør det vanskelig å gi et entydig svar på om en slik ordning vil utgjøre en «reduction» eller «amendment» etter trygdeforordningen artikkel 7.

### 2.2.3 Begrunnelsen for ordningen

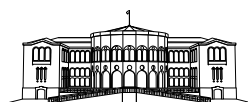
Det forhold at det foreligger en «reduction» eller «amendment» vil uansett ikke være ensbetydende med at ordningen er i strid med trygdeforordningen artikkel 7. Dersom en kjøpekraftsjustering må anses for å utgjøre en slik «reduction» eller «amendment», krever bestemmelsen nemlig at denne reduksjonen eller endringen skjer «on account of» det forhold at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer er bosatt i et annet land enn rettighetslandet. I den danske versjonen heter det at tiltaket ikke må skje «med den begrunnelse» at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer bor i en annen stat. Poenget med bestemmelsen er jo å fremme retten til fri bevegelighet. Den skal hindre at personer som ikke bor i rettighetslandet får en dårligere ytelse nettopp fordi de bor i et annet land.

Fordi en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser bare vil ha betydning for personer som oppholder seg i et annet land enn rettighetslandet, kan det virke nærliggende å hevde at den omfattes av bestemmelsen. En slik betraktning ser imidlertid bort fra at en kjøpekraftsjustering ikke er direkte begrunnet i at mottaker eller hans familiemedlemmer oppholder seg i et annet land enn rettighetslandet. Den egentlige begrunnelsen for en slik ordning er at kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras er et annet enn i rettighetslandet. Det er dermed ulikheter i kostnadsnivå, ikke hvor trygdemottaker eller hans familiemedlemmer oppholder seg, som begrunner en slik ordning.

Poenget kan belyses med et enkelt eksempel. Vi kan tenke oss at trygdemottakeren (eller hans familiemedlemmer) oppholder seg i et land med samme kostnadsnivå som i rettighetslandet. Det vil dermed ikke være behov for å kjøpekraftsjustere denne mottakerens ytelse, fordi han vil ha de samme kostnadene som han ville ha hatt dersom han hadde oppholdt seg i rettighetslandet. Han vil derfor få utbetalt samme beløp som trygdemottakere som oppholder seg i rettighetslandet. Poenget er at ytelsen til denne trygdemottakeren ikke blir kjøpekraftsjustert, selv om han oppholder seg i et annet land enn rettighetslandet.

Fordi den direkte begrunnelsen for en ordning med kjøpekraftsjustering ikke ligger i at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer oppholder seg i et annet land enn rettighetslandet, men heller i kostnadsnivået i dette landet, vil en slik ordning ikke falle direkte inn under ordlyden i bestemmelsen. Spørsmålet som må vurderes er om en slik ordning kan likestilles med tiltak som er begrunnet i at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer oppholder seg utenfor rettighetslandet.

Til tross for at en ordning med kjøpekraftsjustering ikke er direkte begrunnet i oppholdsstedet, kommer vi ikke utenom at det er en nær sammenheng mellom kjøpekraftsjustering og opphold i et annet land enn rettighetslandet. Det er jo bare trygdemottakere (eller deres familiemedlemmer) som oppholder seg utenfor rettighetslandet som vil bli berørt av en slik ordning. Selv om det er kostnadsnivået, og ikke oppholdslandet, som er bestemmende for om ytelse blir kjøpekraftsjustert eller ikke, blir den faktiske konsekvens at det er ytelsene til



vandrende arbeidstakere som blir justert. Dessuten er hensikten med bestemmelsen nettopp å hindre at trygdemottakere som ikke oppholder seg i rettighetslandet får en ytelse som dekker annerledes enn ytelsen trygdemottakere som oppholder seg i rettighetslandet gjør. Selv om en ordning med kjøpekraftsjustering ikke er direkte begrunnet i oppholdsland, er det dette som vil være realiteten dersom man kommer til at en slik ordning innebærer en «reduction» eller «amendment».

Denne drøftelsen viser at bestemmelsen åpner for flere tolkninger, og at det ikke er gitt hvilken tolkning som er den riktige. Den nære sammenhengen mellom en ordning med kjøpekraftsjustering og opphold utenfor rettighetslandet medfører at jeg, under tvil, har kommet til at en ordning med kjøpekraftsjustering kan likestilles med tiltak som er begrunnet i at trygdemottakeren eller hans familiemedlemmer oppholder seg i et annet land enn rettighetslandet.

### 2.3 Trygdeforordningen artikkel 67 og 65(1)

Bestemmelsen i trygdeforordningen artikkel 7 gjelder bare dersom annet ikke følger av forordningen. Artikkel 67 og 65(1) er eksempler på unntak fra artikkel 7 som kan ha relevans for det spørsmålet som diskuteres her. Disse bestemmelsene omhandler henholdsvis familieytelser og arbeidsledighetstrygd.

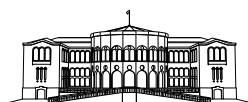
Det følger av artikkel 67 at man har rett til familieytelser i samsvar med lovgivningen i rettighetslandet, også for familiemedlemmer som bor i et annet land, «as if» de var bosatt i rettighetslandet. Etter artikkel 65 første ledd har delvis eller periodevis arbeidsløse som er bosatt i et annet land enn rettighetslandet på samme måte rett til arbeidsledighetstrygd «as if» de var bosatt i rettighetslandet. Spørsmålet som må vurderes er om disse trygdemottakerne kan sies å få ytelse «as if» de var bosatt i rettighetslandet, selv om ytelsene deres blir justert ut fra kostnadsnivået i landet hvor kostnadene pådras. Fordi begge bestemmelsene benytter uttrykket «as if», må det være forsvarlig å gå ut fra at vurderingene vil bli de samme.

I forhold til artikkel 67 uttaler Pennings at det med uttrykket «as if» de var bosatt i rettighetslandet, siktes til bostedsbetingelser i nasjonale ordninger.<sup>9</sup> EFTA-domstolen har uttalt at hensikten med bestemmelsen er å hindre en stat i å la retten til og størrelsen på ytelsene være avhengig av om arbeidstakerens familie er bosatt i rettighetslandet, slik at arbeidstakerne ikke blir forhindret fra å utøve sin rett til fri bevegelighet.<sup>10</sup>

Spørsmålet som drøftes her er imidlertid ikke om bosted kan stilles som vilkår for å motta en ytelse, men om det kan brukes som begrunnelse for å justere ytelsen til kostnadsnivå. Spørsmålet blir dermed om uttrykket «as if» de var bosatt i rettighetslandet også innebærer at det ikke vil være tillatt å justere trygdeytelser til kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras. Det kan her hevdes at man ikke vil motta samme ytelse «as if» man var bosatt i rettighetslandet dersom ytelsen kjøpekraftsjusteres. Synspunktet her er at man får utbetalt et annet beløp, og at man derfor ikke behandles «as if» man hadde bodd i rettighetslandet.

<sup>9</sup> Pennings (2010) s. 218

<sup>10</sup> Se EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-3/05 EFTA Surveillance Authority mot Norge avsn. 47



På den annen side kan det imidlertid hevdes at ytelsen bare blir justert til kostnadsnivå, og at det derfor fremdeles er tale om den samme ytelsen. Poenget her er at bostedet ikke medfører at man mister retten til ytelsen, men bare at den blir justert slik at man får like mye for pengene som hvis man hadde bodd i rettighetslandet. Ut fra et slikt perspektiv mottar man ytelser «as if» man var bosatt i rettighetslandet.

Det er vanskelig å si hvilken synsmåte som er den riktige. Ut fra en tolkning basert på bestemmelsenes ordlyd og formål kan begge de nevnte synsmåter forsvares. Vi står dermed overfor de samme tolkningsproblemene som ved vurderingen av om en kjøpekraftsjustering utgjør en «reduction» eller «amendment» etter trygdeforordningen artikkel 7. Det er derfor nærliggende å trekke den slutning at løsningen må bli den samme. Dersom en justering kan sies å utgjøre en «reduction» eller «amendment» etter artikkel 7, vil den også være i strid med artikkel 67 og artikkel 65(1).

## 2.4 Nemec-saken

EU-domstolen har flere ganger diskutert forholdet mellom trygdeforordningens regler og de traktatfestede reglene om fri bevegelighet. Det mest interessante eksempelet i vår sammenheng er kanskje Nemec-saken.<sup>11</sup> Fabien Nemec hadde etter fransk lov krav på erstatning som følge av at han hadde arbeidet med asbest. Etter fransk lov skulle erstatningen beregnes med grunnlag i lønnen de siste tolv måneder. Virksomheten Nemec hadde arbeidet for var imidlertid blitt nedlagt, og Nemec hadde derfor de siste ti årene arbeidet i Belgia. Ved beregningen av erstatningen tok de franske trygdemyndighetene utgangspunkt i lønnen fra de siste tolv månedene Nemec hadde arbeidet i Frankrike. Nemec mente imidlertid at det måtte tas utgangspunkt i den senere, og vesentlig høyere, lønnen fra Belgia. Spørsmålet i saken var om det var i strid med den dagjeldende trygdeforordningen av 1971 og det generelle prinsippet om fri bevegelighet ikke å ta hensyn til den belgiske lønnen.

Etter trygdeforordningen artikkel 21 annet ledd skal man, ved beregning av kontantytelser som bygger på gjennomsnittsinntekt eller en gjennomsnittlig bidragsbasis, bestemme dette gjennomsnittet kun ut fra inntekt og bidrag som er betalt etter rettighetslandets lovgivning. EU-domstolen uttalte imidlertid for den tilsvarende bestemmelsen i 1971-forordningen at denne ikke var i strid med retten til fri bevegelighet. Dette skyldtes at forpliktelsen til ikke å stille vandrende arbeidstakere dårligere enn nasjonale arbeidstakere kun innebærer at ytelsene skal være de samme for den vandrende arbeidstaker som de ville ha vært dersom han ikke hadde benyttet seg av sin rett til fri bevegelighet. Dette innebar, ifølge Domstolen, at lønnen opptjent i rettighetslandet (i denne saken Frankrike) måtte bli «updated and revalorized», slik at den svarer til den lønn vedkommende med rimelighet ville ha tjent hvis han hadde fortsatt med å arbeide i rettighetslandet.<sup>12</sup> Dette resultatet var i samsvar med tidligere rettspraksis.<sup>13</sup>

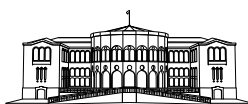
Det interessante er generaladvokat Juliane Kokotts forslag til avgjørelse. Hun pekte på at det må anses som umulig å foreta en hypotetisk antakelse av hvordan den seneste franske lønn ville

---

<sup>11</sup> Sak C-205/05 Fabien Nemec mot Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est

<sup>12</sup> Se avsn. 41-42 i dommen

<sup>13</sup> Se sak C-251/94 Eduardo Lafuente Nieto mot Instituto Nacional de la Seguridad Social m.fl., Forente saker C-31/96, C-32/96 and C-33/96 Antonio Naranjo Arjona m.fl. mot Instituto Nacional de la Seguridad Social m.fl. og sak C-153/97 Aristóteles Grajera Rodríguez mot Instituto Nacional de la Seguridad Social m.fl.



blitt for Nemeč, sett hen til de utallige muligheter det lange **tidsrommet** åpnet for.<sup>14</sup> Kokott fremhevet at den aktuelle bestemmelsen i trygdeforordningen normalt vil føre til at det er den tidsmessige seneste lønn som vil bli lagt til grunn. Nemečs situasjon ble dermed ansett for å være atypisk, slik at bestemmelsen ikke kunne komme til anvendelse uten å være i strid med prinsippet om fri bevegelighet. I en slik situasjon mente Kokott at det måtte være mulig å foreta en tilpasning til lønnsnivået i bostedslandet, se avsn. 80 i forslaget. Kokott åpnet dermed for en justering av trygdeytelser ut fra lønnsnivået i oppholdslandet.

Det må imidlertid tas i betraktning at saken ikke direkte gjaldt det samme spørsmålet som diskuteres her. Det kommer av at vurderingen i Nemeč-saken knytter seg til spørsmålet om hvor stor ytelse man har rett til å få. Selv om det også i denne saken var tale om beregning av ytelse, hadde denne beregningen i større grad sammenheng med selve retten til ytelse. Ved spørsmålet om kjøpekraftsjustering er det derimot på det rene hvor stor ytelse man i utgangspunktet har rett på. Det kan derfor diskuteres hvor stor overføringsverdi denne saken har for det som her vurderes. Dersom synspunktene skal få anvendelse i vurderingen av spørsmålet om rett til ytelse, må det imidlertid kunne legges til grunn at de også må gjelde når en slik rett foreligger. Det kan med andre ord hevdes at det må være forsvarlig å anlegge en «fra det mer til det mindre»-betraktning.

Som nevnt valgte Domstolen uansett ikke å følge generaladvokatens innstilling. I stedet for å justere den belgiske lønnen i forhold til fransk lønnsnivå slik Kokott foreslo, valgte EU-domstolen å følge i samme spor som tidligere rettspraksis, ved å justere den franske lønnen ut fra hva Nemeč ville ha tjent dersom han hadde jobbet i samme stilling mv. i Frankrike som han gjorde i Belgia.

Det er synd at EU-domstolen ikke vurderte Kokotts poeng om at det lange tidsrommet åpnet for flere mulige hendelsesforløp. Det forhold at det hadde gått lang tid gjorde at det ville ha vært vanskelig å angi hvilken lønn Nemeč ville ha hatt dersom han hadde oppholdt seg i Frankrike. Ut fra en slik betraktning fremstår en justering av ytelsen som en nærliggende løsning. Fordi synspunktet ikke er nevnt i dommen, får generaladvokatens uttalelse imidlertid mindre vekt.

