

# **EKSPORT AV VELFERDSYTELSER**

En gjennomgang av problemstillinger knyttet til eksport av velferdsytelser

# Innhold

KAPITTEL 1 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID .....	5
1.1 Innledning .....	5
1.2 Arbeidsgruppens sammensetning .....	9
1.3 Arbeidsgruppens arbeid.....	9
1.4 Arbeidsgruppens fortolkning av mandatet.....	9
KAPITTEL 2 SAMMENDRAG AV RAPPORTEN .....	11
2.1 Innledning .....	11
2.2 Det EØS-rettslige handlingsrommet og vurdering av tiltak.....	13
KAPITTEL 3 GENERELT OM DET EØS-RETTLIGE HANDLINGSROMMET.....	22
3.1 Innledning .....	22
3.2 Overordnet om reguleringen av trygdeytelser i EU/EØS .....	23
3.2.1 EØS-avtalens alminnelige regler om likebehandling og fri bevegelse av arbeidstakere med videre .....	23
3.2.2 Kort om betydningen av oppholdsdirektivet.....	26
3.2.3 EØS-avtalens alminnelige regler om trygdelovgivning.....	26
3.3 Forordningens rammer for handlingsrommet .....	27
3.3.1 Forordningens anvendelsesområde .....	27
3.3.2 Nærmere analyse av handlingsrommet i forordningen.....	28
KAPITTEL 4 MULIGHETEN FOR Å INNFØRE ULIKE HORISONTALE TILTAK.....	33
4.1 Innledning .....	33
4.2 Krav om bosted i Norge/direkte eksportforbud .....	34
4.3 Omlegging til kommunale trygdeordninger, kombinert med kommunale bostedskrav .....	36
4.4 Krav om faktisk opphold i Norge .....	38
4.5 Stramme inn vilkår for medlemskap i folketrygden .....	40
4.5.1 Oversikt.....	40
4.5.2 Kan det innføres en ren bostedstrygd? .....	41
4.5.3 Innstramming av mulighet for medlemskap som «arbeidstaker»? .....	41
4.6 Omgjøring fra kontantytelser til naturalytelser, herunder tjenester og refusjonsordninger.....	47
4.7 Innføring av ulike former for kostnadsjusteringer .....	50
4.8 Innføring av kjøpekraftsjustering .....	51
4.8.1 Oversikt.....	51
4.8.2 Vil innføring av kjøpekraftsjustering rammes av forbudet i forordningen artikkel 7? .....	52
4.8.3 Innebarer kjøpekraftsjustering en ulovlig forskjellsbehandling? .....	53
4.8.4 Nærmere om eventuelle begrunnelser ut over ulikheter i kjøpekraftsnivå .....	56
4.9 Stramme inn inngangsvilkår for ytelser knyttet til forutgående inntekt .....	58
4.10 Utvide aktivitetsplikter for rett til ytelser .....	59
4.11 Omgjøring fra kontantytelser til skattefradrag.....	60
4.12 Korte ned eller fjerne etterslepsregler .....	61
KAPITTEL 5 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER I BARNETRYGDLOVEN.....	63
5.1 Innledning .....	63
5.2 Vurdering av horisontale tiltak .....	63
5.2.1 Kjøpekraftsjustering.....	63
5.2.2 Knytte barnetrygden tettere opp til bestemte kostnader .....	65
5.2.3 Overgang fra kontantytelser til tjenester .....	66
5.2.4 Krav om bosted lokalt i Norge / barnetrygden som en kommunal ordning.....	68
5.2.5 Gjøre ytelsen til et underordnet substitutt for en tjeneste .....	68
5.2.6 Innstramming av arbeidstakerbegrepet.....	68
5.2.7 Andre horisontale tiltak.....	68
KAPITTEL 6 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER I KONTANTSTØTTELOVEN .....	70
6.1 Innledning .....	70
6.2 Vurdering av horisontale tiltak .....	70
6.2.1 Kjøpekraftsjustering.....	70
6.2.2 Knytte kontantstøtten tettere opp til bestemte kostnader .....	70
6.2.3 Overgang fra kontantytelser til tjenester .....	71
6.2.4 Krav om bosted lokalt i Norge / kontantstøtten som en kommunal ytelse.....	71

6.2.5	Gjøre ytelsen til et underordnet substitutt for en tjeneste .....	74
6.2.6	Innstramming av arbeidstakerbegrepet.....	74
6.2.7	Andre horisontale tiltak.....	74
<b>KAPITTEL 7 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER I</b>		
	<b>UTDANNINGSSTØTTEORDNINGEN .....</b>	<b>76</b>
7.1	Kort om adgang til eksport av utdanningsstøtte.....	76
7.2	Problemstilling ved eksport av utdanningsstøtte til EØS-borgere.....	77
7.3	Vurdering av mulige tiltak etter EØS-retten .....	77
7.3.1	Kjøpekraftsjustering.....	78
7.3.2	Stramme inn inngangsvilkår, arbeidstakerbegrepet .....	79
7.3.3	Stramme inn inngangsvilkår for forsørgede familiemedlemmer.....	80
7.4	Vurdering av andre ytelsesspesifikke tiltak .....	81
7.4.1	Stramme inn tilknytningskrav som vilkår for støtte til utdanning i utlandet.....	81
7.4.2	Korte ned etterslepsregler.....	83
7.4.3	Tiltak for å stimulere til retur.....	83
<b>KAPITTEL 8 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR DAGPENGER... 86</b>		
8.1	Innledning .....	86
8.2	Vurdering av tiltak.....	87
<b>KAPITTEL 9 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR SYKEPENGER. 92</b>		
9.1	Innledning .....	92
9.2	Vurdering av de horisontale tiltakene .....	93
<b>KAPITTEL 10 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR</b>		
	<b>OMSORGSPENGER, PLEIEPENGER OG OPPLÆRINGSPENGER.....</b>	<b>96</b>
10.1	Innledning .....	96
10.2	Vurdering av horisontale tiltak .....	96
10.3	Vurdering av eventuelle ytelsesspesifikke tiltak.....	96
<b>KAPITTEL 11 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR</b>		
	<b>ARBEIDSAVKLARINGSPENGER OG TILLEGGSTØNADER.....</b>	<b>98</b>
11.1	Arbeidsavklaringspenger.....	98
11.1.1	Innledning .....	98
11.1.2	Vurdering av horisontale tiltak .....	99
11.2	Tilleggsstønader.....	101
11.2.1	Innledning .....	101
11.2.2	Vurdering av horisontale tiltak .....	101
<b>KAPITTEL 12 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER I REGLENE FOR YTELSER VED</b>		
	<b>SVANGERSKAP, FØDSEL OG ADOPSJON .....</b>	<b>103</b>
12.1	Innledning .....	103
12.2	Vurdering av horisontale tiltak .....	103
<b>KAPITTEL 13 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR GRUNN- OG</b>		
	<b>HJELPESTØNAD .....</b>	<b>105</b>
13.1	Grunnstønad.....	105
13.1.1	Innledning .....	105
13.1.2	Vurdering av de horisontale tiltakene .....	105
13.2	Hjelpestønad.....	107
13.2.1	Innledning.....	107
13.2.2	Vurdering av horisontale tiltak.....	107
<b>KAPITTEL 14 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR STØNAD FOR Å</b>		
	<b>KOMPENSERE FOR UTGIFTER TIL BEDRING AV ARBEIDSEVNEN OG</b>	
	<b>FUNKSJONSEVNEN I DAGLIGLIVET (HJELPEMIDLER) .....</b>	<b>110</b>
14.1	Innledning .....	110
14.2	Vurdering av horisontale eller eventuelle ytelsesspesifikke tiltak .....	110
<b>KAPITTEL 15 MULIGE ENDRINGER OG TILPASNINGER AV REGLENE FOR</b>		
	<b>FORSØRGINGSTILLEGG TIL PENSJON .....</b>	<b>112</b>
15.1	Innledning .....	112

15.2	Vurdering av mulige horisontale tiltak.....	113
15.3	Vurdering av mulige ytelsesspesifikke tiltak.....	113
KAPITTEL 16 SÆRMERKNADER TIL RAPPORTEN FRA FINANSDEPARTEMENTETS MEDLEMMER.....		115

# Kapittel 1 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid

## 1.1 Innledning

Etter utvidelsen av EU i 2004, har Norge mottatt relativt store grupper av arbeidsinnvandrere fra andre EØS-land, og da særlig fra de landene som ble medlemmer av EU i 2004. De har bidratt til å forlenge oppgangskonjunktorene, men det følger imidlertid også noen utfordringer med denne høye arbeidsinnvandringen. Arbeidsinnvandrerne konkurrerer med nordmenn om arbeidsplassene. Videre kan arbeidsinnvandringen gi lavere lønnsvekst i en del yrker og den kan også resultere i økte trygdeutbetalinger.

Det er stadig flere norske statsborgere som ønsker å tilbringe deler av livet i utlandet. Samtidig tyder flere forhold på at eksport av norske trygdeytelser kommer til å øke også i årene fremover. Robust norsk økonomi, kombinert med økonomiske krisetider og høy arbeidsledighet i andre deler av Europa, tilsier at personer fra andre EØS-land fortsatt vil komme til Norge for å arbeide. Andre faktorer som kan stimulere til mer arbeidsinnvandring, og deretter til mer eksport av velferdsytelser, er at Norge har et særlig høyt lønnsnivå og gode, universelle velferdsordninger.

Det finnes i liten grad statistikk som gir en oversikt over antall mottakere og størrelsen på utbetalingene til personer som er bosatt utenfor Norge. Samlede trygdeutbetalinger til utlandet er på svært usikkert grunnlag anslått å utgjøre rundt 7,5 milliarder kroner per år. Av dette er pensjoner anslått å utgjøre drøyt 6,8 milliarder kroner. Antall EØS-borgere som mottar norske velferdsytelser i andre EØS-land enn Norge, og beløpene de mottar, er følgelig ikke kjent. Det har derfor ikke vært mulig for arbeidsgruppen å beregne gevinstene ved de tiltakene som skisseres og anbefales fulgt opp, og heller ikke de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. De vurderingene arbeidsgruppen har gjort, må ses i lys av dette. Det er imidlertid ventet at slik statistikk vil foreligge i løpet av inneværende kalenderår. Dette vil kunne gi grunnlag for å gjøre nødvendige beregninger av gevinster samt av økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltakene. Sammen med arbeidsgruppens vurderinger vil slike beregninger danne et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for det videre oppfølgingsarbeidet.

Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmann-utvalget) påpekte at det er nødvendig at nye samfunnsmedlemmer blir integrert og deltar i arbeidslivet på linje med majoritetsbefolkningen så langt det er mulig. Videre ble det vist til at EØS-reglene åpner for at arbeidsinnvandrere får rask tilgang til eksporterbare velferdsgoder. Utvalget påpekte også at muligheten til å eksportere ytelse kan innvirke på selve dynamikken i velferdsstaten. Når ytelsene kan eksporteres til land med lavere prisnivå, blir de mer attraktive, hvilket kan utfordre prinsippet om at den enkelte bør ha høyere kjøpekraft som yrkesaktiv enn som stønadsmottaker. Videre kan det være grunn til å reise spørsmålet om hvor langt den norske velferdsstaten skal strekke seg, for eksempel om utenlandske statsborgere som aldri har vært i Norge, men som har vært gift med en norsk statsborger, skal ha rett til velferdsytelser fra Norge. Utvalget

anbefalte blant annet å vri offentlig forbruk der det er mulig, fra kontantytelser til tjenester, siden tjenester i mindre grad er eksportable.

Regjeringen har i sin politiske plattform sagt at den vil vurdere "... tiltak som kan begrense og stanse trygdeeksport, men innenfor de internasjonale avtalene Norge er bundet av". Videre sies det at regjeringen vil følge opp "... Brochmann-utvalgets anbefalinger om en omlegging av stønader fra kontantytelser til tjenester."

Det ble i februar 2014 besluttet at EØS- og EU-ministeren i samråd med berørte statsråder skal foreta en helhetlig gjennomgang av problemstillinger knyttet til eksport av velferdsytelser.

I forbindelse med dette besluttet arbeids- og sosialministeren og EØS- og EU-ministeren i mars 2014 å nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe som ble gitt følgende mandat:

### ***MANDAT FOR EN ARBEIDSGRUPPE SOM SKAL GJENNOMGÅ PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL EKSPORT AV VELFERDSYTELSER***

#### ***Bakgrunn***

*Økende globalisering og internasjonal migrasjon medfører både at mennesker kommer til Norge for å bo og arbeide her, og at mennesker flytter fra Norge. De som kommer til Norge, blir medlemmer i folketrygden og opparbeider trygderettigheter samt andre velferdsytelser her. Dette kan gi opphav til "eksport" av trygdeytelser. Slik "eksport" vil i hovedsak omfatte følgende to situasjoner:*

- 1) Den trygdede fyller norske vilkår for å motta en ytelse, som dagpenger ved arbeidsledighet eller ulike former for pensjoner, men flytter fra Norge til et annet EØS-land og "tar med seg" den aktuelle trygdeytelsen.*
- 2) Den trygdede forblir i Norge og har rett til familietytelse her, som barnetrygd og kontantstøtte. Resten av familien, herunder barna som er grunnlaget for at slike familietytelse gis, bor og oppholder seg i et annet EØS-land.*

*Som en følge av bestemmelsene om fri bevegelighet for arbeidstakere, kan i tillegg arbeidstakere og deres familiemedlemmer ha rett til andre velferdsytelser, som for eksempel utdanningsstøtte. Utdanningsstøtte kan på visse vilkår også gis i utlandet.*

*Temaet er blant annet behandlet i Brochmann-utvalgets innstilling NOU 2011:7 Velferd og migrasjon.*

*Antallet personer som mottar norske velferdsytelser utenfor Norge har vært økende.*

*Samlede trygdeutbetalinger til utlandet ble anslått å utgjøre rundt 7,5 milliarder kroner i 2013.*

*Det er i regjeringens politiske plattform sagt at regjeringen vil vurdere "... tiltak som kan begrense og stanse trygdeeksport, men innenfor de internasjonale avtalene Norge er bundet av".*

*Innenfor EØS er det av hensyn til den frie bevegelsen av arbeidstakere begrensninger i statenes mulighet til å hindre utbetaling av trygdeytelser utelukkende med den begrunnelse av mottakeren er bosatt i et annet EØS-land. Dette gjør det naturlig å se nærmere på innretningen av de norske ordningene.*

### **Mandat**

*Arbeidsgruppen skal bestå av representanter for Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet. Regjeringsadvokaten skal bistå i arbeidet.*

*Arbeidet skal ledes og koordineres av Arbeids- og sosialdepartementet, mens de øvrige departementene skal bidra skriftlig til rapporten på sine respektive fagområder.*

*Arbeidsgruppens rapport skal være utformet slik at saken er egnet til å bli lagt frem for regjeringen på et senere tidspunkt.*

*I rapporten skal arbeidsgruppen kortfattet redegjøre for hvilke begrensninger EØS-reglene setter for det handlingsrom Norge har med hensyn til å innføre tiltak som kan begrense eksporten av norske velferdsytelser til andre EØS-land.*

*Arbeidsgruppen skal videre vurdere omlegginger av eller tilpasninger i dagens ordninger med sikte på å begrense denne eksporten. I rapporten skal det legges frem forslag til konkrete tiltak.*

*Arbeidsgruppen skal gjøre rede for økonomiske og administrative konsekvenser av de forslagene den fremmer.*

*Det ligger utenfor arbeidsgruppens oppdrag å utarbeide forslag til tiltak som begrenser adgangen til eksport av pensjoner. Arbeidsgruppen står imidlertid fritt til å vurdere mulighetene for begrensninger i eksporten av forsørgingstillegg som ytes til folketrygdens pensjoner.*

*En egen arbeidsgruppe under ledelse av Arbeidsmarkedsavdelingen i Arbeids- og sosialdepartementet vurderer eventuelle innstramminger i opptjeningskrav, eksportmuligheter, samt praktisering av mobilitetskrav og sanksjoner i dagpengeregulverket. Mulige tiltak for å begrense eksport av dagpenger skal avklares arbeidsgruppene seg i mellom.*

*Arbeidsgruppen skal avlevere sin sluttrapport til arbeids- og sosialministeren og EØS- og EU-ministerens innen utgangen av juni 2014.*

I forbindelse med arbeidet med rapporten ble det klart at det er vanskelige vurderinger som skal gjøres og at arbeidet er tidkrevende. Arbeidsgruppens frist for å avlevere sin sluttrapport ble derfor forlenget til 15. september 2014.

## **1.2 Arbeidsgruppens sammensetning**

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Avdelingsdirektør Anne-Louise Resberg, Arbeids- og sosialdepartementet (leder)
- Underdirektør Erik Dæhli, Arbeids- og sosialdepartementet
- Seniorrådgiver Trine Eline Homble, Arbeids- og sosialdepartementet
- Fagdirektør Else Pernille Torsvik, Arbeids- og sosialdepartementet
- Avdelingsdirektør Sara Bruvoll, Arbeids- og sosialdepartementet
- Seniorrådgiver Katrine Stensholt, Arbeids- og sosialdepartementet
- Seniorrådgiver Øyvind Opland, Utenriksdepartementet
- Rådgiver Dag Sørli Lund, Utenriksdepartementet
- Avdelingsdirektør Margaret Sandvik, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Seniorrådgiver Liv Solveig Korsvik, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Seniorrådgiver Ellen Carine Smogeli, Kunnskapsdepartementet
- Underdirektør Morten Petter Johansen, Finansdepartementet
- Seniorrådgiver Tyra Ekhaugen, Finansdepartementet

Regjeringsadvokaten ved advokat Ketil Bøe Moen og advokat Magnus Schei har bistått arbeidsgruppen i dens arbeid.

## **1.3 Arbeidsgruppens arbeid**

Arbeidsgruppen har i løpet av perioden fra april til september 2014 hatt seks møter.

Arbeidsgruppen står samlet bak de vurderingene og tilråkningene som er gitt i rapporten, med unntak av medlemmene fra Finansdepartementet, som har avgitt en særmerknad som er inntatt som eget kapittel 16.

## **1.4 Arbeidsgruppens fortolkning av mandatet**

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen gjennomgå problemstillinger knyttet til eksport av velferdsytelser, det vil si utbetaling av velferdsytelser til personer som ikke bor i Norge. Begrepet "velferdsytelser" er svært vidt, men med utgangspunkt i mandatet har arbeidsgruppen avgrenset fremstillingen til å gjelde ytelser etter barnetrygdloven, kontantstøtteloven, utdanningsstøtteloven og folketrygdloven.