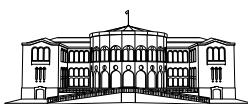
Betydningen av generaladvokatens uttalelse svekkes enda mer av at EU-domstolen også senere har valgt å holde fast på linjen som ble fulgt i Nemeč-saken. Bergström-saken<sup>15</sup> gjaldt beregning av foreldrepenger til en svensk statsborger som hadde arbeidet i Sveits. Også her var spørsmålet om det var i strid med EU-retten ikke å ta hensyn til arbeidsforholdet i en annen stat ved beregningen av ytelsen. På samme måte som i Nemeč-saken kom Domstolen til at det ved beregningen av ytelsen skal ses hen til hva en sammenlignbar svensk arbeider i samme stilling mv. ville ha fått.<sup>16</sup>

Vi ser etter dette at EU-domstolen ikke har diskutert muligheten for justering av ytelsene i disse sakene, selv om dette kan ses som en nærliggende løsning. Det kan uansett være verdt å merke seg at muligheten for en slik ordning har vært diskutert, selv om det bare er i en uttalelse fra generaladvokaten.

<sup>14</sup> Se generaladvokatens forslag til avgjørelse avsn. 58-60

<sup>15</sup> Sak C-257/10 Försäkringskassan mot Elisabeth Bergström

<sup>16</sup> Se avsn. 52 i dommen

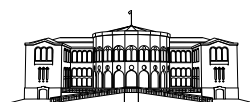


## 2.5 Veien videre

Drøftelsene i dette kapitlet viser at det er vanskelig å si om en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser er i samsvar med trygdeforordningens regler. Det er tolkningsproblemer knyttet til alle de bestemmelsene som er vurdert, og i den saken som er mest relevant fra rettspraksis, er en slik ordning bare nevnt i generaladvokatens forslag til avgjørelse. For de bestemmelsene som er vurdert, synes det avgjørende å være om en ordning med kjøpekraftsjustering kan sies å utgjøre en «reduction» eller «amendment» etter artikkel 7. Drøftelsene foran viser imidlertid at det er vanskelig å gi et klart svar på dette spørsmålet.

Det er derfor nødvendig å gå et skritt videre. Trygdeforordningen står som vedlegg til EØS-avtalen, og bygger på bestemmelser i denne avtalens hoveddel. Det vil derfor i det følgende bli vurdert om en ordning med kjøpekraftsjustering er i strid med reglene i EØS-avtalens hoveddel, nærmere bestemt om den vil utgjøre en hindring for den frie bevegelse av personer.

Resultatet av denne vurderingen vil være av stor betydning for om en ordning med kjøpekraftsjustering kan sies å utgjøre en «reduction» eller «amendment». Vurderingen av reglene i EØS-avtalens hoveddel inngår derfor som en integrert del av vurderingene av om det foreligger en «reduction» eller «amendment». Trygdeforordningen artikkel 7 vil derfor fortløpende bli trukket inn gjennom hele vurderingen av reglene i EØS-avtalens hoveddel, for hele tiden å vise hvilken betydning denne vurderingen har for spørsmålet.





### 3. GENERELT OM KJØPEKRAFTSJUSTERINGER AV TRYGDEYTELSER SOM EN HINDRING FOR DEN FRIE BEVEGELIGHET

#### 3.1 Innledning. Generelt om fri bevegelse og hindringsvurderingen

De fire friheter innebærer at det skal være fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. Dette er viktige byggeklosser for å realisere målsettingen om å skape et europeisk marked med de samme karakteristikkene som et hjemmemarked. Poenget er å skape et felles europeisk marked som kan gi grunnlag for økt vekst og integrasjon.

Fri bevegelse for arbeidstakere er hjemlet i EØS-avtalen artikkel 28.<sup>17</sup> Denne bestemmelsens første ledd hjemler en generell rett for alle arbeidstakere til å bevege seg fritt innen EØS-området. Annet ledd forbyr forskjellsbehandling grunnet i nasjonalitet, mens tredje ledd nevner en del spesifikke rettigheter.

En kjøpekraftsjustering av trygdeytelser vil nettopp ha betydning for EØS-borgere som benytter sin rett til fri bevegelse. Poenget med en slik ordning er jo å tilpasse utbetalingen av trygdeytelser til forholdene i det landet arbeidstakeren eller hans familiemedlemmer oppholder seg i. Det vil derfor være sentralt for vurderingen av berettigelsen av et slikt tiltak om dette hindrer den frie bevegelse av arbeidskraft.

Hva som kan karakteriseres som hindringer for den frie bevegelse av personer, er utviklet gjennom rettsteoretiske fremstillinger og rettspraksis over lang tid. Det vil føre for langt å redegjøre i detalj for de enkelte trinn i denne utviklingen her. Stikkordsmessig kan vi si at mens det sentrale i tidlige år syntes å være om det forelå en eller annen form for diskriminering av rettssubjekter hjemmehørende i andre land, vurderes det i dag heller mer generelt om tiltaket hindrer utøvelsen av den frie bevegelse.<sup>18</sup>

Gebhard-saken<sup>19</sup> som omhandler italienske regler om tittelen «avvocato», gir et godt eksempel på det vurderingstema EU-domstolen gjerne anvender i dag. I denne saken uttales det at nasjonale bestemmelser vil bli rammet dersom de «hindrer» eller «make less attractive» utøvelsen av de grunnleggende friheter.<sup>20</sup>

Et annet eksempel er Weyhermüller-saken, som gjaldt begrensninger i utbetaling av krigsoffererstatning til personer som var bosatt i visse land.<sup>21</sup> I forbindelse med vurderingen av om dette utgjorde en hindring, uttalte Domstolen at «National legislation which places a certain Community nationals at a disadvantage simply because they have exercised their freedom to move and to reside in another Member State is a restriction on the freedoms conferred by Article 18(1) EC on every citizen of the Union [...]».<sup>22</sup> Det følger av EFTA-domstolens

<sup>17</sup> Denne bestemmelsen tilsvarende bestemmelsen i Traktat om EUs funksjonsmåte artikkel 45.

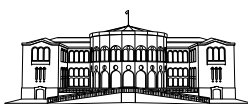
<sup>18</sup> Barnard (2013) s. 17

<sup>19</sup> Sak C-55/94 Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano

<sup>20</sup> Se avsn. 37 i dommen

<sup>21</sup> Sak C-221/07 Krystyna Zablocka-Weyhermüller mot Land Baden-Württemberg

<sup>22</sup> Se avsn. 35 i dommen



avgjørelse i Gunnarsson-saken at det ikke har betydning at EU-domstolen bygger rettigheter på unionsborgerskapet i EU når de allerede følger av EØS-avtalen.<sup>23</sup>

Vil en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser utgjøre en «hindring» for den frie bevegelse? I det følgende gis en generell oversikt over spørsmålet, før det i punkt 4 og 5 blir nærmere vurdert i forhold til ulike trygdeytelser.

### 3.2 Generelle synspunkter

Vurderingstemaet som er beskrevet ovenfor viser at en hindring kan utgjøres av et forhold i rettighetslandet som på en eller annen måte gjør det mindre attraktivt for borgere fra andre EØS-land å reise dit. I Gebhard-saken var det for eksempel utformingen av de nasjonale reglene tilknyttet advokatyrket som gjorde forskjell på vandrende og ikke-vandrende arbeidstakere.

Situasjonen er noe annerledes for den problemstilling som drøftes her. Det er i dette tilfellet ikke tale om en «vanlig» hindring. Det er vanskelig å si at en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser i seg selv gjør det mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelse. Formålet med en slik ordning er jo tvert imot å redusere forskjellene mellom trygdemottakere fra ulike land. Ved en slik ordning vil alle trygdemottakere få like mye penger sett i forhold til sine faktiske kostnader, uavhengig av om kostnadene pådras i rettighetslandet eller i et annet land. Det kan således ikke hevdes at ordningen er utformet på en slik måte at vandrende arbeidstakere stilles i en annen posisjon enn ikke-vandrende arbeidstakere på samme måte som andre hindringer gjerne gjør.

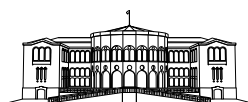
Ved en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser er hindringen heller knyttet til det faktum at man, dersom ytelsen blir justert til et lavere beløp, går glipp av en i og for seg tilfeldig fordel man ville ha fått dersom ytelsen ikke hadde blitt justert. For i slike tilfeller vil man jo ikke få de «ekstra» pengene som skyldes at kostnadene pådras i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet. Det er derfor dette tapet av fordel som må vurderes opp mot vurderingstemaet som er skissert ovenfor. Spørsmålet blir om det forhold at man ikke får nytte godt av fordelene som følger med et høyere kostnadsnivå i rettighetslandet, hindrer utøvelsen av retten til fri bevegelse.

Når kostnadsnivået er høyest i det landet hvor kostnadene pådras, vil en kjøpekraftsjustering innebære at det blir utbetalt et høyere beløp. Man kan imidlertid ikke karakterisere denne ekstra utbetalingen som en «fordel» på samme måte som den ekstra utbetalingen som følger av at ytelsene til mottakere i lavkostland ikke justeres. Grunnen til det er at en kjøpekraftsjustering kun innebærer at man får dekning som forutsatt. Den ekstra utbetalingen som følger av en justering til et høyere kostnadsnivå vil derfor ikke medføre at man får mer enn man har behov for. Det kan likevel diskuteres om det å gå glipp av denne ekstra utbetalingen kan utgjøre en hindring for den frie bevegelse.

En slik hindring vil i så tilfelle bli utløst av det forhold at ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres. For når kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras er høyere enn i rettighetslandet, kan en

---

<sup>23</sup> Se sak E-26/13 Island mot Atli Gunnarsson avsn. 80



utbetaling som ikke er kjøpekraftsjustert godt tenkes å ikke være tilstrekkelig til å gi dekning som forutsatt. Det kan ut fra dette hevdes at det vil bli mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet dersom ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres. En slik tilnærming vil imidlertid innebære at det er kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras som avgjør om en unnlattelse av å kjøpekraftsjustere vil utgjøre en hindring. Det virker noe avledet å skulle anlegge en sak mot en stat fordi den ytelsen man har fått fra denne staten ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene i det landet man tilfeldigvis velger å flytte til. EU-domstolens praksis viser da også at det noen ganger kan være aktuelt å anlegge en adekvansbetraktning i vurderingen av om det foreligger en hindring.<sup>24</sup> Det forhold at en ytelse ikke blir kjøpekraftsjustert, må ut fra en slik betraktning kunne sies å være for avledet til at man kan betrakte det som en hindring for den frie bevegelighet. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at konsekvensene av å unnlate å justere en ytelse, til tross for at de er for usikre og avledede til å utgjøre en hindring, kan ha betydning for vurderingen av om en justering den andre vei vil utgjøre en hindring eller ikke.

Det må dessuten kunne stilles krav om at ordninger med kjøpekraftsjustering må utformes på en slik måte at den åpner for justeringer begge veier. Ellers kan ulike utslag av hindringsvurderingen medføre svært tilfeldige resultater, avhengig av om kostnadsnivået i landet hvor kostnadene pådras er høyere eller lavere enn i rettighetslandet.

Når vurderingen må ta utgangspunkt i det forhold at man går glipp av en tilfeldig fordel, er det lett å tenke at dette ikke kan ses på som en hindring. Det er imidlertid nødvendig å se spørsmålet i et noe større perspektiv. Det angitte vurderingstemaet viser at det er nødvendig å vurdere hvilken virkning en ordning med kjøpekraftsjustering vil ha for de personer som vil bli omfattet av den. Dersom kostnadsnivået er lavere i det landet hvor kostnadene pådras enn i rettighetslandet, vil den rent faktiske virkningen av ordningen være at trygdemottakeren får utbetalt et lavere beløp enn hvis kostnadene hadde blitt pådratt i rettighetslandet. Det må her også tas i betraktning at dette er en ordning som vil gjelde kun i de situasjoner som omfatter flere land. Trygdemottakere og familiemedlemmer som kun oppholder seg og arbeider i rettighetslandet, vil overhodet ikke bli berørt av en slik ordning.

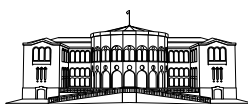
Samtidig vil justeringen av ytelsen – ideelt sett – være tilpasset kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras. Trygdemottakeren får dermed «like mye for pengene» som trygdemottakere i rettighetslandet. Det er nettopp dette som er hele poenget med en kjøpekraftsjustering; utbetalingen justeres eller tilpasses til den situasjonen trygdemottakeren befinner seg i.

I Jeltes-saken<sup>25</sup> ble det reist spørsmål om nederlandsk lovgivning som krevde at man var bosatt i Nederland for å motta arbeidsledighetstrygd, var i strid med regelen om fri bevegelighet av arbeidskraft. Problemet i saken var at den ytelsen som ble utbetalt fra bostedslandet var lavere enn den som ville ha blitt utbetalt fra Nederland.