Ytelser til helsetjenester i utlandet etter folketrygdloven kapittel 5 er av en annen karakter enn de øvrige ytelsene i folketrygdloven. Forordning 883/2004 forutsetter at de som hovedregel skal gis etter de reglene som gjelder i oppholds- eller bosettingslandet, men det er trygdetilknytningslandet som skal betale. Arbeidsgruppen anser derfor at dette ligger utenfor mandatet. Videre er ikke stønad til enslig mor eller

far etter folketrygdloven kapittel 15 omtalt i det det antas å ligge utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. I de fleste andre land i EØS er slike ytelser en del av sosialhjelpsordningen og ikke trygdeordningen. Gravferdsstønad er heller ikke omtalt i rapporten, ettersom ytelsen per i dag er behovsprøvet og begrenset oppad til et beløp fastsatt av Stortinget.

Pensjoner er unntatt fra mandatet. Selv om ny uføretrygd, som innføres fra 2015, har beregningsregler som ligner mer på beregningsreglene for korttidstyelser, er den likevel en pensjonsytelse i forordningens forstand, og arbeidsgruppen legger til grunn at denne ytelsen derfor ligger utenfor mandatet.

Videre fremgår det av mandatet at arbeidsgruppen skal fokusere på endringer som vil få virkninger innenfor EØS. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette innebærer at den ikke skal vurdere endringer som spesifikt retter seg mot land utenfor EØS, men at det ikke er noe til hinder for å foreslå tiltak som begrenser eksporten både til land innenfor og utenfor EØS.

I henhold til mandatet skal det i rapporten legges frem forslag til konkrete mulige tiltak. På grunn av det brede mandatet og den begrensede tiden arbeidsgruppen har hatt til rådighet, må arbeidsgruppen begrense seg til å omtale konkrete forslag til *mulige* omlegginger som kan utredes nærmere. Arbeidsgruppen legger således til grunn at de enkelte fagdepartementene må arbeide videre med forslagene til mulige omlegginger etter at arbeidsgruppen har fremlagt sin rapport.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den skal vurdere tiltak som er egnet til å begrense *eksport av velferdsytelser*. Gruppen har således ikke vurdert tiltak mot såkalt *velferdsturisme*. Velferdsturisme brukes normalt som betegnelse for det faktum at ikke-yrkesaktive personer benytter seg av adgangen til fri bevegelse innenfor EU for å få tilgang til velferdsordningene i det landet de flytter til.

## Kapittel 2 Sammendrag av rapporten

### 2.1 Innledning

Rapporten presenterer gjeldende regelverk for barnetrygdloven, kontantstøtteleven, utdanningsstøtteleven og folketrygdlovens ytelser samt folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser. Rapportens hovedfokus er i hvilken utstrekning det i dag er mulig å få utbetalt velferdsytelser fra ordningene innenfor EØS, og i hvilken utstrekning det er mulig å begrense utbetalingene av disse ytelsene til personer bosatt utenfor Norges grenser, men innenfor EØS.

Arbeidsgruppens rapport presenterer også EØS-reglene som setter rammer på dette feltet. Rapporten redegjør videre for hvilket juridisk handlingsrom Norge har innenfor disse reglene til å foreta endringer og tilpasninger for å begrense eksporten av trygdeytelser.

Arbeidsgruppen har mottatt innberetninger fra norske ambassader i Danmark, Finland, Frankrike, Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike om pågående utredninger og tiltak under diskusjon om velferdsytelser. Det overordnede bildet fra innberetningene er at det er uklarheter og usikkerhet om hvilket handlingsrom man har, særlig på grunn av utviklingen i rettspraksis. Videre er fokus i europeisk debatt i all hovedsak på "velferdsturisme", det vil si at ikke-yrkesaktive personer benytter seg av adgangen til fri bevegelse innenfor EU for å få tilgang til velferdsordninger i oppholdslandet, ikke direkte eksport av velferdsytelser. Noen land tar til orde for endringer i EU-regelverket når det gjelder familieytelser, herunder å åpne for muligheten for kjøpekraftsjustering, men det fremkommer også sterke motforestillinger mot dette innad i EU. I en rapport fra et statssekretærutvalg i Tyskland står det at «Amendments to adjust the receipt of child benefit to the living costs at the child's place of residence are being examined.»<sup>1</sup>. Innenriksministeren har omtalt forslaget, og i den forbindelse understreket at man vil vurdere om et slikt tiltak er i overensstemmelse med EU-retten<sup>2</sup>.

På europeisk trygdeekspertnivå har Storbritannia, Irland og Østerrike tatt initiativ til et notat om familieytelser der det blant annet ble vist til at forordningen definerer familieytelser som ytelser som skal kompensere familieutgifter, men at nivået på eksporterte ytelser i noen tilfeller er urimelig høyt. De tre landene ønsker å undersøke muligheten for en endring av forordningen når det gjelder familieytelser til barn bosatt i andre medlemsstater. Målet er å sikre at politiske målsetninger for ordninger med familieytelser blir oppnådd, og at overføring av ytelser reflekterer behovene til familiene som ikke er bosatt i trygdetilknytningslandet. Det legges til grunn at det ikke settes spørsmålstegn ved eksportabiliteten av "tradisjonelle" familieytelser, men om hvilket nivå de utbetales på.

---

<sup>1</sup> [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/final-report-legal-issues-social-security-claims-nationals-eu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/final-report-legal-issues-social-security-claims-nationals-eu.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>2</sup> <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/48e0faec-2df4-11e4-8346-00144feabdc0.html#axzz3EDyMOGNf>

Som en oppfølging av dette initiativet, og for å håndtere andre fremtidige utfordringer foreslo Kommisjonen å etablere et europeisk refleksjonsforum for diskusjon av sentrale og aktuelle temaer på trygdeområdet. I møtet i juni ga også Finland, Nederland, Tyskland, Danmark, Slovakia og Portugal uttrykk for at de var enige i at familieytelser var et emne som skulle diskuteres i forumet, men det var kun Storbritannia, Østerrike, Nederland og Danmark som nevnte indeksering av ytelsene.

Luxembourg og Estland fremhevet retten til fri bevegelighet og rettighetene som bygger på dette, og de ønsket ikke restriksjoner på disse ytelsene. Sverige, Italia og Bulgaria ga uttrykk for at familieytelser er et veldig politisk sensitivt emne. Tsjekkia, Polen, Slovenia, Litauen og Ungarn uttalte at familieytelser er kontroversielt, og hensynet bak ønsket om å diskutere emnet, er å redusere vandrende arbeidstakers rettigheter, noe som er imot forordningen og traktaten. Familieytelser ble ikke nevnt eller var ikke et prioritert emne for de resterende EU-landene.

Dette vil ikke bli diskutert i Den administrative kommisjon for koordinering av trygdeordninger (der Norge er observatør) før tidligst i desember 2014.

Arbeids- og sosialdepartementet har hatt uformell kontakt med trygdeeksperter i Storbritannia, Nederland og Østerrike. De ga uttrykk for at det etter deres syn ikke er mulig å justere familieytelser etter kostnadsnivået i barnas bostedsland innenfor den gjeldende EU-retten. Alle fremhevet at de nå jobber på EU-nivå med spørsmålene om familieytelser. Storbritannia skal utarbeide et grunnlagsnotat til bruk for den kommende diskusjonen om familieytelser i refleksjonsforumet, trolig til høsten. De tar sikte på å få til endringer i forordningen innen tre år.

Som nevnt i kapittel 1, foreligger det i liten grad statistikk som gir en oversikt over antall mottakere og størrelsen på utbetalingene til personer som er bosatt utenfor Norge. Bakgrunnen for dette er at det nødvendige datagrunnlaget ikke er tilgjengelig i Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer. Dette innebærer at det på nåværende tidspunkt er utfordrende å redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene ved de mulige tiltakene. Det manglende statistikkgrunnlaget begrenser arbeidsgruppens mulighet til å vurdere gevinster og kostnader ved de ulike tiltakene. Gruppen ser således at konklusjonene kan bli endret dersom relevant statistikk blir tilgjengelig. Problemstillinger knyttet til eksport antas å fortsette å være et aktuelt tema i lang tid fremover, og arbeidsgruppen anbefaler derfor at arbeidet med å få frem et nødvendig datagrunnlag prioriteres.

Utvikling av ny statistikk på utenlandsområdet er tatt inn som et statistikkoppdrag i tildelingsbrevet med høy prioritert. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten for 2014 om Utenlandsområdet står det (side 29): "Etaten skal vurdere og sette inn tiltak som kan forbedre utenlandsforvaltningen, både hva angår valg av organisering, forbedrede støttesystemer og bedre tilgang på statistikk og oversikt over omfanget av saker på utenlandsområdet.". Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at etaten tar sikte på å kunne levere statistikk på utenlandsområdet fra årsskiftet.

## **2.2 Det EØS-rettslige handlingsrommet og vurdering av tiltak**

Arbeidsgruppen har vurdert hvilket EØS-rettslig handlingsrom nasjonalstatene har til å foreta endringer og tilpasninger for å begrense eksporten av trygdeytelser. De fleste ytelser som vurderes av arbeidsgruppen, faller etter sin art inn under anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (forordningen). Unntaket er utdanningsstøtte, som ikke reguleres av forordningen.

EØS-retten oppstiller en rekke begrensninger for hvilke tiltak som kan innføres for å redusere eksport av velferdsytelser. Dersom det innføres regler som er i strid med EØS-retten, vil de EØS-baserte reglene likevel gjelde innen EØS. Dette følger av forrangsbestemmelsen i EØS-loven av 1992 § 2.

Flere av de tiltakene arbeidsgruppen vurderer, har imidlertid ingen sikker eller klar løsning i den forstand at løsningen kan leses direkte ut av regelverket eller følger direkte av EU-domstolens eller EFTA-domstolens praksis. Det vil da være større eller mindre grad av usikkerhet ved hva som er den korrekte løsningen om spørsmålet skulle komme på spissen, eksempelvis i en sak for EFTA-domstolen. Denne risikoen – prosessrisikoen – har stått sentralt for arbeidsgruppen, og særlig analysene i kapittel 3 og 4 søker å belyse prosessrisikoen ved mulige tiltak for å begrense eksport av trygdeytelser.

Med prosessrisiko sikter altså gruppen til den risiko det er for at EFTA-domstolen vil anse et tiltak som ulovlig og at staten dermed vil tape en rettssak om lovligheten av et tiltak skulle settes på spissen. Konsekvensen av et tap i EFTA-domstolen vil være at norske myndigheter anses å ha begått et traktatbrudd.

En traktatbruddprosess overfor EFTA-domstolen vil normalt starte ved at ESA i brev form henvender seg til norske myndigheter og ber myndighetene om nærmere opplysninger om saken. Det vil da være konkrete spørsmål til forståelsen av og lovligheten ved det aktuelle tiltaket. Dersom saken ikke løses her, er neste trinn at ESA åpner formell saksbehandling ved å sende et såkalt åpningsbrev. Her vil ESAs foreløpige syn på lovligheten av tiltaket tilkjennegis og myndighetene gis på ny anledning til å kommentere dette. Dersom saken ikke blir avklart etter denne runden, går ESA videre til neste steg og avgir en såkalt grunnlagt uttalelse. Uttalelsen må ses som et varsel om at ESA mener den nasjonale regelen er i strid med EØS-retten, og at det vil kunne bli tatt ut søksmål for EFTA-domstolen dersom feilen ikke rettes innen en nærmere angitt frist, normalt på to måneder.

Generelt kan norske myndigheter ha en parallell dialog med ESA for å få innspill til hvilke endringer man eventuelt må gjøre for at tiltaket skal anses forenlig med EØS-retten. Det kan ikke utelukkes at det vil være aktuelt for enkelte av de mulige tiltakene som foreslås i denne rapporten. For flere av tiltakene antar imidlertid arbeidsgruppen at en slik dialog vil gi lite resultat. Når ESA først har åpnet sak, følger det altså av det ovennevnte at norske myndigheter, for å unngå en rettssak i EFTA-domstolen, normalt enten må klare å overbevise ESA om at tiltaket er forenlig med EØS-retten eller at

norske myndigheter retter seg etter ESAs syn. Generelt mener arbeidsgruppen at det er høy sannsynlighet for at ESA vil se nærmere på en rekke av de mulige tiltakene som foreslås dersom de skulle vedtas, og for enkelte av tiltakene er det åpenbart at ESA vil se nærmere på dette. Der prosessrisikoen for tap i EFTA-domstolen er høy, vil normalt risikoen neppe være mindre for at ESA tar ut traktatbruddsøksmål. Det er vanskelig å anslå tidsforløpet ved den samlede prosessen, da det varierer fra sak til sak. Antakelig vil imidlertid en traktatbruddprosess om flere av de tiltakene arbeidsgruppen vurderer, kunne gå over flere år.

Arbeidsgruppen nevner også at lovligheten av tiltakene kan komme opp på et tidligere tidspunkt i form av en foreleggelsessak for EFTA-domstolen. Det vil være aktuelt for eksempel dersom en person ikke får rett til en trygdeytelse, eller får denne redusert, og bringer gyldigheten av vedtaket inn for norske domstoler, og samtidig anmoder at spørsmålet om lovligheten av den nasjonale regelen forelegges EFTA-domstolen for rådgivende uttalelse.

Arbeidsgruppen har forsøkt å angi graden av prosessrisiko ved de enkelte tiltakene som vurderes. Det er imidlertid generelt utfordrende å angi prosessrisiko ved EØS-baserte spørsmål, og det har av flere grunner vist seg særlig vanskelig for de spørsmål arbeidsgruppen vurderer. Angivelsen av grad av prosessrisiko må leses i lys av dette, se nærmere i avsnitt 4.1. På overordnet plan kan det sies at det vil være vanskeligere å nå frem med tiltak som utelukkende regulerer eksportsituasjonen, mens det gjennomgående vil øke sannsynligheten for at EØS-retten er overholdt om reguleringen gjøres generell slik at den også omfatter rent nasjonale tilfeller.

Ved vurderingen av de enkelte mulige tiltak for reduksjon av eksport av trygdeytelser, har arbeidsgruppen først vurdert om tiltaket må forventes å ha effekt på nettopp eksporten, det vil si om det er et nyttig og egnet tiltak for dette formålet. Dette vil i noen tilfeller være rimelig enkelt å fastslå, mens det i andre tilfeller er snakk om usikre antakelser. Den forventede effekten på eksporten er så vurdert opp mot graden av prosessrisiko og mot mulige negative følger av tiltaket, eksempelvis knyttet til økonomiske, administrative og fordelingsmessige konsekvenser. Også dette er imidlertid i flere sammenhenger usikre og komplekse størrelser, blant annet fordi det i liten grad foreligger relevant tallgrunnlag.

Arbeidsgruppen har derfor i liten grad konkludert endelig om et mulig tiltak bør gjennomføres eller forkastes, men gruppen har utarbeidet forslag til tiltak som den anbefaler en nærmere utredning av. I tilfeller der det fremstår som klart for arbeidsgruppen at tiltaket er lite aktuelt, fremgår dette av konklusjonene. Arbeidsgruppen har sett på hvilke muligheter som må antas å foreligge til å innføre ulike former for tiltak, som enten direkte knytter seg til eksport av trygdeytelser eller som rent faktisk vil kunne ha virkning på slik eksport. De tiltakene som potensielt sett er mulige for flere av trygdeytelsene, omtales som *horisontale tiltak*. Tiltakene presenteres i kapittel 4. Fokus er her rettet mot hvilken grad av prosessrisiko som må antas å foreligge ved de alternative tiltakene, det vil si graden av risiko for at et

eventuelt tiltak vil bli ansett å stride mot EØS-avtalen om det eksempelvis blir prøvd av EFTA-domstolen.<sup>3</sup>

I kapittel 5 til 15 vil arbeidsgruppen vurdere de horisontale tiltakene for de enkelte trygdeytelsene. Videre vurderer arbeidsgruppen i disse kapitlene mulige *ytelsesspesifikke* omlegginger som kan gjøres for å begrense eksporten, med størst vekt på de tiltakene som arbeidsgruppen har foreslått en nærmere utredning av.

Det er under de enkelte tiltakene forsøkt redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser. Som nevnt ovenfor foreligger det imidlertid i liten grad statistikk. Dette innebærer at det er utfordrende å redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene ved de mulige tiltakene. Arbeidsgruppen ser derfor at dette i de fleste tilfeller må gjøres grundigere i en videre vurdering av tiltakene. Arbeidsgruppen har valgt å ikke foreslå tiltak som avviker ordninger uten å erstatte dem med nye, eller tiltak som generelt begrenser ytelsenes størrelse, noe som også vil ramme personer bosatt i Norge. Avslutningsvis under hvert av underkapitlene i kapittel 4 og i kapitlene 5 til 15, er det inntatt en kort oppsummering av tiltakene arbeidsgruppen har vurdert som aktuelle, herunder mulig handlingsrom og prosessrisiko. Dette er primært gjort for å gjøre materialet lettere tilgjengelig. Arbeidsgruppen presiserer imidlertid at oppsummeringene må leses i lys av den foregående teksten, da det kan være viktige nyanser som ikke fullt ut fanges opp i oppsummeringene. Nedenfor følger en kort gjennomgang av de ulike tiltakene som er vurdert. Tiltakene er del i tre kategorier:

- Tiltak som kan være effektive for å begrense eksport av velferdsytelser og som arbeidsgruppen i utgangspunktet antar er i tråd med EØS-retten, selv om det også her vil være klar prosessrisiko (og til dels nokså stor). Arbeidsgruppen anbefaler at disse tiltakene følges opp. Hvert enkelt tiltak vil måtte utredes nærmere når det gjelder utforming, gevinst og administrative/økonomiske konsekvenser.
- Tiltak som kan være effektive for å begrense eksport av velferdsytelser, og som faktisk sett fremstår som anbefalingsverdige, selv om administrative kostnader også kan være store, men som arbeidsgruppen mener det rettslig sett er knyttet større – til dels vesentlig større – prosessrisiko ved. Hvorvidt disse tiltakene bør utredes nærmere, beror primært på beslutningstakernes stilling til den rettslige prosessrisikoen.
- Tiltak som arbeidsgruppen enten mener er uforenlig med EØS-retten eller av andre grunner ikke fremstår å være et formålstjenlig tiltak mot eksport av trygdeytelser.