EU-domstolen kom til at forskjellene mellom de to ytelsene ikke utgjorde en hindring for den frie bevegelighet. Det ble pekt på at EU-retten (og dermed også EØS-retten) kun innebærer en koordinering, ikke noen harmonisering, av nasjonale trygdeordninger. Dette medfører at

<sup>24</sup> Se f.eks. sak C-190/98 Volker Graf mot Filzmoser Maschinenbau GmbH

<sup>25</sup> Sak C-443/11 F. P. Jeltes m.fl. mot Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemer-sverzekeringen



traktatbestemmelsene om fri bevegelighet «cannot guarantee to an insured person that a move to another Member State will be neutral as regards social security». På grunn av forskjellene mellom trygdeordningene i ulike land kan det å flytte til et annet land bli «more or less financially advantageous or disadvantageous».<sup>26</sup>

Generaladvokaten kom til samme resultat i sitt forslag til avgjørelse. Her ble det i tillegg blant annet pekt på at trygdeytelsens størrelse blir bestemt av medlemsstatene «clearly on an individual basis, with reference to the cost of living in each State». Det forhold at ytelsen var høyest i Nederland, kunne derfor forklares med at det var det landet som hadde høyest kostnadsnivå, et kostnadsnivå som arbeidssøkerne i saken ikke ville bli eksponert for siden de bodde i andre land.<sup>27</sup>

Denne saken gjaldt, i enda større grad enn Nemeč-saken, selve retten til å motta ytelse. Det må likevel også her være forsvarlig å anlegge en «fra det mer til det mindre»-betraktning, slik at synspunktene får anvendelse for det spørsmål som her drøftes. I motsetning til det spørsmålet som drøftes her, gjaldt imidlertid Jeltès-saken ulikheter mellom nasjonale trygdeytelser, og ikke en justering av én og samme ytelse.

De uttalelser som er referert ovenfor, og da særlig det som sies av generaladvokaten, kan likevel ha betydning. Dette skyldes at variasjoner i levekostnader mellom ulike land blir trukket frem som en begrunnelse for at ulikhetene mellom de nasjonale trygdeordningene ikke utgjør en hindring for den frie bevegelighet. Til tross for at saken ikke direkte gjelder spørsmålet om kjøpekraftsjustering, kan de forhold som det blir vist til i saken også få anvendelse her. Det vil for eksempel også for spørsmålet om kjøpekraftsjustering kunne anføres at trygdemottakere som eksporterer trygdeytelser til et annet land, ikke vil bli eksponert for kostnadsnivået i rettighetslandet. Ulikhetene mellom saksforholdet i denne saken og det spørsmål som her drøftes, gjør imidlertid at det ikke uten videre kan slås fast at en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser ikke vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet.

### 3.3 Ulike typer ytelser – ulike vurderinger?

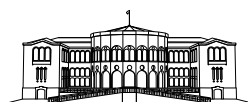
Drøftelsen ovenfor viser at det ikke er så enkelt å fastslå om en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet. Vurderingen kompliseres ytterligere av at en velferdsstat, som for eksempel den norske, har mange ulike velferdsordninger. Disse bygger på ulike grunnlag, og skal fylle ulike funksjoner. Dette innebærer at en kjøpekraftsjustering kan få ulike konsekvenser for forskjellige ytelser. Det kan derfor tenkes at en kjøpekraftsjustering av én ytelse må anses for å utgjøre en hindring for den frie bevegelighet, uten at dette nødvendigvis også vil være tilfellet for en kjøpekraftsjustering av alle andre ytelser.

Det synes derfor lite hensiktsmessig å gi en samlet vurdering av om en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser generelt utgjør en hindring for den frie bevegelighet. Vurderingen av dette spørsmålet må heller relateres til den enkelte ytelse.

---

<sup>26</sup> Se avsn. 44 i dommen

<sup>27</sup> Se generaladvokatens forslag til avgjørelse avsn. 58



Vi kan grovt sett skille mellom to ulike typer trygdeytelser; inntektsbaserte ytelser og det vi kan kalle kostnadsbaserte ytelser. Inntektsbaserte ytelser er ytelser som på en eller annen måte har sitt grunnlag i den trygdedes arbeidsinntekt. Eksempler på slike ytelser fra den norske folketrygden er dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, ytelser ved svangerskap og fødsel og ulike pensjoner. Formålet med inntektsbaserte ytelser er hovedsakelig å kompensere for bortfalt inntekt. Dagpengene skal kompensere for tapte inntekter ved arbeidsledighet, sykepenger ved sykdom, foreldrepenger ved fødsel, og pensjon særlig ved oppnådd pensjonsalder eller uførhet. Dette er bakgrunnen for at størrelsen på ytelsene er knyttet til den arbeidsinntekt trygdemottakeren tidligere har hatt. Det er denne konkrete inntekten ytelsen skal kompensere for.

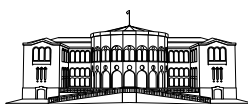
Det forhold at en trygdeytelse er basert på tidligere inntekt, innebærer at den kan sies å være opptjent. At en ytelse er opptjent kan imidlertid henspille på to ulike forhold. For det første kan man si at en ytelse er opptjent fordi det gjerne kreves at man har vært i arbeid i en bestemt angitt periode eller hatt en inntekt av en bestemt størrelse for å få rett til ytelsen. Fordi vurderingen av en ordning med kjøpekraftsjustering av trygdeytelser forutsetter at det foreligger rettskrav på ytelse, vil disse forholdene ikke ha betydning for de vurderinger som foretas her.

I denne sammenheng har det større betydning at inntektsbaserte ytelser også kan sies å være opptjent ved at tidligere inntekt inngår i beregningen av dem. Inntekten fra en viss angitt periode vil gjerne være med på å danne grunnlaget for beregningen av ytelsen. Man kan derfor si at ytelsen er tjent opp gjennom den inntekten man har hatt i denne perioden. Spørsmålet er hvilken betydning denne opptjeningen har for vurderingen av om en ordning med kjøpekraftsjustering vil utgjøre en hindring for den frie bevegelse. Fordi graden av opptjening varierer mellom ulike ytelser, er det imidlertid vanskelig å gi en samlet vurdering av om en ordning med kjøpekraftsjustering av alle inntektsbaserte ytelser vil utgjøre en hindring.

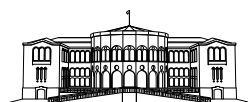
Kostnadsbaserte trygdeytelser har til formål å dekke en eller annen form for levekostnader. Ytelsene kan være ment som kompensasjon for tapt inntekt, men det er heller gjerne tale om standardiserte ytelser. Det vil ofte være tale om ytelser som utbetales til visse persongrupper uavhengig av inntekt og opptjening. Dette er tilfellet for barnetrygd og kontantstøtte. Formålet med disse ytelsene er nettopp å dekke bestemte kostnader, nemlig økte kostnader i forbindelse med barneomsorg.

Fordi ytelsene gjerne er standardiserte, er det ikke nødvendigvis så store ulikheter i grunnlaget for ytelsene som det kan være for inntektsbaserte ytelser. Ulike formål kan imidlertid også her medføre at vurderingen av om en kjøpekraftsjustering utgjør en hindring vil slå ulikt ut.

Vi ser etter dette at det selv ved oppdeling av ytelsene i ulike kategorier, er vanskelig å gi en samlet vurdering av om en ordning med kjøpekraftsjustering vil utgjøre en hindring for den frie bevegelse. Dette kommer av at de ulike ytelsene er svært forskjellige, og har særegne trekk som gjør at vurderingene kan slå ulikt ut. For å komme nærmere klarere svar er det derfor nødvendig å foreta en nærmere analyse av ulike ytelser. I det følgende vil spørsmålet om kjøpekraftsjustering som en hindring, bli nærmere vurdert for to inntektsbaserte ytelser, alderspensjon og arbeidsledighetstrygd, og to kostnadsbaserte ytelser, barnetrygd og



kontantstøtte. De forhold som blir trukket frem i vurderingen av om en kjøpekraftsjustering av de utvalgte ytelser utgjør en hindring, vil bli brukt til å vurdere om en slik ordning vil innebære en «reduction» eller «amendment» etter trygdeforordningen artikkel 7.



## 4. INNTEKTSBASERTE TRYGDEYTELSER

### 4.1 Alderspensjon

#### 4.1.1 Innledning. Kort om den norske ytelsen

Det følger av folketrygdloven § 20-1 første ledd at formålet med alderspensjon er å sikre inntekt i alderdommen, samt å tilrettelegge for en «fleksibel og gradvis» overgang fra arbeidslivet til pensjonisttilværelsen. Fordi ytelsen skal kompensere for arbeidsinntekt, fremstår det som klart at det her er tale om en inntektsbasert ytelse.

Folketrygdloven hadde lenge bare én alderspensjonsordning som gjaldt alle. Denne ordningen var inntatt i lovens kapittel 3 og 19. Den 1. januar 2010 fikk vi imidlertid en ny pensjonsordning i folketrygdlovens kapittel 20. Overgangen fra gammel til ny pensjonsordning skjer gradvis ved at befolkningen er delt inn i ulike grupper, slik at type pensjon avhenger av fødselsår.<sup>28</sup>

Mange av grunnprinsippene er felles for den gamle og nye pensjonsordningen. For det spørsmålet som her skal drøftes, har det derfor liten betydning hvilken pensjonsordning det er tale om. Det finnes imidlertid ulikheter, og terminologien er noe endret. I det følgende vil den nye pensjonsordningen bli brukt som eksempel.

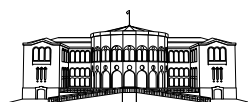
Pensjonsordningen i folketrygdloven kapittel 20 består av to komponenter, inntektspensjon og garantipensjon, se folketrygdloven § 20-3. Inntektspensjonen opptjenes gjennom den enkeltes inntekt gjennom hele livet. Garantipensjonen skal derimot sikre en minstepensjon for alle, og ytes uavhengig av inntekt. Det er derfor bare inntektspensjonen som kan regnes som en inntektsbasert ytelse. De momenter knyttet til opptjening som vil bli drøftet nedenfor vil derfor ikke gjelde for garantipensjonen. Da denne delen av ytelsen heller kan kategoriseres som en kostnadsbasert ytelse, vil garantipensjonen bli behandlet sammen med disse ytelsene.

Reglene om beregning av inntektspensjon står i folketrygdlovens §§ 20-5, jf. § 20-4. Inntektspensjon opptjenes som utgangspunkt ved pensjonsgivende inntekt. Folketrygdloven gir en lovbestemt sats for årlig opptjening; 18,1 prosent av inntekten. Har man for eksempel en årlig inntekt på 500 000 kroner, regner man med 90 500 kroner til pensjonsbeholdningen. Pensjonsordningen har et «inntektstak» på et beløp tilsvarende 7,1 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Det er dermed kun 18,1 prosent av inntekten opp til dette beløpet som medregnes.

Pensjonsordningen i folketrygdloven kapittel 20 er utformet slik at pensjonsrettigheter opptjenes i en pensjonsbeholdning. Ved uttak av pensjonen omgjøres denne beholdningen til en årlig pensjon ved at den deles på et delingstall. Dette delingstallet er ment å skulle gjenspeile forventet antall år med utbetaling av pensjon.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Kjørstad (2012) s. 360-361

<sup>29</sup> Se folketrygdloven §§ 20-12 og 20-13



I det følgende vil det bli foretatt en nærmere vurdering av om en ordning med kjøpekraftsjustering av alderspensjon vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet av personer.

#### 4.1.2 Hindringsvurderingen

Vurderingen av om en kjøpekraftsjustering av alderspensjon vil utgjøre en hindring, må dels ta utgangspunkt i ytelsens formål og funksjoner, og dels i beregningsmåten.

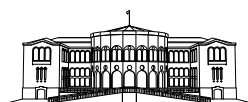
Som nevnt er et av formålene bak alderspensjonen å sikre inntekt i alderdommen. Ytelsen sørger på denne måten for at pensjonister har noe å leve av. Sett i et slikt perspektiv kan det anføres at det ikke er noe i veien for en ordning med kjøpekraftsjustering; en slik ordning vil jo også sikre at pensjonister får dekket sine levekostnader. Dessuten vil en pensjon som ikke er justert medføre at pensjonister som oppholder seg i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, får mer å leve av enn hvis de hadde oppholdt seg i rettighetslandet. Pensjonister som oppholder seg i land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet kan derimot få problemer hvis ytelsen ikke blir justert; de vil risikere at ytelsen ikke gir dem nok å leve av.

Samtidig skal alderspensjonen også legge til rette for en fleksibel overgang fra arbeidsliv til pensjonisttilværelse. Dette kravet vil ikke være vanskelig å gjennomføre selv om ytelsene kjøpekraftsjusteres. Dette skyldes at en justering, den ene eller andre vei, bare vil sørge for at man får den samme dekningen uavhengig av hvor man er. Selv om man reelt sett får mer eller mindre enn man ville ha fått dersom man hadde oppholdt seg i rettighetslandet, vil man ikke merke noen forskjell hva gjelder faktiske kostnader.

Det kan hevdes at en kjøpekraftsjustering reelt sett særlig vil ramme pensjonister med en lav pensjon. Dette skyldes at de ved en slik ordning mister muligheten til å kompensere for den lave pensjonen ved å flytte til et land med et lavere kostnadsnivå. Det kan hevdes at personer med høyere pensjon ikke vil rammes på samme måte, fordi de har mer penger å leve av, og derfor ikke vil ha samme behov for å oppsøke land med et lavere kostnadsnivå. EØS-retten vil imidlertid ikke være til hinder for slike utslag av en ordning med kjøpekraftsjustering, da slike forhold ikke har EØS-rettslig betydning.

Som nevnt er alderspensjonen hovedsakelig opptjent, ved at beregningen av den i stor grad er basert på inntekten pensjonisten har hatt. Det forhold at ytelsen er så nært knyttet til pensjonistens tidligere arbeidsinntekt, gjør at en kjøpekraftsjustering kan virke noe problematisk. For den norske alderspensjonen viser dette seg i forhold til reglene om opptjening av pensjonen. Dersom levekostnadene i oppholdslandet er lavere enn i Norge, vil man ved å justere pensjonen ikke få full uttelling for de 18,1 prosentene av inntekten som tilfaller pensjonsbeholdningen hvert år. Det vil oppstå en «forskyvning» i beregningen i forhold til folketrygdens regler, og man vil ikke få nyttiggjøre seg hele den beholdningen man har tjent opp.

Disse synspunktene kommer tydeligere frem når kjøpekraftsjusteringen medfører at det blir utbetalt et høyere beløp, fordi kostnadsnivået i oppholdslandet er høyere enn i rettighetslandet. I slike tilfeller vil man jo få mer enn det som følger av den lovbestemte beregningsmåten. Selv





om man ikke vil få mer enn man har behov for i forhold til de kostnadene man faktisk har, kan en slik ordning fremstå som problematisk fordi man vil få mer enn man har tjent opp.

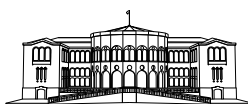
Som nevnt opereres det ved beregningen av alderspensjon med et inntektstak. Dette taket sikrer at man ikke tjener opp en «for stor» pensjonsbeholdning, slik at det ikke blir så store forskjeller mellom ulike personer. En justering kan imidlertid føre til at poenget med inntektstaket forsvinner. For ved en justering til et lavere kostnadsnivå vil man antakelig aldri – eller i hvert fall sjelden – komme opp til inntektstaket, og ved en justering til et høyere kostnadsnivå kan det godt tenkes at man vil overstige det. Det er imidlertid vanskelig å se at dette spiller noen rolle. For ved en kjøpekraftsjustering vil den dekningen ytelsen gir bli stilt likt, uavhengig av om man har oversteget inntektstaket i rettighetslandet eller ikke. At utfallet av disse reglene kan bli noe forskjøvet, kan ut fra dette ikke ses som en inngripende konsekvens av en kjøpekraftsjustering. Det vil være mer nærliggende at inntektstaket forskyves i takt med justeringen, slik at denne inntektsgrensen også er justert ut fra det aktuelle kostnadsnivået. Dette forhold kan dermed ikke være avgjørende for vurderingen av om en kjøpekraftsjustering vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet.

Som nevnt beregnes årlig pensjon ved at pensjonsbeholdningen deles på et delingstall som skal gjenspeile forventede antall år som pensjonist. Denne beregningen skaper neppe problemer for en ordning med kjøpekraftsjustering. Dette skyldes at delingstallet vil ligge fast uavhengig av om ytelsen justeres eller ikke. At dette enkle tekniske beregningsforhold kan skje uten store komplikasjoner, er imidlertid ikke et viktig nok argument for å kunne si at en kjøpekraftsjustering ikke vil utgjøre en hindring.

Det må ha større betydning at en kjøpekraftsjustering kan føre til en forskjellsbehandling avhengig av om man oppholder seg i rettighetslandet, eller eksporterer ytelsen til et annet EØS-land. Dersom kostnadsnivået er høyest i rettighetslandet, medfører justeringen at det blir mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet. Dette skyldes ikke bare at man får utbetalt et lavere beløp, men også, og kanskje heller, at man ikke vil få utbetalt i samsvar med det man har tjent opp gjennom tidligere inntekt. Det er nærliggende å hevde at det vil bli mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet dersom arbeidsinntekten endres. Alderspensjonen kan, på grunn av sitt formål, i større grad enn andre trygdeytelser sies å ha karakter av å tre i stedet for arbeidsinntekt. Det vil derfor være nærliggende å anlegge samme betraktningmåte for denne ytelsen som for ordinær arbeidsinntekt.

Den kontinuerlige opptjeningen av en pensjonsbeholdning kan dessuten tilsi at alderspensjon kan karakteriseres som en form for tvungen sparing. Det kan ut fra et slikt perspektiv hevdes at en kjøpekraftsjustering av denne ytelsen vil medføre at personer som benytter seg av retten til fri bevegelighet ikke får utbetalt alt de har «spart opp». Tapet av fordel ved at pensjonen justeres til et lavere kostnadsnivå må derfor kunne sies å utgjøre en hindring.

En kjøpekraftsjustering vil ikke være like ufordelaktig dersom kostnadsnivået er høyest i oppholdslandet. Man vil i slike tilfeller tvert imot tjene på å benytte seg av retten til fri bevegelighet. Det kan imidlertid hevdes at det her er snakk om en tilfeldig fordel som ikke kan forsvares ut fra denne retten. Det må etter dette kunne konkluderes med at en



kjøpekraftsjustering av alderspensjon vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet av personer.

## 4.2 Arbeidsledighetstrygd

### 4.2.1 Innledning. Kort om den norske ytelsen

«Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet.» Slik lyder formålsbestemmelsen for den norske arbeidsledighetstrygden, slik den er nedfelt i folketrygdloven § 4-1. Arbeidsledighetstrygd er en inntektsbasert ytelse som skal bidra til å dekke levekostnader ved arbeidsløshet. Etter folketrygdloven § 4-3 er da også hovedvilkåret for å motta ytelsen at man er arbeidsløs. Det må med andre ord foreligge et inntektstap. Samtidig skal det heller ikke lønne seg å være arbeidsløs. Kjønstad m.fl. uttaler at reglene om arbeidsledighetstrygd kan ses som et kompromiss mellom å sikre uforskyldt arbeidsløse understøttelse og frykten for at reglene skal bli «for gode».<sup>30</sup>

Dagpenger under arbeidsløshet er en tidsbegrenset ytelse. Dette innebærer at utbetaling av ytelsen vil stoppe når tiden er utløpt, selv om vilkåret om uforskyldt arbeidsløshet fortsatt er til stede. Det følger av folketrygdloven § 4-15 at lengden på den maksimale stønadsperioden avhenger av tidligere inntekt. Dagpenger kan utbetales i en sammenhengende periode på opp til to år.

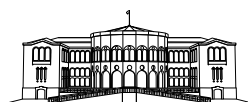
Reglene om beregning av dagpenger fremgår av folketrygdloven §§ 4-11 og 4-12. Ytelsen utregnes – slik navnet tilsier – som en daglig ytelse som utgjør 2,4 promille av et dagpengegrunnlag. Dette grunnlaget er summen av en rekke inntektskilder fra det foregående kalenderåret, hvorav arbeidsinntekt normalt vil være den viktigste. Dersom gjennomsnittet av arbeidsinntektene de siste tre årene gir et høyere dagpengegrunnlag, er det imidlertid dette som skal legges til grunn.

Dagpengegrunnlaget skal oppjusteres med et nærmere bestemt forholdstall, som endres hvert år og hver gang grunnbeløpet endres. Dagpengegrunnlaget kan ikke overstige et beløp tilsvarende 6 G.

En person som har 300 000 kroner i oppjustert dagpengegrunnlag vil motta 720 kroner per dag (2,4 promille av dagpengegrunnlaget). Når lørdager, søndager og tre karendager blir trukket fra, innebærer dette at det på årsbasis vil bli utbetalt 185 760 kroner. Dette beløpet utgjør 61,9 prosent av den tidligere inntekten. Eksempelet viser hvordan alle hensynene bak regelverket slår gjennom. Beløpet vil gi den uforskyldt arbeidsløse en viss økonomisk hjelp, men det skal likevel lønne seg å være i arbeid.

Etter folketrygdloven § 4-2 er det et vilkår for å motta dagpenger at arbeidssøkeren oppholder seg i Norge. Dagpengeforskriften inneholder flere unntak fra dette oppholdskravet. Det fremgår blant annet av forskriftens § 13-9 at dagpengemottakere som søker arbeid i andre EØS-land på visse fastsatte vilkår kan beholde ytelsen i inntil tre måneder.

<sup>30</sup> Kjønstad (2012) s. 150



Til tross for at dagpenger på samme måte som alderspensjon er kategorisert som en inntektsbasert ytelse, ser vi at det er en del ulikheter mellom de to ytelsene, både hva gjelder formål og beregningsmåte. Det vil i det følgende bli foretatt en nærmere vurdering av om en kjøpekraftsjustering av arbeidsledighetstrygd, ut fra denne ytelsens særtrekk, utgjør en hindring for den frie bevegelse av personer.

#### 4.2.2 Hindringsvurderingen

Arbeidsledighetstrygden skal gi uforskyldt arbeidsløse økonomisk understøttelse. På dette punkt ser vi flere likhetstrekk med alderspensjonen. Begge ytelser trer i stedet for normal arbeidsinntekt. Som vi har sett kan en slik funksjon ved ytelsen tilsi at en kjøpekraftsjustering vil være problematisk. Ytelsens likhetstrekk med vanlig lønn tilsier at den ikke justeres, selv om kostnadsnivået i oppholdslandet er et annet enn i rettighetslandet.

Videre har beregningen av ytelsen, på samme måte som beregningen av alderspensjonen, grunnlag i tidligere arbeidsinntekt. Det er dette forhold som karakteriserer arbeidsledighetstrygden som en inntektsbasert ytelse. At ytelsen på denne måten kan sies å være opptjent, tilsier, som vi har sett for alderspensjon, at en ordning med kjøpekraftsjustering er problematisk.

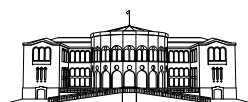
Beregningen er også problematisk når den, som i den norske folketrygdloven, tar utgangspunkt i en angitt andel av tidligere inntekt. Som vi så for alderspensjon vil beregningen i slike tilfeller «forskyves». Personer som mottar dagpenger fra Norge, vil ikke få 2,4 promille av tidligere inntekt dersom ytelsen kjøpekraftsjusteres.<sup>31</sup>

Opptjeningsmomentet er imidlertid ikke like klart som for alderspensjon. Dette skyldes for det første at opptjeningen ikke er like varig. Etter folketrygdlovens regler er det bare det siste kalenderårets inntekt som skal telle med. Selv om denne tidsavgrensningen kan variere mellom ulike land, er det nærliggende å anta at opptjeningen uansett er mer tidsbegrenset enn for alderspensjon.

For alderspensjon tjener man over tid opp en beholdning som pensjonen beregnes ut fra. For arbeidsledighetstrygden derimot, er inntektens størrelse kun et utgangspunkt for hvor mye man skal motta. Denne ytelsen har således ikke det samme klare opptjeningspreget som alderspensjonen.

Arbeidsledighetstrygden skiller seg videre fra alderspensjonen ved at det er tale om en midlertidig ytelse. Som nevnt er den maksimale sammenhengende stønadsperioden etter den norske folketrygdloven på to år. Det forhold at det ikke er tale om en varig ytelse, gjør at en ordning med kjøpekraftsjustering fremstår som mindre problematisk. Arbeidsledighetstrygd ytes til personer som leter etter arbeid. Dersom man i en slik situasjon velger å søke jobb i et annet EØS-land i den begrensede perioden ytelsen utbetales, bør det ikke være noe i veien for at den justeres i forhold til kostnadsnivået i dette landet.

<sup>31</sup> Når det gjelder beregning, vil det som er sagt om inntektstak og delingstall i forbindelse med alderspensjon også få anvendelse for oppjusteringen av dagpengegrunnlaget og grensen på 6 G.



Det kan spørres om situasjonen blir en annen med en annen tidsavgrensning. Hvis den maksimale stønadperioden er kortere, styrkes argumentene for at en ordning med kjøpekraftsjustering må aksepteres. Dersom perioden er lengre, kunne man tenke seg at man måtte foreta en vurdering av hvor grensen går, slik at man på et punkt måtte anse en kjøpekraftsjustering for ikke lenger å være akseptabel. Det er imidlertid mer nærliggende å se det som avgjørende at arbeidsledighetstrygd, uavhengig av stønadperiodens lengde, er ment å være en midlertidig ytelse. Det kan derfor hevdes at den eksakte lengden på stønadperioden er irrelevant, så lenge det er tale om en midlertidig, og ikke en varig ytelse.

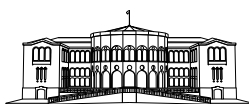
Dessuten er det som nevnt ikke meningen at arbeidsledighetstrygden skal dekke levekostnadene fullt ut. For å opprettholde incitamentet til å finne nytt arbeid vil man derfor få utbetalt mindre enn vanlig lønn. Talleksempelen ovenfor viser da også at man fra den norske folketrygden årlig bare kan få utbetalt litt over halvparten av hva man ville ha fått i arbeidsinntekt. Det blir imidlertid vanskelig å opprettholde dette prinsippet hvis man kan eksportere ytelsen ut av landet uten at den kjøpekraftsjusteres. For dersom oppholdslandet har et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, vil arbeidssøkeren i større grad enn hva som er meningen – kanskje til og med fullt ut – få dekket sine levekostnader. I slike tilfeller vil man derfor ikke lenger ha det samme incitamentet til å finne nytt arbeid.

Å eksportere ytelsen til et land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet uten å justere den, er også problematisk, om enn ikke av samme grunn. For i slike tilfeller vil jo incitamentet til å finne arbeid klart nok være til stede, fordi ytelsen vil dekke i enda mindre grad enn forutsatt. Hovedformålet med arbeidsledighetstrygden er imidlertid å gi uforskyldt arbeidsløse økonomisk hjelp. Dersom ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres, vil det derfor være en fare for at arbeidssøkere som oppholder seg i høykostland ikke får tilstrekkelig understøttelse.

Dersom ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres, kan arbeidssøkere dermed risikere å ikke ha råd til å flytte til et land med et høyere kostnadsnivå for å søke arbeid der. Til tross for høye kostnader har høykostland stor tiltrekningskraft på arbeidstakere, på grunn av sine høye lønninger. Det kan derfor ses som et paradoks at en ytelse som er ment å sikre arbeidsløse kan hindre dem i å søke arbeid i land med gunstige arbeidsforhold, hvor det kanskje ville ha vært mest naturlig for dem å søke, deres posisjon som arbeidsløse tatt i betraktning.