Arbeidsgruppen anbefaler at følgende tiltak følges opp, men hvert enkelt tiltak vil måtte utredes nærmere når det gjelder utforming, gevinst og administrative/økonomiske konsekvenser:

- Innstramming av adgangen til å bli *medlem* i folketrygden utelukkende gjennom arbeid i Norge, det vil si for personer som ikke er bosatt i Norge i henhold til

---

<sup>3</sup> Se nærmere om prosessrisiko blant annet i avsnitt 3.1

folketrygdloven. I dag foreligger det i nasjonal lovgivning ingen nedre grense for omfanget av arbeidsforholdet for å bli medlem i folketrygden. Slik innstramming kan for eksempel tenkes gjennomført ved å sette minstekrav til antall arbeidstimer, minstekrav til inntekt og/eller lengde på arbeidsforholdet. Tilsvarende innstramming vurderes for barnetrygdloven og kontantstøtteloven. Det å stramme inn vilkårene for medlemskap i folketrygden og for barnetrygdloven og kontantstøtteloven, vil kunne redusere mulighetene for eksport av trygdeytelser ved å forhindre at visse personer kommer i en "eksportposisjon". Tiltaket vil således kunne ha effekt ved å utelukke personer med for liten tilknytning til arbeidslivet. Hvor stor effekten vil være, beror på hvor strenge vilkår som settes. Etter arbeidsgruppens syn, vil det mest sannsynlig være et handlingsrom for å stramme inn definisjonen av arbeidstakerbegrepet, så lenge dette gjøres helt generelt. Det å begrense en slik innstramming til ikke-bosatte personer, innebærer imidlertid en indirekte diskriminering som må begrunnes med tvingende allmenne hensyn. Prosessrisikoen vil variere for de ulike ytelsene, og etter hvor strengt vilkårene settes. Det vil bli administrative og økonomiske konsekvenser av et slikt tiltak, ettersom Arbeids- og velferdsetaten må settes i stand til å identifisere den gruppen som ikke skal være medlemmer.

- Innstramming eller fjerning av etterslepsregler ved opphør av *medlemskap* basert på arbeid. Etterslepsreglene medfører at medlemskapet forlenges i en kort periode, som hovedregel i en måned, etter at arbeidsforholdet er opphørt. Formålet med å stramme inn eller fjerne etterslepsreglene, er å redusere muligheten for å kunne kreve trygdeytelser i denne perioden etter at arbeidet faktisk er opphørt. Effekten av en slik endring vil avhenge av i hvilken grad det er mulig å få rett til ytelser for hendelser/stønadstilfeller som oppstår i etterslepsperioden. I dag er det blant annet mulig å få rett til sykepenger og arbeidsavklaringspenger i denne perioden. Arbeidsgruppen har ikke statistikk som gir oversikt over hvor mange personer som får rett til ytelser i etterslepsperioden og hvilke ytelser som utbetales til personer som er bosatt i andre EØS-land. Det antas imidlertid at en slik endring vil ha en god effekt på eksport av ytelser for de tilfeller som oppstår i etterslepsperioden. Et slikt tiltak vil antakelig være lovlig etter EØS-retten.
- Vurdering av om det i tillegg til tilknytningskravene ved *utdanningsstøtte* til utdanning i utlandet, kan gis økonomiske insentiver for retur til Norge, i form av et utdanningsstipend som bare gis ved retur til Norge, eller en ordning med ettergivelse av gjeld ved retur til Norge. Støtte til utdanning i utlandet har som sentralt formål at studentene returnerer til Norge etter endt utdanning. Dagens vilkår om tilknytning til Norge skal sikre sannsynligheten for dette. Returandelen for de 16-17 000 støttemottakerne i utlandet er høy (82-85 pst.), men ser ut til å være noe lavere for de 3-400 av disse som er EØS-borgere. Økonomiske insentiver for retur vil være et målrettet tiltak. Det er flere sterke faktorer som påvirker slik mobilitet. Tiltaket vil kunne ha en viss effekt, men det er ikke mulig å beskrive denne nærmere eller å beregne økonomiske konsekvenser. Utgifter til administrasjon vil også øke ved tiltaket. Lovligheten av kravene som stilles, beror på en samlet vurdering av om vilkårene går lenger enn det som er nødvendig for å sikre

returandelen. Innføring av slike økonomiske insentiver vil derfor kunne påvirke vurderingen av lovligheten av de øvrige tilknytningskravene.

- Vurdering av tidspunkt for bortfall av rett til *utdanningsstøtte* for barn av EØS-borgere som opphører å være arbeidstakere i Norge. Retten til utdanningsstøtte til utdanning i utlandet til EØS-arbeidstakeres barn opphører trolig fra det tidspunktet forelderen ikke lenger har status som arbeidstaker i Norge. Arbeidsgruppen foreslår at det skal vurderes å kontrollere dette oftere enn ved søknadsbehandlingen en gang i året. Tiltaket vil ha svært begrenset effekt. Eksporten vil i utgangspunktet ikke bli påvirket, men en del studenter kan miste støtteretten underveis i studieåret. I 2012-13 var det 117 studenter som mottok støtte til utdanning i utlandet som familiemedlem til EØS-arbeidstaker i Norge. Det foreligger ikke opplysninger om hvor mange EØS-arbeidstakere i denne familiesituasjonen som opphører å være arbeidstakere i Norge, men det er antakeligvis ikke en stor andel. Disse vil uansett bli fanget opp i den årlige kontrollen. Tiltaket vil medføre økte utgifter til administrasjon.
- Vurdering av om det kan stilles ulike vilkår for *utdanningsstøtte* til EØS-arbeidstakere/familiemedlemmer avhengig av om de studerer i eller utenfor EØS-land. For eksempel vil strengere vilkår om tilknytning til Norge for EØS-borgere som tar utdanning utenfor EØS-land, først og fremst påvirke eksporten utenfor EØS. Det er likevel EØS-rettslige regler som bestemmer om slike regler kan være lovlige. Effekten av tiltaket vil være begrenset, siden det kun er en del av EØS-borgerne som mottar støtte til utdanning i utlandet (samlet ca 3-400) som har rettigheter som EØS-arbeidstakere/familiemedlemmer, og siden en stor del av disse studerer i EØS-land. Det er også stor usikkerhet knyttet til lovligheten av tiltaket, men arbeidsgruppen mener likevel det bør vurderes nærmere.
- Innføring av tiltak som styrker aktivitetskravene i *dagpengeordningen*, herunder konkretisering og praktisering. Forutsatt at tiltakene gjøres gjeldende også for dagpengemottakere i Norge, vil dette som utgangspunkt være innenfor handlingsrommet i EØS-retten. Erfaring tilsier at aktivitetskrav som følges opp, er effektive både med hensyn til kontroll og varighet av ytelsen<sup>4</sup>. Effekten forutsetter imidlertid at tilstrekkelige administrative ressurser i Arbeids- og velferdsetaten blir brukt til oppfølging og kontroll av aktivitet.
- Innføring av tiltak for å sikre at aktivitetsplikten overholdes og praktiseres strengt under utenlandsopphold både hva gjelder *arbeidsavklaringspenger* og *sykepenger*, herunder benytte adgangen til å kreve opphold i Norge under gjennomføring av aktiviteter. Sikre at NAV Internasjonalt og lokale NAV-kontor følger opp sykmeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger på samme måte enten de er bosatt i Norge eller i et annet EØS-land. Det er grunn til å anta at tiltaket vil redusere eksporten, men det foreligger ikke tilstrekkelig tallmateriale for å kunne anslå størrelsen på reduksjonen. Det vil være noen administrative konsekvenser knyttet til en tettere oppfølging enn i dag. Etter arbeidsgruppens syn, bør hensynet til de administrative

---

<sup>4</sup> I tillegg vurderes blant annet innstramminger i inngangsvilkår og sanksjoner i en arbeidsgruppe med Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

kostnadene ikke veie tungt, da det her er snakk om å gi brukerne i utlandet den samme oppfølgingen som for dem som bor i Norge.

- Begrensning av muligheten for å utbetale *tilleggsstønader til arbeidsavklaringspenger* ved at kun faktiske utgifter opp til et visst beløp (sats) kan utbetales. Innføring av en direkte refusjonsordning vil trolig være forenlig med EØS-retten og vil da kunne redusere eksporten ved at størrelsen på ytelsen begrenses til faktiske kostnader pådratt i hjemlandet (som i mange tilfeller er lavere enn i Norge). Dersom det i stedet gjennomføres en form for kostnadsjustering av satsene, vil prosessrisikoen etter omstendighetene være vesentlige. Ordningen i dag er i større eller mindre grad ment å dekke de faktiske utgiftene, men det er av administrative hensyn fastsatt satser for noen av ytelsene. Man kan argumentere for at disse satsene gjenspeiler kostnadsnivået i Norge. Arbeidsgruppen antar derfor at prosessrisikoen ved kostnadsjustering for tilleggsytelsene til arbeidsavklaringspenger er noe lavere. De administrative kostnadene ved en slik omlegging i eksportsaker antas å være forholdsvis beskjedne, da volumet er lavt.