Som vist i punkt 3.2 er det tapet av en i og for seg tilfeldig fordel som i dette tilfellet er gjenstand for vurdering av om det foreligger en hindring. Den fordelen trygdemottakere som oppholder seg i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet går glipp av dersom ytelsene deres kjøpekraftsjusteres, må da også kunne sies å være svært tilfeldig. Det er vanskelig å karakterisere dette tapet av fordel som en hindring, særlig tatt i betraktning av at det for denne ytelsen er viktig at man ikke får «for mye».

Denne drøftelsen viser at spørsmålet om utbetaling ved eksport av ytelsen, på samme måte som regelverket, er preget av motstridende hensyn. Dersom arbeidsledighetstrygden ikke kjøpekraftsjusteres, vil det ikke være mulig å ivareta alle disse hensynene samtidig. Arbeidssøkere som oppholder seg i land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, vil



ikke få tilstrekkelig økonomisk understøttelse, og arbeidssøkere som oppholder seg i land med et lavere kostnadsnivå, vil ikke ha noe incitament til å finne nytt arbeid.

Det forhold at arbeidsledighetstrygden bygger på motstridende hensyn, gjør også at graden av tilfeldighet blir fremtredende. Hvilket hensyn som blir oppfylt hvis ytelsen kjøpekraftsjusteres, vil jo avhenge av om arbeidssøkeren oppholder seg i et land med et høyere eller lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet.

Som nevnt kan reglene om arbeidsledighetstrygd ses som et kompromiss mellom disse motstridende hensyn. En ordning med kjøpekraftsjustering kan kanskje fungere på samme måte ved eksport av ytelsen. En slik ordning vil ivareta begge hensyn, uavhengig av om kostnadsnivået i oppholdslandet er høyere eller lavere enn i rettighetslandet. Arbeidssøkeren vil få dekket sine levekostnader i samme omfang som hvis han hadde oppholdt seg i rettighetslandet, og incitamentet til å finne arbeid vil fortsatt være til stede.

Til tross for at arbeidsledighetstrygden til en viss grad også kan sies å være opptjent, viser denne drøftelsen at opptjeningsmomentet ikke er sterkt nok i forhold til de andre hensyn som gjør seg gjeldende i vurderingen. En kjøpekraftsjustering av denne ytelsen vil derfor ikke fremstå som en hindring for den frie bevegelse.

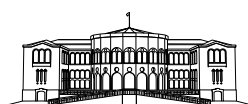
#### **4.3 «Reduction» og «amendment»**

Spørsmålet blir etter dette om en kjøpekraftsjustering av alderspensjon og arbeidsledighetstrygd vil innebære en «reduction» eller «amendment», jf. trygdeforordningen artikkel 7.

Som vi har sett vil en kjøpekraftsjustering av alderspensjonen utgjøre en hindring for den frie bevegelse ut fra reglene i EØS-avtalens hoveddel. Dette kan tilsi at en slik ordning også vil innebære en «reduction» eller «amendment» i trygdeforordningens forstand. De forhold som er anført til støtte for at det foreligger en hindring, særlig det klare opptjeningsmomentet, taler for at en slik ordning vil innebære en «reduction» eller «amendment». Det forhold at alderspensjonen har karakter av å være en form for «tvungen sparing» medfører en forventning om å få utbetalt i samsvar med det man har tjent opp. En utbetaling av et beløp som er høyere eller lavere enn det man har krav på, vil dermed lett kunne ses som en «reduction» eller «amendment». En kjøpekraftsjustering av alderspensjonen må derfor kunne sies å være i strid med trygdeforordningen.

Situasjonen i forhold til arbeidsledighetstrygden er noe mer problematisk. Som vi har sett utgjør ikke en kjøpekraftsjustering av denne ytelsen en hindring etter reglene i EØS-avtalens hoveddel. Til tross for at dette vil tale for at en slik ordning heller ikke vil utgjøre en «reduction» eller «amendment», må det foretas en nærmere vurdering av dette spørsmålet.

Som nevnt skal arbeidsledighetstrygden kun bidra til å dekke levekostnadene til den arbeidsløse; ytelsen har ikke til formål å gi en full kostnadsdekning. Man kan dermed se utbetalingen som et fast, kostnadsuavhengig beløp, slik at utbetaling av et annet beløp blir å måtte anse som en «reduction» eller «amendment».



Likevel er det på det rene at arbeidsledighetstrygden skal gi arbeidsløse en viss understøttelse; arbeidssøkere skal ha et minimum å leve av. Ut fra et slikt perspektiv kan det anføres at en kjøpekraftsjustering nettopp er en justering i forhold til kostnadsnivået i oppholdslandet, slik at man får et minimum å leve av i forhold til de kostnader man har der man oppholder seg.

Dessuten viser drøftelsen ovenfor at arbeidsledighetstrygdens ulike formål vanskelig kan oppfylles dersom ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres. Som nevnt har trygdeforordningen kun til formål å koordinere allerede eksisterende trygdeordninger. En formålsbetraktning tilsier derfor også at en kjøpekraftsjustering av ytelsen ikke kan ses som en «reduction» eller «amendment».

Som det fremgår av kapittel 2.3 vil vurderingen av om det foreligger en «reduction» eller «amendment» være avgjørende også for vurderingen av trygdeforordningen artikkel 65(1). Ut fra det som er sagt ovenfor, må det derfor være forsvarlig å konkludere med at en kjøpekraftsjustering heller ikke vil være i strid med denne bestemmelsen. Etter dette må det derfor kunne fastslås at en slik ordning ikke vil være i strid med trygdeforordningen.

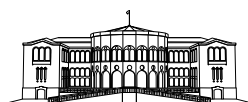
#### **4.4 Sammenfatning**

Det har i dette kapitlet blitt vurdert om en kjøpekraftsjustering av to inntektsbaserte ytelser, alderspensjon og arbeidsledighetstrygd, vil være forenlig med EØS-rettens regler om fri bevegelse av personer. Drøftelsene viser at det kun er en justering av arbeidsledighetstrygden som vil være forenlig med EØS-retten; en justering av alderspensjonen utgjør en hindring for den frie bevegelse.

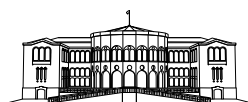
Det kan spørres om hvorfor vurderingene slår ulikt ut når begge ytelsene er inntektsbaserte. Svaret må ligge i de store ulikhetene mellom ytelsene. Et viktig poeng her er ulikhetene mellom formålene bak ytelsene. Alderspensjonen skal gi en varig kompensasjon for inntekt i alderdommen, mens arbeidsledighetstrygden kun skal gi en delvis, midlertidig dekning. Alderspensjonens karakter av i større grad å tre i stedet for ordinær arbeidsinntekt gjør at en kjøpekraftsjustering av denne ytelsen fremstår som mer problematisk.

Det forhold at begge ytelsene har grunnlag i tidligere inntekt, kan sies å være det eneste ytelsene har felles, og selv dette grunnlaget varierer. Som vi har sett bygger beregningen av alderspensjonen i større grad på tidligere inntekt enn det beregningen av arbeidsledighetstrygden gjør, ved at opptjeningsmomentet fremstår som klarere for denne ytelsen. Ut fra disse forholdene er det kanskje mulig å trekke den slutning at den EØS-rettslige vurderingen av en kjøpekraftsjustering av inntektsbaserte ytelser avhenger av graden av opptjening.

Anvender vi denne konklusjonen på andre ytelser, vil dette innebære at en kjøpekraftsjustering fremstår som problematisk for ytelser som ligner alderspensjon, for eksempel uførepensjon. En slik ordning vil på den annen side være mer akseptabel for ytelser som sykepengen og foreldrepenger. Det kan imidlertid ikke ses bort fra at særegne forhold ved den enkelte ytelse kan tilsa at vurderingen vil slå ulikt ut.



I det følgende vil en annen kategori av ytelser bli nærmere undersøkt, nemlig kostnadsbaserte ytelser. Også her er to ytelser valgt ut for en nærmere analyse; barnetrygd og kontantstøtte. Dette er begge ytelser som har vært foreslått kjøpekraftsjustert ut fra kostnadsnivå.



## 5. KOSTNADSBASERTE TRYGDEYTELSER

### 5.1 Barnetrygd

#### 5.1.1 Innledning. Kort om den norske ytelsen

Det følger av formålsbestemmelsen i den norske barnetrygdloven § 1 første ledd at denne ytelsen skal bidra til å dekke utgifter ved forsørgelse av barn. Dette viser at det er tale om en kostnadsbasert ytelse; den trer ikke i stedet for inntekt, men skal dekke bestemte kostnader. I tillegg til å dekke utgifter ved forsørgelse av barn, er barnetrygden ment å virke omfordelende mellom familier med og uten barn, slik at inntektsforskjeller utjevnes til fordel for barnefamilier.<sup>32</sup>

Barnetrygden ble innført i 1946 som den første universelle trygdeordningen i Norge. Universalitetsprinsippet innebærer at ytelsen er lik og rettet mot hele befolkningen, uavhengig av deres behov. Universelle ytelser gis dermed til alle som er i en bestemt situasjon, i dette tilfellet alle som har barn, uten at det foretas noen nærmere behovsprøving.<sup>33</sup>

Det følger av barnetrygdloven § 11 at man normalt får rett til barnetrygd fra måneden etter barnets fødsel, og frem til og med måneden før barnet fyller 18 år. Som utgangspunkt er det omsorgspersoner for barn som er bosatt i Norge som har rett til barnetrygd, se lovens § 2 første og annet ledd, jf. § 4. Etter forarbeidene er det imidlertid ikke tvilsomt at loven gjelder for alle EØS-borgere som er omfattet av norsk lovgivning etter trygdeforordningens regler. En person som arbeider i Norge kan etter dette motta barnetrygd selv om barnet er bosatt i et annet EØS-land.

Etter barnetrygdloven § 10 fastsettes satsene for ytelsen av Stortinget hvert år. Dette skjer i forbindelse med vedtakelsen av statsbudsjettet. Den ordinære satsen er i dag på 11 640 kroner per barn per år.

Spørsmålet som skal vurderes i det følgende er om en kjøpekraftsjustering av barnetrygden vil utgjøre en hindring for den frie bevegelse av personer, sett i forhold til ytelsens formål og funksjoner.

#### 5.1.2 Hindringsvurderingen

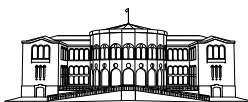
Som vi har sett er graden av opptjening av betydning for om inntektsbaserte trygdeytelser kan kjøpekraftsjusteres. Barnetrygden, som er en kostnadsbasert ytelse, er ikke opptjent. Tidligere inntekt har ingen betydning for om og hvor mye man får utbetalt i barnetrygd. Det kan derfor ikke hevdes, som for alderspensjon, at trygdemottakerens egne bidrag er til hinder for en kjøpekraftsjustering av ytelsen.

Samtidig innebærer den manglende individualiseringen at alle som har krav på ytelsen i utgangspunktet mottar samme beløp. Dersom ytelsen blir gjenstand for en kjøpekraftsjustering,

---

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) s. 15

<sup>33</sup> Se Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) s. 12 og Kjønstad (2012) s. 343 og 75





vil utbetalingene derfor variere avhengig av om kostnadene pådras i eller utenfor rettighetslandet. For i slike tilfeller vil man jo motta samme beløp for alle barn som oppholder seg i rettighetslandet, mens man vil motta et annet beløp for alle barn som oppholder seg i et annet land. Det kan derfor hevdes at en slik ordning ikke vil være i samsvar med universalitetsprinsippet.

Det kan dessuten hevdes at alle er forskjellige, og at de faktiske kostnadene derfor vil variere mellom ulike personer, uavhengig av i hvilket land kostnadene pådras. En kjøpekraftsjustering basert på nasjonale indekser kan ut fra et slikt perspektiv virke vilkårlig. Det kan derfor spørres om hvorfor ulikheter i kostnader mellom ulike land skal ha betydning, mens ulikheter i kostnader innenfor ett og samme land ikke skal ha noe å si.

Mot dette kan anføres at ytelsens størrelse må antas å samsvare med det man normalt må regne med er nødvendig for å dekke de faktiske kostnadene i rettighetslandet. Ut fra et slikt perspektiv fremstår ikke en justering i forhold til nasjonale indekser som like problematisk, fordi justeringen jo bare vil innebære at man får dekning som forutsatt ut fra kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras.

Ytelsens formål har betydning her. Barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter i forbindelse med det å ha barn. Det sentrale er etter dette å dekke bestemte kostnader. Dette formålet er derfor ikke til hinder for en kjøpekraftsjustering. En slik ordning vil tvert imot være i samsvar med formålet. For ved at ytelsen kjøpekraftsjusteres vil man jo – ideelt sett – få utbetalt et beløp som dekker de aktuelle kostnadene ut fra kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras, og hverken mer eller mindre enn det.

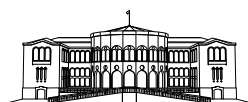
Størrelsen på den norske barnetrygden har vært nominelt uendret fra 1990-årene, slik at den reelle verdien av ytelsen er blitt redusert.<sup>34</sup> Ytelsen kan derfor ikke sies å gjenspeile de faktiske kostnadene selv i rettighetslandet. Det er imidlertid som nevnt store forskjeller mellom folk, og det kan derfor hevdes at det nærmest må regnes som praktisk talt umulig å utforme en ytelse som dekker alles kostnadsbehov like godt. Fordi barnetrygden er universell, vil den bli brukt på ulike måter av ulike personer, avhengig av hvor stort behov man har for ytelsen. Det kan således hevdes at barnetrygden har mistet mye av sin tiltenkte funksjon.

Dette vil imidlertid være situasjonen for alle universelle ytelser. Det er ikke mulig å utforme en ytelse som skal være lik for alle, men samtidig oppfylle alles behov på en like tilfredsstillende måte. Man kan derfor ikke la dette være begrunnelsen for å oppgi ethvert forsøk på å oppfylle ytelsens tiltenkte formål. Dette ville medføre at formålene bak alle universelle ytelser ville måtte bli å anse for illusoriske. Det forhold at det er praktisk vanskelig å tilpasse ytelsen til alles behov, bør derfor ikke stå i veien for en ordning med kjøpekraftsjustering.

Dessuten viser utformingen av den norske barnetrygden at utbetalingen er forsøkt tilpasset det faktiske kostnadsnivået. Personer med aleneomsorg for barn har for eksempel krav på utvidet stønad. Dette innebærer at det utbetales barnetrygd til ett barn mer enn vedkommende faktisk

---

<sup>34</sup> Kjønstad (2012) s. 344-345



har. Utvidet barnetrygd skal bidra til å dekke merutgifter en aleneforsørger har som følge av å bo alene med barnet i en egen husholdning.<sup>35</sup>

Det gis videre et tillegg i barnetrygden for personer bosatt i Finnmark, Nord-Troms og Svalbard. Det ble ikke vist til noe klart uttalt formål da ordningen ble innført, men ekstra utgifter til klær som følge av klimatiske forhold, samt behovet for tiltak som stimulerer bosettingen, kan tale for tillegget. Tillegget ble ikke lovfestet i barnetrygdloven, men er kun hjemlet i statsbudsjettet.<sup>36</sup>

EFTA-domstolen har avsagt en dom i en sak som gjaldt Finnmarkstillegget.<sup>37</sup> Spørsmålet i saken var om det var i strid med EØS-retten å kreve at man var bosatt i et bestemt angitt område for å kunne motta dette tillegget i barnetrygd. Et slikt krav innebar at personer som for eksempel bodde i Nord-Finland og pendlet til Finnmark for å arbeide der, ikke fikk tillegg i barnetrygden, fordi de ikke var bosatt i Finnmark. Det ble derfor anført at en slik ordning ikke var i samsvar med dagjeldende trygdeforordning artikkel 73 (som tilsvarende gjeldende forordning artikkel 67).<sup>38</sup>

EFTA-domstolen kom til at Finnmarkstillegget ikke var i strid med EØS-retten. Det ble uttalt at den aktuelle bestemmelsen i trygdeforordningen ikke kan forstås slik at arbeidstakerens familiemedlemmer må behandles som om de er bosatt «at the actual place of employment», og dermed automatisk ha rett til regionale ytelser. Det ble funnet at en slik tolkning ikke samsvarer med ordlyden, som bare peker på den nasjonale lovgivningen i rettighetslandet. Videre ble det vist til at det ikke er i samsvar med bestemmelsens formål at en arbeidstaker som er bosatt med sin familie utenfor rettighetslandet – og dermed også utenfor det angitte området for ytelsen – skal behandles mer fordelaktig enn arbeidstakere som er bosatt med sin familie i rettighetslandet, men utenfor det bestemt angitte området.<sup>39</sup>

EFTA-domstolen fant imidlertid at Finnmarkstillegget var indirekte diskriminerende. Ordningen ble likevel godtatt, da det ble funnet at den kunne legitimeres i hensynet til å sikre bosettingen i området.

Selv om saksforholdet skiller seg fra den problemstilling som her drøftes, ble det også i denne saken vurdert om det er EØS-rettslig adgang til å justere en trygdeytelse. For selv om det her var et tillegg i barnetrygden som ble vurdert, må man kunne si at Finnmarkstillegget, i hvert fall til en viss grad, er en form for kostnadsjustering. Til tross for at andre hensyn gjorde seg gjeldende i denne saken, fordi det var tale om en intern kostnadsjustering, er det verdt å merke seg at EFTA-domstolen i denne saken kom til at praktiseringen av dette tillegget ikke utgjør en ulovlig hindring for den frie bevegelse.

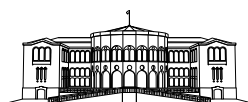
<sup>35</sup> Se barnetrygdloven § 1 annet ledd, jf. § 9

<sup>36</sup> Se Kjønstad (2012) s. 345 og Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) s. 33 og 34

<sup>37</sup> Sak E-3/05 EFTA Surveillance Authority mot Norge

<sup>38</sup> Se om denne bestemmelsen i punkt 2.3 foran

<sup>39</sup> Se avsn. 50 i dommen



Det kan diskuteres om tidsavgrensningen for utbetaling av barnetrygd har betydning for vurderingen. Som nevnt gis barnetrygd for barn fra de er født til de fyller 18 år. Det forhold at ytelsen gis i en forholdsvis lang tidsperiode, kan kanskje tilsi at den ikke bør kjøpekraftsjusteres. Barnetrygden skal imidlertid dekke kostnader ved forsørgelse av barn. Formålet med ordningen vil dermed ikke få anvendelse når barnet har nådd myndighetsalder. Tidsavgrensningen kan derfor heller ses som et forhold som bekrefter barnetrygden som en ytelse som skal dekke bestemte kostnader.

Når barnetrygden er ment å skulle dekke kostnader ved det å ha barn, vil en utbetaling som ikke er kjøpekraftsjustert medføre at man får en tilfeldig fordel dersom kostnadene pådras i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet. De forhold som er trukket frem i denne drøftelsen viser at det er vanskelig å karakterisere tapet av denne fordelten, som en justering vil innebære i disse tilfellene, for en hindring. Dette samsvarer med situasjonen for personer som har barn som oppholder seg i land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, da en unnlattelse av å kjøpekraftsjustere ytelsen i disse tilfellene kan innebære at de får utbetalt et beløp som i enda mindre grad er tilstrekkelig til å dekke de faktiske kostnadene.

Som nevnt i kapittel 3.2 må man, dersom en ordning med kjøpekraftsjustering innføres, utforme reglene på en slik måte at man åpner for kjøpekraftsjusteringer begge veier. Når en kjøpekraftsjustering til et lavere kostnadsnivå ikke kan bli å betrakte som en hindring, medfører dette at man også må kunne justere til et høyere kostnadsnivå. En slik ordning vil dermed gi en god løsning for å avhjelpe de konsekvenser som følger av at ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres i disse tilfellene.

## 5.2 Kontantstøtte

### 5.2.1 Innledning. Kort om den norske ytelsen

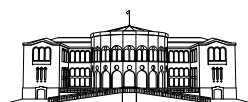
Kontantstøtten skal bidra til at man får mer fleksible omsorgsformer for små barn. Det følger av kontantstøtteleven § 1 at ytelsen skal bidra til at familier får større mulighet til selv å ta omsorgen for egne barn, at de får reell frihet til valg av omsorgsform, og at det blir større likhet i statlige overføringer til barneomsorg, uavhengig av omsorgsform. Kontantstøtten kan derfor også regnes som en kostnadsbasert ytelse; den skal dekke kostnadene for de fleksible omsorgsformene.

Bakgrunnen for innføringen av kontantstøtten var et ønske om å legge til rette for at foreldre kan velge omsorgsform ut fra den enkelte families konkrete situasjon. Dette må ses på bakgrunn av synet om at familien er særlig viktig for barn som den grunnleggende sosiale enhet i samfunnet, og respekt for at den enkelte familie er nærmest til å avgjøre hvordan deres hverdagsliv bør innrettes.<sup>40</sup> Valgfriheten innebærer at alle småbarnsforeldre skal få støtte til barnetilsyn, enten som statlige tilskudd til barnehageplass eller som kontantstøtte.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Se St.prp. nr. 53 (1997-1998)

<sup>41</sup> Kjønstad (2012) s. 345-346



Vilkårene for å få kontantstøtte følger av kontantstøtteloven § 2. Kontantstøtte ytes for barn mellom ett og to år.<sup>42</sup> På samme måte som for barnetrygden kreves det i utgangspunktet at barnet er bosatt i Norge. Det følger av kontantstøtteloven § 3 første ledd at bostedskravet også gjelder for den som barnet bor fast hos. Det er imidlertid heller ikke for denne ytelsen tvilsomt at kontantstøtteloven gjelder for alle EØS-borgere som er omfattet av norsk lovgivning etter trygdeforordningen.<sup>43</sup> EØS-borgere som ikke oppholder seg i Norge vil etter dette ha krav på utbetaling av kontantstøtte, så lenge de andre vilkårene er oppfylt. For vilkåret om at barnehageplass ikke benyttes, betyr dette at man får rett til ytelsen dersom man ikke benytter barnehage i barnas oppholdsland som det offentlige gir støtte til.<sup>44</sup>

Som nevnt skal kontantstøtten bidra til å gi foreldre valgfrihet med hensyn til omsorgsform. For å få rett til ytelsen krever derfor kontantstøtteloven § 2 første ledd videre at barnet ikke, eller bare delvis, gjør bruk av barnehageplass som det gis offentlig driftstilskudd til. Kontantstøtten skal med andre ord fungere som et alternativ til barnehageplass. Dette viser også hvordan formålet om likhet i overføringer blir oppfylt; kontantstøtten sørger for at det gis støtte til barneomsorg også for dem som ikke går i barnehagen.

Synet på kontantstøtten som et alternativ til barnehageplass kommer også til uttrykk i bestemmelsene om utmåling i kontantstøtteloven § 7. Kontantstøtten gis i to satser. Det gis full sats dersom barnet ikke benytter seg av barnehageplass som det gis offentlig driftstilskudd til, og femti prosent av full sats dersom barnet har redusert oppholdstid i barnehagen på 19 timer eller mindre. Beløpene fastsettes av Stortinget i forbindelse med vedtakelsen av statsbudsjettet.

Det skal i det følgende vurderes om en kjøpekraftsjustering av kontantstøtten vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet. Denne vurderingen vil som for de andre ytelsene bli foretatt ut fra kontantstøttens formål og funksjoner.

### 5.2.2 Hindringsvurderingen

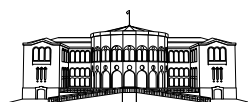
På samme måte som barnetrygden skal kontantstøtten dekke kostnader ved det å ha barn. Mange av de momenter som er nevnt i vurderingen av barnetrygd vil derfor også få anvendelse her. Det er imidlertid en del ulikheter mellom de to ytelsene, og det må av denne grunn vurderes om kontantstøttens særegne forhold medfører at vurderingen slår ulikt ut for denne ytelsen.

Selv om både barnetrygden og kontantstøtten skal dekke kostnader ved det å ha barn, kan det hevdes at formålene bak kontantstøtten er noe mer utførlige. Som nevnt skal denne ytelsen for det første gi foreldre mer tid til selv å ta omsorgen for sine barn. Dette momentet viser derfor at det er en viss parallell til inntektsbaserte ytelser. Ved å gi foreldre mulighet til å være hjemme, kan kontantstøtten ses som en ytelse som vil kunne, om ikke fullt ut så i hvert fall delvis, tre i stedet for arbeidsinntekt. Dette kan tilsi at ytelsen ikke bør kjøpekraftsjusteres, fordi det kan bli sett på som en justering av inntekt. I motsetning til inntektsbaserte ytelser er imidlertid ikke kontantstøtten opptjent. Opptjeningsmomentet, som vi har sett er så viktig i vurderingen av inntektsbaserte ytelser, får derfor ingen betydning her.

<sup>42</sup> Se også lovens § 8 første ledd

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 58 (2003-2004) s. 3

<sup>44</sup> Kjønstad (2012) s. 347



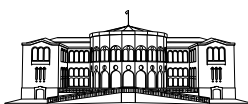
Kontantstøtten skal for det andre gi foreldre reell valgfrihet med hensyn til omsorgsform, ved at de kan velge mellom selv å ta omsorgen for sine barn, eller å benytte seg av en barnehageplass. Det kan diskuteres om det vil foreligge en reell valgfrihet dersom ytelsen ikke kjøpekraftsjusteres. For i slike tilfeller kan forskjellene i kostnadsnivå lett føre til at det ene alternativet blir mer attraktivt enn det andre. Dersom kostnadene pådras i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, vil det være lønnsomt å velge kontantstøtte, fordi dette ofte vil innebære at man får mye penger i forhold til de kostnadene man faktisk har. Dersom kostnadene pådras i et land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, vil man derimot heller være tjent med barnehageplassen, fordi det kan tenkes at kontantstøtten ikke vil være tilstrekkelig til å dekke de faktiske kostnadene.

Kontantstøtten skal også sikre større likhet i statlige overføringer til barneomsorg, uavhengig av hvilken omsorgsform foreldrene har valgt. Dette kommer også til uttrykk ved beregningen av ytelsen, ved at retten til ytelsen og størrelsen på den er avhengig av om man benytter seg av barnehageplass eller ikke. En kjøpekraftsjustering av ytelsen vil ikke bidra til å oppfylle dette formålet. Dette skyldes at kontantstøtten må sammenlignes med det driftstilskudd som rettighetslandet betaler for en barnehageplass der. Det forhold at en justert kontantstøtte vil samsvare med driftstilskudd til en barnehageplass i barnas oppholdsland, er irrelevant fordi det er oppholdslandet, og ikke rettighetslandet, som yter dette driftstilskuddet. Når ytelsen ikke kan sies å samsvare med statlige driftstilskudd til barnehageplass i rettighetslandet, kan det derfor hevdes at en justering av ytelsen vil medføre større ulikhet, snarere enn likhet, i statlige overføringer til omsorgsform.

Barn som ikke oppholder seg i rettighetslandet vil imidlertid ikke benytte seg av en barnehageplass der, uansett om kontantstøtten kjøpekraftsjusteres eller ikke. Rent praktisk vil dette forhold derfor antakelig ikke spille noen rolle. Fordi disse barna ikke vil benytte seg av en barnehageplass i rettighetslandet, og denne staten ikke betaler noe til barnehage i det landet barna oppholder seg, har det således ingen betydning hvor mye som betales i driftstilskudd til barnehageplass i rettighetslandet.