Andre mulig tiltak som faktisk sett kan være anbefalingsverdige, men som det rettslig sett er større – og til dels vesentlig større – prosessrisiko ved, er:

- *Kjøpekraftsjustering* av trygdeytelser. Et slikt tiltak vil begrense eksporten av trygdeytelser. Det er imidlertid vanskelig å angi mer presist hvor stor effekt tiltaket vil ha, ettersom det ikke finnes statistikk som gir oversikt over antall mottakere av trygdeytelser i utlandet. Arbeidsgruppen mener det i mange tilfeller kan være fornuftig og rimelig å kjøpekraftsjustere. Særlig gjelder dette for en ytelse som barnetrygden. Barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter knyttet til forsørgelsen av barn, og slike utgifter varierer etter kostnadsnivået i landet mottakeren bor i. Dersom en bare innfører kjøpekraftsjustering i eksporttilfellene, antar imidlertid arbeidsgruppen at det er vesentlig prosessrisiko, og at det vil være klar sannsynlighetsovervekt for å tape en sak i EFTA-domstolen. Dersom det også gjøres reelle og jevnlig justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom kjøpekraften i Norge endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Etter arbeidsgruppens syn, vil det imidlertid også da i utgangspunktet være større sannsynlighet for å tape enn å vinne. Videre er det knyttet relativt store administrative konsekvenser til innføring av et slikt tiltak, blant annet ved at IKT-systemene må tilrettelegges. Det vil også være løpende administrative kostnader. Dersom prosessrisikoen anses akseptabel for beslutningstakerne, bør effekten av og de administrative kostnadene ved et slikt tiltak utredes nærmere.
- Strengere vilkår for tilknytning til Norge forut for *utdanningsstøtte* til utdanning i utlandet. På grunn av pågående traktatbruddsprosedyre fra ESA som har som følge at endringer i vilkårene foreslås fra og med 2015-2016, og at lovligheten av disse trolig vil bli vurdert relativt raskt av ESA, foreslås det ikke endringer i vilkårene nå.

Andre tiltak vurdert som enten i strid med EØS-retten eller som av andre grunner ikke kan anbefales er:

- Vurdering av overgang fra *barnetrygd* og *kontantstøtte* til et bedret tjenestetilbud for småbarnsfamiliene. Omlegging av kontantytelser til tjenester vil være et effektivt

tiltak for å begrense eksport. Ytelser i form av den type tjenester som fremstår som mest relevante, vil normalt falle utenfor eksportplikten etter forordningen.

Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det vil være krevende å finne tiltak som kompenserer utsatte grupper for bortfall av barnetrygd. Det vil være mulig å bedre tjenestetilbudet til ettåringene, men en slik omlegging vil ikke ivareta hensynet til foreldrenes valgfrihet, som er kontantstøttens formål. Regjeringen sier dessuten i plattformen at den vil bevare kontantstøtten.

- Omlegging til kommunale trygdeordninger, kombinert med kommunale bostedskrav. Arbeidsgruppen har særlig vurdert tiltaket for *kontantstøttens* del. En omlegging fra statlig til kommunal ordning vil ikke i seg selv være tilstrekkelig for å hindre eksport. Tiltaket vil derfor i utgangspunktet ikke påvirke eksporten. Dersom kontantstøtten blir en frivillig ordning for kommunene, vil imidlertid eksporten bli redusert i den grad kommuner velger å ikke innføre ordningen.
- Endringer i hvem som anses som arbeidstaker eller forsørget familiemedlem i tilknytning til *utdanningsstøtte*. Et slikt tiltak vil kunne medføre at færre EØS-borgere får støtte til utdanning i Norge og i utlandet. Ettersom gjeldende tolkning av arbeidstakerbegrepet følger langvarig fast praksis i EU-domstolen, antar imidlertid arbeidsgruppen at handlingsrommet her er minimalt, og at det derfor ikke vil ha særlig effekt på eksport av trygdeytelser.
- Kjøpekraftsjustering eller kostnadsjustering av *utdanningsstøtte*. Støtte til utdanning i utlandet er en ønsket eksport, og kjøpekraftsjustering eller kostnadsjustering vil svekke støtteordningen og er ikke målrettet mot å sikre en høy andel studenter som returnerer til Norge etter endt utdanning. I tillegg er det en ikke ubetydelig prosessrisiko knyttet til tiltaket.
- *Krav til bosted i Norge/direkte eksportforbud*. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at en innføring av bostedskrav vil være i strid med forordningen, med unntak av de få situasjoner der forordningen åpner for slike krav.
- *Krav om faktisk opphold i Norge*. Et krav om faktisk opphold i Norge for rett til trygdeytelser, er ikke per definisjon forbudt etter forordningen. Strengt krav til forutgående oppholdstid eller løpende opphold i landet vil likevel kunne likestilles med bostedskrav og derfor være forbudt. Også mindre strenge krav til opphold vil oftest være vanskelig å begrunne som lovlige etter EØS-retten. Arbeidsgruppen har ikke identifisert ordninger som det er grunn til å vurdere nærmere, ut over de konkrete mulige forslagene i dagepengeordningen, sykepenger og arbeidsavklaringspenger.
- *Omgjøring fra kontantytelser til refusjonsordninger*. Innføring av refusjonsordninger for påløpte kostnader vil trolig kunne begrense eksporten, enten ved at ytelsen faller utenfor eksportplikten eller ved at størrelsen kan begrenses til faktiske kostnader pådratt i hjemlandet. Det er imidlertid noe usikkert hvor langt en lovlig kan gå i å etablere ordninger som ikke er en direkte refusjonsordning. Arbeidsgruppen har, med unntak for tilleggskostnader til arbeidsavklaringspenger, ikke identifisert ytelser der dette tiltaket vil være aktuelt.

- Innføring av ulike former for *kostnadsjustering*. Innføring av en ordning med kostnadsjustering av ytelser til kostnadsnivået der ytelsen utbetales eller kostnader faktisk pådras, vil kunne begrense eksporten av trygdeytelser. Dersom slik kostnadsjustering utelukkende innføres i eksportsituasjonen, vil det etter arbeidsgruppens syn være vesentlig prosessrisiko, og det vil være klar sannsynlighetsovervekt for å tape. Dersom det også gjøres reelle og jevnlige justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom kostnadsnivået her i landet endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Etter arbeidsgruppens syn, vil det imidlertid også da normalt være større sannsynlighet for å tape enn å vinne. Arbeidsgruppen har ikke identifisert ytelser der dette tiltaket vil være aktuelt.
- *Stramme inn inngangsvilkår for ytelser knyttet til forutgående inntekt*. Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres et minstekrav til allerede opptjent inntekt som vilkår for å få rett til en yttelse. Det vil kunne begrense tilgangen til trygdeytelser dersom inntekt opptjent i utlandet med lavere lønnsnivå ikke trenger og oppjusteres til norsk lønnsnivå. Det er imidlertid betydelig prosessrisiko for at EØS-reglene krever en slik oppjustering. Arbeidsgruppen har ikke identifisert ytelser der dette tiltaket vil være aktuelt.
- *Omgjøring fra kontantytelser til skattefradrag*. En omgjøring av kontante velferdsytelser til inntektsfradrag ved beskatningen eller fradrag i skatt, betyr at ytelsen innlemmes i skattesystemet som et særlig inntektsfradrag basert på visse kvalifiserende kriterier, eller som et fradrag i skatt ved skatteoppgjøret basert på tilsvarende kriterier. Arbeidsgruppen vurderer en slik omgjøring som et ikke effektivt og dermed lite egnet virkemiddel for å redusere eksporten av velferdsytelser. Ytelsen vil antakelig være omfattet av forordningen selv om den gjøres om til et skattefradrag. Tiltaket vil dessuten ha negative konsekvenser for ligningsbehandlingene, gjøre skattesystemet mindre oversiktlig ved å "skjule" statens utgifter gjennom skatteregler, og gjøre det vanskeligere å prioritere de ulike statlige utgiftene opp mot hverandre i de årlige budsjettforhandlingene.

I tillegg til selve rapporten har arbeidsgruppen utarbeidet to vedlegg for å gi bakgrunnsinformasjon om regelverket for eksport av velferdsytelser etter nasjonal lovgivning og etter EØS-reglene.

Vedlegg 1 inneholder en gjennomgang av bestemmelsene om omfang og eksport etter barnetrygdloven, kontantstøtteloven, utdanningsstøtteloven og folketrygdloven. Det understrekes at bestemmelser i EØS-avtalens trygdeforordning, ved motstrid går foran norsk lovgivning. Disse bestemmelsene omtales i vedlegg 2, der EØS-reglene på trygdeområdet og på utdanningsstøtteområdet gjennomgås.

*Det aktuelle EØS-regelverket kan finnes på disse lenkene:*

Forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdordninger

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0883-20130108>

Forordning (EF) nr. 987/2009 om fastsetting av regler om gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:EN:HTML>

Forordning 492/2011 om fri bevegelse av arbeidstakere innenfor EØS

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0492&rid=1>

Direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0038-20110616&rid=1>

## Kapittel 3 Generelt om det EØS-rettslige handlingsrommet

### 3.1 Innledning

Hovedproblemstillingen for arbeidsgruppen er hvilket EØS-rettslig handlingsrom nasjonalstatene har til å foreta endringer og tilpasninger for å begrense eksporten av trygdeytelser. De fleste ytelser som vurderes av arbeidsgruppen, faller etter sin art inn under anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (forordningen) med flere.<sup>5</sup> Unntaket er utdanningsstøtte, som ikke reguleres av forordningen.<sup>6</sup>

Fastleggelsen av handlingsrommet beror således primært på en fortolkning av forordningen. Denne må sammenholdes med EØS-avtalens alminnelige regler om likebehandling og fri bevegelighet for arbeidstakere (primærretten). I tillegg til forordningen, kommer også annen relevant sekundærlovgivning, som direktiv 2004/38/EF (oppholdsdirektivet)<sup>7</sup> og forordning 492/2011 (fri bevegelighet av arbeidstakere).<sup>8</sup>

Formålet med kapittel 3 er å presentere den generelle reguleringen av trygdeytelser i EU/EØS og de generelle rammer og muligheter det gir. Denne redegjørelsen danner grunnlaget for arbeidsgruppens analyser og vurderinger av mulige horisontale tiltak (det vil si generelle tiltak som kan tenkes aktuelt for flere ulike ytelser) i rapportens kapittel 4. Videre er det mulige handlingsrommet som presenteres i kapittel 3 og 4 et viktig bakteppe for analysen av tiltak som kan være aktuelle for de enkelte ytelser i kapittel 5-15.

I avsnitt 3.2 vil arbeidsgruppen primært omtale EØS-avtalens alminnelige regler og hvilket handlingsrom det gir – det såkalte *primærrettslige handlingsrommet*. Også den sekundærrettslige reguleringen vil kort omtales, særlig grunnlaget for forordningen.

Hovedinnholdet av forordningen er deskriptivt presentert i vedlegg 2 til rapporten. I avsnitt 3.3 vil arbeidsgruppen foreta en nærmere analyse av de rammer og muligheter forordningen generelt gir nasjonalstatene. Omtalen i avsnitt 3.3 står på egne ben, men er konsentrert om de forhold arbeidsgruppen mener er de mest sentrale. For ytterligere informasjon om forordningens hovedregler og prinsipper vises til vedlegg 2.

I den grad forordningen på en uttømmende måte regulerer den nasjonale trygdelovgivningen, vil handlingsrommet – om det er finnes noe handlingsrom ved det enkelte spørsmål som reises – bero på fortolkningen av forordningen – kalt et *sekundærrettslig handlingsrom*. Som det vil fremgå, er handlingsrommet normalt

---

<sup>5</sup> Jf. artikkel 3 nr. 1. Forordningen fikk anvendelse i EU fra 1. mai 2010 og i EØS fra 1. juni 2012. Denne erstattet rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet og gjennomføringsforordning (EØF) nr. 574/72, som begge har hatt anvendelse fra 1. oktober 1972.

<sup>6</sup> Grensene for hva som faller innenfor og utenfor forordningen, omtales kort nedenfor. Se blant annet punkt 3.3.1.

<sup>7</sup> Ofte omtalt som unionsborgerskapsdirektivet.

<sup>8</sup> Oppholdsdirektivet vil bli omtalt nærmere nedenfor, se punkt 3.2.2.

mindre der forordningen regulerer forholdet uttømmende, og normalt større der det er EØS-avtalens alminnelige regler som er styrende. *Forholdet mellom* disse regelsettene vil derfor være sentralt for fastleggelsen av handlingsrommet, og omtales også i avsnitt 3.3.

I praksis vil likevel grensene være flytende. Sekundærlovgivningen, som forordningen og oppholdsdirektivet, forstås i lys av de alminnelige EU/EØS-prinsippene og vice versa. Det er derfor ikke noe absolutt skille mellom tilfeller der en kun har det handlingsrommet eksempelvis forordningen gir og de tilfeller der en nyter godt av et videre spillerom etter de generelle EØS-prinsippene om likebehandling med mer.

## **3.2 Overordnet om reguleringen av trygdeytelser i EU/EØS**

### **3.2.1 EØS-avtalens alminnelige regler om likebehandling og fri bevegelighet av arbeidstakere med videre**

En av bærebjelkene i det EØS-rettslige samarbeidet er reglene om «de fire friheter», det vil si den frie bevegelighet for varer, tjenester, personer (arbeidstakere og etablering) og kapital. For reguleringen av trygdeytelser og utdanningsstøtte er det særlig den frie bevegelighet for arbeidstakere som står sentralt, regulert i artikkel 28 i EØS-avtalen (EØS). I EU er det også regler om blant annet fri bevegelighet for unionsborgere, i sær artikkel 21 traktat om Den europeiske unions virkemåte (TFEU). EØS-avtalen omfatter ikke unionsborgerskap som sådan, men vesentlig deler av de rettigheter og plikter som følger av dette unionsborgerskapet, er også gjeldende EØS-rett gjennom innlemmelsen av oppholdsdirektivet – direktiv 2004/38/EF – i EØS-avtalen (oftest kalt unionsborgerskapsdirektivet)<sup>9</sup>. Med tanke på de ytelser som vurderes av arbeidsgruppen, må det likevel antas at det fremdeles er reglene om den frie bevegelighet av arbeidstakere som fremstår som de mest sentrale som grunnlag for – og supplement til - forordningen.

Et grunnprinsipp i EØS-avtalen er det såkalte ikke-diskrimineringsprinsippet, nedfelt i artikkel 4 EØS. Der heter det at enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor avtalens virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir. Nasjonale regler som for eksempel gir trygdeytelser bare til norske statsborgere, vil derfor i utgangspunktet være i strid med diskrimineringsforbudet. For arbeidstakere med videre følger forbudet mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling også av artikkel 28 EØS, med tilhørende sekundærlovgivning.<sup>10</sup> Også i forordningen artikkel 4 og i oppholdsdirektivet artikkel 24 er det inntatt et generelt diskrimineringsforbud – også omtalt som likebehandlingskrav. Disse bestemmelsene må som utgangspunkt ses som utslag av et generelt, allment ikke-diskrimineringsprinsipp/likebehandlingsprinsipp.

---

<sup>9</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, jf. EFTA-domstolens uttalelse i sak E-26/13 *Gunnarsson*, omtalt nedenfor, blant annet i kapittel 3.2.2.

<sup>10</sup> Særlig forordning 492/2011 om fri bevegelighet av arbeidstakere innenfor EØS-området (tidligere forordning 1612/68) som er gjennomført i norsk rett i EØS-arbeidstakerloven.

De ovennevnte bestemmelsene forbyr ikke bare regler som *direkte diskriminerer* ved å skille etter statsborgerskap, for eksempel ved å begrense retten til en ytelse til norske statsborgere. Også såkalte *indirekte diskriminerende* regler omfattes. Dette er regler som rettslig sett gjelder likt, uavhengig av statsborgerskap, men som i praksis virker diskriminerende.

Forutsetningen for kravet om likebehandling er imidlertid at de to tilfellene som reguleres er sammenlignbare. En ulik behandling kan således begrunnes med at situasjonene ikke er sammenlignbare, ut fra saklige og objektive forhold. I så fall foreligger ingen forskjellsbehandling i EØS-rettens forstand. I forbindelse med muligheten for innføring av kjøpekraftsjustering, kan det reises spørsmål om ulike levekostnader kan medføre at personer bosatt i utlandet ikke er sammenlignbare med personer bosatt i Norge, se avsnitt 4.8.<sup>11</sup>

I tillegg til å oppstille et forbud mot forskjellsbehandling, formulerer domstolen seg undertiden slik at *restriksjoner* på den frie bevegelse for arbeidstakere er forbudte. Selv om den nasjonale regelen virker likt, og altså er ikke-diskriminerende, kan den etter omstendighetene utgjøre en forbudt hindring eller restriksjon på den frie bevegelse for arbeidstakere.<sup>12</sup> Til tross for at det er funnet enkelte eksempler hvor domstolen synes å slå ned på regler som ikke beskrives som diskriminerende,<sup>13</sup> er likevel arbeidsgruppens hovedinntrykk at domstolen på trygderettens område i første rekke slår ned på brudd på diskrimineringsforbudet. Det er derfor primært dette perspektivet arbeidsgruppen har ved vurderingen av de horisontale tiltakene.

Det er likevel ikke slik at ethvert direkte eller indirekte diskriminerende tiltak eller enhver restriksjon anses som ulovlig. Selv om et tiltak i utgangspunktet rammes av artikkel 28 EØS eller artikkel 4 EØS, kan det på bestemte vilkår være lovlig etter EØS-retten. For det første kreves at tiltaket kan begrunnes i *legitime hensyn* (tvingende allmenne hensyn). Direkte diskriminerende tiltak overfor arbeidstakere kan utelukkende begrunnes med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, jf. artikkel 28 nr. 3 EØS. Indirekte diskriminerende og restriktive tiltak kan også begrunnes i andre tvingende allmenne hensyn. Det følger av fast praksis at rene forvaltningsmessige eller økonomiske hensyn normalt ikke er relevante, men utover dette er det oppstilt få skranker for hvilke hensyn som i prinsippet kan påberopes.

I debatten om eksport av trygdeytelser fremheves ofte det grunnleggende hensyn at velferdssystemet må være bærekraftig. I dette ligger normalt en oppfatning om at utstrakt eksport av trygdeytelser på sikt kan medføre en for høy økonomisk belastning på "velferdskassa". På trygderettens område<sup>14</sup> er det i praksis anerkjent at risikoen for store negative konsekvenser for trygdesystemets økonomiske likevekt kan utgjøre et

---

<sup>11</sup> Undertiden kan det fremstå noe tilfeldig hvorvidt en sier at en nasjonal regel ikke forskjellsbehandler, fordi den ulike behandlingen bygger på saklige og objektive forhold, eller at den i utgangspunktet forskjellsbehandler, men gjør det på en lovlig begrunnet måte da det er nødvendig for å nå legitime mål.

<sup>12</sup> Se Sejersted s. 377-380. Et eksempel fra praksis er sak C-415/93 *Bosman*.