Et viktigere poeng er at det kan oppstå kontrollproblemer dersom ytelsen ikke justeres. Fordi retten til og størrelsen på kontantstøtte avhenger av at man ikke benytter seg av barnehageplass, eller i hvert fall bare av en deltids plass, vil det være viktig for rettighetslandet å ha kunnskap om disse forhold. Det kan imidlertid være vanskelig å kontrollere slike forhold når barnet oppholder seg i et annet land. Når barnet oppholder seg i et land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, kan dette medføre at man blir fristet til å benytte seg av både ytelse og barnehageplass, fordi ytelsen i seg selv ikke strekker til. Når barnet oppholder seg i land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, kan fristelsen til å benytte seg av begge goder føre til at man får i både pose og sekk, fordi ytelsen i seg selv er høyere enn det man har behov for ut fra faktiske kostnader.

Dette forhold kan imidlertid ikke være tungtveiende ut fra de momenter som er nevnt ovenfor. Dette problemet vil jo også kunne være aktuelt selv om ytelsen kjøpekraftsjusteres. Dette skyldes at selve retten til kontantstøtte er avhengig av om barnehageplass benyttes eller ikke.



Betydningen av dette kontrollproblemet hører derfor best hjemme i en diskusjon av om kontantstøtten i det hele tatt skal eksporteres.

Formålet om større likhet i statlige overføringer må dessuten ses i sammenheng med formålet om reell valgfrihet. Uten en ordning med kontantstøtte vil det bare bli gitt offentlig støtte til barn som benytter seg av en barnehageplass, noe som kan svekke den faktiske friheten til valg av omsorgsform.

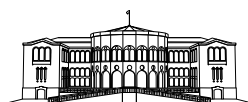
Måten formålene bak ytelsen er formulert på viser at ordningen er ment å være fleksibel. Poenget er at foreldre selv skal kunne velge omsorgsform for sine barn. Det er ikke dermed sagt at de enten må være hjemme eller sende barna i barnehagen. Kontantstøtten kan for eksempel bidra til å dekke annet barnetilsyn enn barnehage. Ytelsen legger således opp til valgfrihet og fleksibilitet i omsorgsform. Kontantstøtten vil derfor dekke svært ulike kostnader avhengig av hva den enkelte velger å bruke den til. Det kunne derfor vært mulig å hevde at en kjøpekraftsjustering ikke er hensiktsmessig, fordi det uansett ikke er mulig å tilpasse ytelsen til alles behov. Som nevnt under vurderingen av barnetrygden, kan imidlertid ikke dette forhold ha noen stor betydning her.

Dessuten innebærer ikke det forhold at ordningen med kontantstøtte skal åpne for fleksibilitet at man skal få mye mer eller mye mindre enn hva man faktisk har behov for. Så lenge ytelsen dekker de kostnader den er ment å dekke, vil det være forsvarlig å gå ut fra at den tiltenkte fleksibiliteten også vil være til stede. En kjøpekraftsjustering av kontantstøtten kan derfor ikke sies å undergrave den fleksibilitet som ordningen legger opp til.

Dessuten må det være forsvarlig å gå ut fra at ytelsens størrelse fastsettes ut fra de kostnader man normalt vil ha i rettighetslandet, innberegnet den fleksibilitet ordningen legger opp til. En kjøpekraftsjustering av ytelsen vil derfor kun medføre at man får det beløp politikerne i rettighetslandet mener man skal ha, justert i forhold til kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras.

Som nevnt utbetales kontantstøtte for barn som er mellom ett og to år gamle. Vi ser dermed at det er tale om en mye kortere stønadsperiode enn for barnetrygden. På samme måte som for barnetrygden har imidlertid også denne stønadsperioden sammenheng med ytelsens formål, ved at kontantstøtte jo skal dekke kostnader ved omsorg av små barn. Til tross for at det i motsetning til barnetrygden for denne ytelsen kanskje kan hevdes at formålet rent faktisk kan tenkes å gjøre seg gjeldende også i en periode etter at barnet har fylt to år, må det avgjørende være lovgivers syn om at det er kostnadene i den angitte perioden som skal dekkes. Tidsavgrensningen kan derfor heller ikke sies å stå i veien for en kjøpekraftsjustering av denne ytelsen.

Denne drøftelsen viser at konsekvensene av at kontantstøtten ikke kjøpekraftsjusteres langt på vei blir de samme som for barnetrygden. Dersom kostnadene pådras i land med lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, vil en utbetaling som ikke er kjøpekraftsjustert innebære at man får en tilfeldig fordel. Å gå glipp av denne fordel, som vil være konsekvensen av en kjøpekraftsjustering, kan vanskelig ses som en hindring for den frie bevegelse. Dersom kostnadene pådras i et land med et høyere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, kan man derimot



oppleve at en ytelse som ikke er kjøpekraftsjustert ikke vil være tilstrekkelig til å dekke de faktiske kostnadene man har. Som nevnt vil imidlertid en innføring av en ordning med kjøpekraftsjustering også måtte åpne for justeringer til høyere kostnadsnivå. Det må etter dette kunne konkluderes med at en kjøpekraftsjustering av kontantstøtten ikke vil utgjøre en hindring for den frie bevegelighet av personer.

### 5.3 «Reduction» og «amendment»

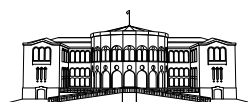
Som drøftelsene ovenfor viser vil en kjøpekraftsjustering av hverken barnetrygd eller kontantstøtte utgjøre en hindring for den frie bevegelighet av personer etter reglene i EØS-avtalens hoveddel. Det som må vurderes er derfor om en slik ordning likevel kan sies å utgjøre en «reduction» eller «amendment» etter trygdeforordningen artikkel 7. Som nevnt i punkt 2.3 vil dette også være avgjørende for om en slik ordning vil være i strid med forordningens artikkel 67.

Som nevnt er både barnetrygden og kontantstøtten standardiserte ytelser, slik at alle – i hvert fall i utgangspunktet – får utbetalt et like stort beløp. Ut fra et slikt perspektiv kan det hevdes at en utbetaling av et lavere eller høyere beløp må bli å betrakte som en «reduction» eller «amendment».

Selv om formålene bak de to ytelsene varierer noe, skal imidlertid begge dekke kostnader ved det å ha barn. Som drøftelsene ovenfor viser kan dette formålet fint opprettholdes også ved en kjøpekraftsjustering av ytelsene. En slik ordning innebærer jo bare at ytelsene justeres slik at de samsvarer med kostnadsnivået i det landet hvor kostnadene pådras. Det er med andre ord mulig å se en kjøpekraftsjustering som nettopp en justering av ytelsene, og dermed ikke som en «reduction» eller «amendment».

Når det i punkt 4.3 ble konkludert med at en kjøpekraftsjustering av alderspensjon må regnes som en «reduction» eller «amendment», skyldtes det at dette er en klart opptjent ytelse. Man forventer derfor å få utbetalt i samsvar med det man har tjent opp, og noe annet vil lett bli sett på som en reduksjon eller endring. Selv om alderspensjonen også skal dekke kostnader, skiller barnetrygden og kontantstøtten seg fra denne ytelsen ved at de ikke har noen forbindelse til trygdemottakernes tidligere inntekt. De er kun basert på de kostnadene de er ment å skulle dekke, og det er da naturlig at disse kostnadene blir mer styrende for vurderingen av disse ytelsene. Dette synet styrkes av at selv en kjøpekraftsjustering av arbeidsledighetstrygden – som har en viss forbindelse til tidligere inntekt – heller ikke kan ses som en «reduction» eller «amendment», fordi opptjeningsmomentet ikke er like klart for denne ytelsen.

En anvendelse av dette synet på en ordning med kjøpekraftsjustering innebærer at det er kostnadene som blir avgjørende for hvor mye man har behov for. En utbetaling av et annet beløp enn det som utbetales i rettighetslandet skyldes at kostnadene enten er høyere eller lavere. Det vil derfor ikke være naturlig å karakterisere resultatet av en slik ordning som en «reduction» eller «amendment». Det må ut fra dette være forsvarlig å trekke den slutning at en kjøpekraftsjustering av barnetrygd og kontantstøtte ikke vil være i strid med trygdeforordningen artikkel 7, og dermed også forenlig med forordningens artikkel 67.

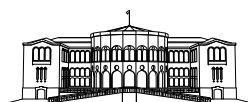


## 5.4 Sammenfatning

Drøftelsene foran viser at det er lettere å gi en samlet vurdering av en ordning med kjøpekraftsjustering for kostnadsbaserte enn for inntektsbaserte trygdeytelser. Det er mulig å kjøpekraftsjustere begge de to ytelsene som er vurdert, uten at dette vil komme i konflikt med de EØS-rettslige reglene om fri bevegelse. Årsaken synes hovedsakelig å ligge i kategoriseringen selv. Som vi har sett har disse ytelsene som sitt primære formål å dekke en eller annen form for kostnader, og en kjøpekraftsjustering, som nettopp er en justering i forhold til kostnader, vil være i god overensstemmelse med dette.

En utbetaling som ikke er kjøpekraftsjustert vil dessuten kunne medføre at trygdemottakere enten vil tjene eller tape på å benytte seg av sin rett til fri bevegelse, avhengig av i hvilket land kostnadene pådras. Den fordel man vil få ved at kostnadene pådras i et land med et lavere kostnadsnivå enn i rettighetslandet, blir derfor svært tilfeldig. Disse forholdene viser at en kjøpekraftsjustering av kostnadsbaserte trygdeytelser ikke vil være i strid med EØS-rettens regler om fri bevegelse av personer.

Som nevnt i punkt 4.1.1 er en del av alderspensjonen, garantipensjonen, ikke basert på inntekt. Da denne delen av ytelsen har til formål å dekke et minimum av kostnader uavhengig av inntekt og behov, kan dette betraktes som en kostnadsbasert ytelse. Fordi begrunnelsen for at kostnadsbaserte ytelser kan kjøpekraftsjusteres ligger nettopp i denne kategoriseringen, må det derfor være forsvarlig å gå ut fra at synspunktene som er trukket frem under vurderingen av barnetrygd og kontantstøtte også vil få anvendelse på garantipensjonen.





## 6. AVSLUTNING. NOEN RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER

Problemstillingen for denne artikkelen har vært om det er EØS-rettslig adgang til å justere trygdeytelser til kostnadsnivået i det landet kostnadene pådras. Som nevnt innledningsvis inngår spørsmålet om kjøpekraftsjustering av trygdeytelser i den politiske diskusjonen om velferdsturisme som pågår i flere land. Det følger av de drøftelser som er gjort i dette notatet at det enkle svaret på spørsmålet om det er EØS-rettslig adgang til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser er ja, så lenge det tas forbehold for klart opptjente ytelser. Et overordnet syn synes å være at en kjøpekraftsjustering må være tillatt, så lenge det er de kostnadene ytelsen er ment å dekke som er bestemmende for ytelsens størrelse. Dette vil klart nok være tilfellet for de kostnadsbaserte ytelsene. Det virker imidlertid nærliggende å hevde at dette også vil være tilfellet for inntektsbaserte ytelser som ikke er klart opptjente. Dette fremgår av drøftelsen av arbeidsledighetstrygd, hvor ytelsens størrelse gjenspeiler de kryssende hensyn denne ytelsen skal ivareta. Men synspunktet synes også anvendelig for andre inntektsbaserte ytelser som ikke er klart opptjente. Formålet med trygdeytelser er jo å dekke en eller annen form for kostnader. Når det ikke foreligger noen opptjening som krever at utbetalingen skjer i samsvar med denne, er det derfor lite som tilsier at en kjøpekraftsjustering ikke skulle kunne være tillatt.

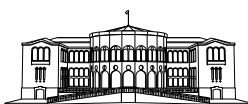
En slik konklusjon må også sies å være i samsvar med formålene og prinsippene bak reglene om fri bevegelighet. Det forhold at trygdeytelser ikke er kjøpekraftsjustert, kan medføre at arbeidskraft flyttes til land med høye utbetalinger. Disse utbetalingene vil så bli tatt med tilbake til hjemlandet. Konsekvensen av dette kan bli at det oppstår en ubalanse som vil svekke, snarere enn å styrke, prinsippet om fri bevegelighet. Det kan derfor hevdes at en kjøpekraftsjustering også prinsipielt sett er i samsvar med reglene om fri bevegelighet.

Som nevnt innledningsvis er spørsmålet om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser ikke rettslig avklart. Fordi det ikke finnes autoritative kilder på området, vil det derfor være mulig å komme til andre konklusjoner. Det er på grunn av dette ikke vanskelig å forstå at spørsmålet også er politisk kontroversielt.

Konklusjonen i denne artikkelen om at det rettslig sett ikke er noe i veien for å innføre en ordning med kjøpekraftsjustering, trenger derfor ikke nødvendigvis bety at en slik ordning bør innføres uten videre. For vi kommer uansett ikke utenom det forhold at en kjøpekraftsjustering av trygdeytelser innebærer at noen trygdemottakere vil få utbetalt et annet beløp enn andre. At en slik ordning er rettslig tillatt, kan derfor ikke forhindre at det kan være stor politisk uenighet om spørsmålet. Dette viser at det i dette tilfellet nødvendigvis ikke er samsvar mellom rett og politikk.

Når det er sagt er det imidlertid viktig å fremheve at de politiske diskusjoner som pågår i disse tider er basert på et ønske om å redusere eksport av trygdeytelser. En kjøpekraftsjustering vil klart nok bidra til å realisere dette. Ut fra et slikt perspektiv synes en slik ordning derfor som en nærliggende løsning på de problemer velferdsturismen har skapt.

Hva vil så konsekvensene av en kjøpekraftsjustering være? Det følger av det som er sagt ovenfor at land med gode trygdeytelser ikke lenger vil ha den samme tiltrekningskraften, fordi



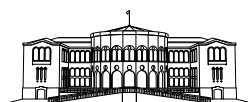
alle stater ved en slik ordning stilles likt. Man kan imidlertid ikke se bort fra at en slik ordning vil påvirke atferden til EØS-borgere som benytter seg av sin rett til fri bevegelighet. Det kan for eksempel tenkes at personer som har krav på familieytelser – som barnetrygd og kontantstøtte – fra land med et høyere kostnadsnivå, velger å ta barna sine med seg til rettighetslandet for å unngå at ytelsene blir kjøpekraftsjustert. Selv om det nasjonale trygdesystemet ved en slik ordning ikke vil bli overbelastet, kan den økte innvandringen dette vil medføre stille de nasjonale myndighetene overfor nye problemer av ulike slag. Flere barn kan for eksempel tenkes å medføre behov for flere barnehageplasser.

På den annen side vil det være dyrt å flytte familien til et land med et høyt kostnadsnivå. Det er således usikkert om man vil tjene på denne løsningen. Når ytelsene blir kjøpekraftsjustert, vil man jo få like mye penger sett i forhold til de kostnadene man faktisk har uansett i hvilket land kostnadene pådras. Det er derfor langt fra sikkert at en ordning med kjøpekraftsjustering vil medføre at EØS-borgere som benytter seg av retten til fri bevegelighet tar med seg familien til rettighetslandet.

En ordning med kjøpekraftsjustering vil være mest aktuell for stater med et høyt kostnadsnivå. En slik ordning er gjerne tiltenkt situasjoner hvor ytelsene eksporteres til land hvor kostnadsnivået er betydelig lavere. Det kan imidlertid tenkes at det ikke er så store kostnadsvariasjoner mellom rettighetslandet og det landet hvor kostnadene pådras. Det kan til og med tenkes at variasjonene i kostnadsnivå er så små at det i denne sammenheng vil være naturlig å si at kostnadsnivået er det samme. Dette kan skape praktiske problemer. Spørsmålet blir nærmere bestemt om det kreves at justeringen er helt nøyaktig i forhold til kostnadsnivå, eller om stater har mulighet til å sjablongjustere. Dersom sistnevnte mulighet er tillatt, noe som må antas å være tilfellet så lenge man ikke stilles dårligere enn nasjonale arbeidstakere, blir det neste spørsmålet hvor grensen går. Hvor stort misforhold mellom ytelse og kostnadsnivå vil være tillatt?

Et poeng som bør trekkes frem i denne sammenheng er at kostnadsnivået også kan variere innenfor ett og samme land. Det kan for eksempel tenkes forskjeller i kostnadsnivå mellom ulike kommuner. Finnmarkstillegget i den norske barnetrygden er et eksempel på at det er tatt høyde for dette, men ellers i diskusjonen, både i Norge og i andre land, fokuseres det på variasjoner i kostnadsnivå mellom ulike land. Dette skyldes nok at det er disse variasjonene som er problematiske i et politisk perspektiv. Selv om det kan tenkes variasjoner i kostnadsnivå innenfor ett og samme land, vil de normalt ikke være så store som de variasjoner som kan forekomme mellom ulike land. Kostnadsvariasjoner innenfor samme land medfører heller ikke de samme migrasjonsproblemene som kostnadsvariasjoner mellom ulike land. Det er likevel verdt å merke seg at dette spørsmålet ikke er mer diskutert.

Den problemstilling som er vurdert her, om det er EØS-rettslig adgang til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser, inngår som en liten del av den større diskusjonen om velferdsturisme. Et viktig spørsmål i denne diskusjonen er om når man i det hele tatt har rett til en ytelse. I Danmark har det som nevnt for eksempel vært diskutert om kravet om en minste bo- eller arbeidsperiode for å få rett til barnetrygd er i strid med EU-retten.



Dette spørsmålet var oppe i Dano-saken, der EU-domstolen nylig har avsagt dom.<sup>45</sup> Saken gjaldt en rumensk statsborger og hennes sønn, som søkte om en ytelse for hjelpetrengende arbeidssøkere i Tyskland. Etter tysk lovgivning har ikke statsborgere av andre stater som ikke er yrkesaktive rettskrav på ytelsen, og hun fikk derfor avslag. Domstolen fant at dette avslaget ikke var i strid med EU-rettens regler om fri bevegelighet.

Elisabeta Dano hadde oppholdt seg i Tyskland i mer enn tre måneder, men i en kortere periode enn fem år. Etter unionsborgerdirektivet artikkel 7(1) kreves det at personer som har oppholdt seg i et land i mer enn tre måneder, men mindre enn fem år, enten er arbeidstakere, eller at de selv råder over tilstrekkelige midler slik at de ikke utgjør en urimelig byrde for det nasjonale trygdesystemet, se bokstav (a) og (b) i bestemmelsen. På grunn av manglende yrkesaktivitet var det derfor et krav at Dano rådet over tilstrekkelige midler, noe hun ikke gjorde. Etter Domstolens syn må en medlemsstat i en slik situasjon ha mulighet til å nekte å gi sosiale ytelser til ikke-yrkesaktive unionsborger som utøver sin rett til fri bevegelighet ene og alene for å oppnå sosial bistand i en annen medlemsstat, selv om de ikke råder over tilstrekkelige midler til å gjøre krav på en rett til opphold.<sup>46</sup>

Resultatet i dommen kan ikke sies å være veldig overraskende. Man kan på mange måter tvert imot hevde at det ville vært overraskende om EU-domstolen skulle ha kommet til et annet resultat. Dette skyldes, som resonnementet ovenfor viser, at konklusjonen kommer som en naturlig følge av reglene i unionsborgerdirektivet.

Som nevnt gjelder kravet om at man selv må råde over tilstrekkelige midler kun for personer som ikke er yrkesaktive. Personer som er i arbeid vil kunne motta trygdeytelser på vanlig måte. Men hvor går egentlig grensen? Direktivet sier ingenting om når man blir å regne som en arbeidstaker, slik at kravet om at man råder over tilstrekkelige midler ikke lenger får anvendelse. Et viktig spørsmål her blir hvor mye man faktisk må jobbe for å bli ansett som en arbeidstaker. Vil deltidsarbeider omfattes? Ut fra saksforholdet i Dano-saken var det ikke aktuelt å ta stilling til hva som skal til for at man regnes som arbeidstaker, og saken ga derfor ikke EU-domstolen foranledning til å vurdere dette spørsmålet.

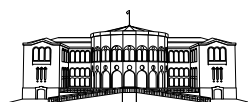
Spørsmålet har betydning nettopp med tanke på den problemstilling som står sentralt i diskusjonen om velferdsturisme, nemlig om retten til å motta trygdeytelser fra en annen stat. Det følger av redegjørelsen ovenfor at en klarere angivelse av grensen mellom artikkel 7(1)(a) og 7(1)(b) i unionsborgerdirektivet vil være til god hjelp i denne diskusjonen. Som nevnt ga ikke Dano-saken EU-domstolen foranledning til å vurdere dette spørsmålet. Det fremstår imidlertid som klart at det er et stort behov for en juridisk vurdering og avklaring av dette spørsmålet.

En vurdering av spørsmålet har også betydning for den problemstilling som har vært drøftet i denne artikkelen. En kjøpekraftsjustering av trygdeytelser forutsetter jo at man faktisk har rett til å motta dem. Det kan derfor hevdes at det i mange tilfeller vil være nødvendig å avklare dette spørsmålet før spørsmålet om kjøpekraftsjustering kan vurderes.

---

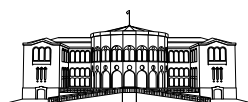
<sup>45</sup> Sak C-333/13 Elisabeta Dano m.fl. mot Jobcenter Leipzig

<sup>46</sup> Se avsn. 78 i dommen



Som nevnt har imidlertid spørsmålet om kjøpekraftsjustering likevel i flere sammenhenger vært foreslått i forbindelse med de politiske diskusjonene om velferdsturisme. En slik ordning kan ses som en mulig løsning på de problemene disse diskusjonene har grunnlag i. Dersom man finner at en slik ordning kan være en brukbar løsning, vil kanskje mange av problemene være løst.

Vi ser av dette at det er uklart hvordan vurderingene av de ulike spørsmål i diskusjonen om velferdsturisme forholder seg til hverandre. Dette styrker behovet for en rettslig avklaring av de spørsmål som fortsatt er uklare. Dersom alle spørsmål blir avklart, vil det være lettere å få et helhetlig bilde av situasjonen og hvordan den best bør løses. Foreløpig er det vanskelig å si hvordan de ulike vurderingene vil innvirke på hverandre. Vil en ordning med kjøpekraftsjustering bli innført som et ledd i kampen mot velferdsturisme, og hvilken betydning vil i så fall en slik ordning ha? Det vil tiden vise.



## 7. KILDER

### 7.1 Lovgivning

#### 7.1.1 Norsk lovgivning

1997 Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19

1998 Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven) av 26. juni 1998 nr. 41

1998 Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet (dagpengeforskriften) av 16. september 1998 nr. 890

2002 Lov om barnetrygd (barnetrygdloven) av 8. mars 2002 nr. 4

#### 7.1.2 EU/EØS-lovgivning

EØS-avtalen Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 1993

TEUF Konsolidert utgave av The Treaty on the Functioning of the European Union, 26. oktober 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Rfo 1408/1971/EØF Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community

EP/Rfo 883/2004/EF Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems

EP/Rdir 2004/38/EF Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

### 7.2 Rettspraksis

#### 7.2.1 EU-domstolen

Case C-55/94 Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. ECR 1995 I:04165

Case C-251/94 Eduardo Lafuente Nieto v Instituto Nacional de la Seguridad Social and others. ECR 1996 I:04187

Joined cases C-31/96, C-32/96 and C-33/96 Antonio Naranjo Arjona and others v Instituto Nacional de la Seguridad Social and others. ECR 1997 I:05501

Case C-153/97 Aristóteles Grajera Rodríguez v Instituto Nacional de la Seguridad Social and others. ECR 1998 I:08645

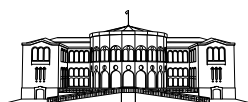
Case C-190/98 Volker Graf v Filzmoser Maschinenbau GmbH. ECR 2000 I:00493

Case C-205/05 Fabien Nemec v Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est. ECR 2006 I:10745

Case C-221/07 Krystyna Zablocka-Weyhermüller v Land Baden-Württemberg. ECR 2008 I:09029

Case C-257/10 Försäkringskassan mot Elisabeth Bergström. ECR 2011 I:13227

Case C-443/11 F. P. Jelts and others v Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering. Avsagt 11.04.2013



Case C-333/13 Elisabeta Dano and others v Jobcenter Leipzig. Avsagt 11.11.14

### **7.2.2 Generaladvokatens forslag til avgjørelse**

Case C-205/05 Opinion of Advocate General Juliane Kokott, 27.04.2006. Fabien Nemeč v Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est. ECR 2006 I:10745

Case C-443/11 Opinion of Advocate General Paolo Mengozzi, 10.01.2013. F. P. Jeldes and others v Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering

### **7.2.3 EFTA-domstolen**

Case E-3/05 EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway. EFTA Court Report [2006] p. 102

Case E-26/13 The Icelandic State v Atli Gunnarsson. Avsagt 27.06.2014

### **7.3 Offentlige dokumenter**

St.prp. nr. 53 (1997-1998) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre

Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) Om lov om barnetrygd (barnetrygdloven)

Ot.prp. nr. 58 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre

Dokument 8:14 S (2012-2013) Representantforslag om å kjøpekraftjustere kontantstøtte og barnetrygd i forhold til utgiftsnivået i bostedslandet

Innst. 198 S (2012-2013) om representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Vigdis Giltun og Laila Marie Reiertsen om å kjøpekraftjustere kontantstøtte og barnetrygd i forhold til utgiftsnivået i bostedslandet

EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 av 1. juli 2011 om endring av EØS-avtalens vedlegg VI (Trygd) og protokoll 37

### **7.4 Litteratur**

Barnard, Catherine. The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. 4. utg. Oxford, Oxford, University Press, 2013.

EØS-rett. Fredrik Sejersted ... [et al.] 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2011.

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. 5. utg. Oslo, Gyldendal Juridisk, 2012.

Pennings, Frans. European social security law. 5. utg. Antwerp, Intersentia, 2010. (Social Europe series, volume 25.)

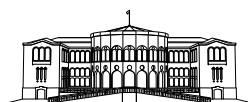
### **7.5 Avisartikler mv.**

E24.no. Eriksson vil trimme trygd som sendes ut av landet. 3. januar 2014.

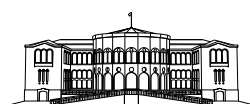
<http://e24.no/jobb/eriksson-vil-trimme-trygd-som-sendes-ut-av-landet/22693942> [Sitert 19.12.2014]

Grande, Arne og Anne Kari Haug. FrP vil endre trygden. I: DN.no. 28. april 2014.

<http://www.dn.no/nyheter/2014/04/28/Politikk/frp-vil-endre-trygden> [Sitert 19.12.2014]



Altinget.dk. Løkke: Børnechecksag er uden historisk sidestykke. 3. mars 2014.  
<http://www.altinget.dk/artikel/loekke-boernechecksag-er-uden-historisk-sidestykke> [Sitert  
19.12.2014]



ISBN 978-82-8196-103-6

ISSN 1890-2537