<sup>13</sup> Sak C-212/06 *Walloon* om lovligheten av et regionalt bostedskrav synes å være et eksempel på dette, i alle fall med tanke på den terminologien domstolen benyttet.

<sup>14</sup> Eksempelvis EFTA-domstolens avgjørelse i forente saker E-11/07 og E-1/08, *Rindal og Slinning*, premiss 55.

legitimt hensyn,<sup>15</sup> selv om økonomiske hensyn i utgangspunktet ikke kan forsvare en nasjonal regel som forskjellsbehandler. Også andre hensyn kan tenkes å være relevante for nasjonale reguleringer av eksport av trygdeytelser. Det vil arbeidsgruppen komme tilbake til i forbindelse med de enkelte forslagene som vurderes.

Det er imidlertid ikke nok å konstatere at et legitimt hensyn kan påberopes som grunnlag for å opprettholde en restriksjon. De nasjonale tiltakene må også være *forholdsmessige* (*proporsjonale*). I dette ligger normalt to vurderinger:

For det første må tiltaket være *egnet* til å oppnå den påberopte målsettingen. Det vil ikke være tilfelle om det nasjonale tiltaket ikke bidrar til å realisere det påberopte målet. I enkelte tilfeller har EU-domstolen i denne sammenheng også oppstilt et krav om konsistens i det nasjonale regelverket som sådan. Det er imidlertid usikkert om dette kravet vil spille noen særlig rolle på området for trygdeytelser, og arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på dette.

I tillegg til å være egnet, må tiltaket være *nødvendig* for å nå dette målet. Som et utgangspunkt vil nasjonalstatene ha frihet til å fastsette beskyttelsesnivået for et bestemt formål som søkes oppnådd. Dersom det valgte beskyttelsesnivået like effektivt kan oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer handelen i EØS-området, vil det nasjonale tiltaket ikke være nødvendig.<sup>16</sup> Det er ofte nødvendighetstesten som i praksis her viser seg vanskeligst å bestå. Dette skyldes blant annet at det er nasjonalstatene som har bevisbyrden, og som derfor bærer den faktiske risikoen for at den påberopte begrunnelsen er holdbar.

I praksis formuleres undertiden også en tredje vurdering under forholdsmessighetskravet, i form av en interesseavveining mellom hensynet til den frie bevegelse og det påberopte hensynet for å begrense den. Selv om den nasjonale regel anses egnet og nødvendig for å oppnå tvingende allmenne hensyn, innebærer denne testen en vurdering av om fordelene ved å oppnå det legitime hensynet likevel ikke overstiger ulempene for den frie bevegelse av for eksempel arbeidstakere.<sup>17</sup> Det normale er imidlertid at nødvendighetstesten er endestasjonen for domstolens prøving, og arbeidsgruppen går derfor heller ikke nærmere inn på denne delen av forholdsmessighetstesten.

Samlet sett utgjør disse vurderingstemaene det som kan omtales som et *primærrettslig handlingsrom*. Dette handlingsrommet består som det har fremgått av to hovedtrinn: Først må det vurderes om det nasjonale tiltaket i utgangspunktet er forbudt. Her vil forbudet mot forskjellsbehandling – eller kravet om likebehandling – være sentralt.

---

<sup>15</sup> Se for eksempel forente saker C-105/12 til C-107/12, premiss 52. Et utslag av dette finner vi på helseområdet, hvor det er anerkjent at «... de økonomiske interesser, som ligger bagved formålet om at opretholde en stabil læge- og hospitalstjeneste, som alle har adgang til ... kan begrunde en undtagelse af hensyn til den offentlige sundhed, da det bidrager til virkeliggørelsen af et højt niveau for sundhedsbeskyttelsen», sak C-141/07, premiss 60.

<sup>16</sup> Dette kalles undertiden det minste inngreps prinsipp.

<sup>17</sup> Proporsjonalitetsprinsippet *strictu sensu*.

Dersom den nasjonale regel i utgangspunktet er forbudt, må det deretter vurderes om den likevel kan unntas fordi det er egnet og nødvendig for å oppnå visse tvingende allmenne hensyn. Disse vurderingene åpner, i alle fall i utgangspunktet, for nokså brede vurderinger om berettigelsen av de nasjonale tiltakene.

### 3.2.2 Kort om betydningen av oppholdsdirektivet

Oppholdsdirektivet (direktiv 2004/38) representerer et nytt og viktig regelsett som også kan få betydning for enkelte av de spørsmål arbeidsgruppen omtaler. Det vises til gjennomgangen nedenfor, blant annet kapittel 7 om utdanningsstøtte. Et særlig spørsmål som det er grunn til å omtale kort her innledningsvis, er om oppholdsdirektivet har begrenset de hensyn statene kan benytte for å begrunne en nasjonal regel på området for trygd (i vid forstand) og utdanningsstøtte som virker diskriminerende. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-26/13 *Gunnarsson* kan leses slik at det innenfor direktivets anvendelsesområde bare er lovlig å begrunne indirekte diskriminerende tiltak i hensynene til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse.<sup>18</sup> Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at oppholdsdirektivet neppe kan forstås på denne måten, i alle fall når det gjelder de spørsmål gruppen vurderer. Som nevnt foran gjelder et generelt likebehandlingsprinsipp i direktivet artikkel 24. Slik arbeidsgruppen forstår praksis fra EU-domstolen om likebehandling under unionsborgerskapsreguleringen, åpnes her for unntak begrunnet i de hensyn som også kan begrunne unntak fra EØS-rettens generelle ikke-diskrimineringsprinsipp, det vil si også en rekke andre hensyn enn de tre nevnte.<sup>19</sup> Arbeidsgruppen mener dette må legges til grunn.

### 3.2.3 EØS-avtalens alminnelige regler om trygdlovgivning

Forutsetningen for at det primærrettslige handlingsrommet kan komme til anvendelse, er generelt at den nasjonale regel ikke på en uttømmende måte reguleres av direktiver eller forordninger (sekundærretten). På områder med mer detaljert regulering i direktiver og forordninger, vil handlingsrommet i praksis ofte være innsnevret, i den forstand at «løsningen» allerede følger av den mer detaljerte sekundærlovgivningen.

Den relevante sekundærlovgivningen i vår sammenheng finner vi som nevnt primært i forordningen. Forordningen er vedtatt med grunnlag i artikkel 48 TFEU, tidligere artikkel 51 i traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF), som er den korresponderende bestemmelsen til artikkel 29 EØF. Formålet med artikkel 29 EØF er å bidra til fri bevegelse av personer og derved bedre deres levestandard med videre

Bestemmelsen krever at vandrende arbeidstakere og deres pårørende særlig skal sikres at alle tidsrom som de enkelte nasjonale lovgivninger tillegger betydning for å oppnå og beholde retten til ytelser og for beregningen av dem, blir lagt sammen, og at ytelser som tilkommer personer bosatt på medlemsstatenes territorier, blir utbetalt.

<sup>18</sup> Sak E-26/13 *Gunnarsson*, særlig premiss 90. Saken var en islandsk skattesak.

<sup>19</sup> Se eksempelvis sak C-503/09 *Lucy Stewart*, premiss 87-90, og forente saker C-523/11 og sak C-585/11 *Prinz og Seeberger*, premiss 33-36.

Dette omtales undertiden som henholdsvis sammenleggings- og eksportabilitetsprinsippet.<sup>20</sup> Den frie bevegeligheten for arbeidstakere med videre ville ha mistet mye av sin virkning dersom personene som benyttet seg av denne friheten, for eksempel risikerte å miste allerede opparbeidede trygderettigheter i sine opprinnelige hjemland. Nasjonalstatene kan som hovedregel derfor ikke ta inn som vilkår for rett til trygdeytelser at vedkommende er norsk statsborger eller er bosatt i Norge.<sup>21</sup>

Kompetansen til å fastsette bestemmelser på trygdeområdet er imidlertid ikke i sin helhet overført til EU. Bestemmelsen i artikkel 48 TFEU åpner ikke for noen *harmonisering* av de enkelte landenes trygdelovgivning, kun en *koordinering* mellom trygdesystemene. Forordningen er derfor i utgangspunktet kun en koordinerende regulering, og den pålegger ikke statene forpliktelser ut over det som er nødvendig for å gjennomføre den tilsiktede koordineringen.<sup>22</sup> EØS-landene står derfor i utgangspunktet fritt til å bestemme de materielle vilkårene i sine trygdesystemer, herunder hvem som skal være medlem i trygdeordningene, hvilke ytelser som skal gis og på hvilke vilkår, hvor store trygdeavgifter som må betales, hvordan ytelsene skal beregnes og for hvor lenge de skal gis. Denne friheten viser seg også ved at det har vært, og fortsatt er, store forskjeller mellom de enkelte EØS-statenes trygdelovgivning.<sup>23</sup>

På den annen side er det på det rene at forordningens bestemmelser legger rammer for hva nasjonalstatene materielt kan foreta seg på området. Ved fastleggelsen av hvilket handlingsrom nasjonalstatene har, vil det altså være sentralt å se hen til dette *spennet* mellom, på den ene side, nasjonalstatens frihet til å fastsette materielle trygderegler og, på den annen side, de EØS-rettslige forpliktelsene ved koordinering av de ulike trygdesystemene. Hvor langt kan de enkelte landene gå i materielle reguleringer av det nasjonale trygdesystemet før det støter an mot den felleseuropeiske koordineringen av EØS-statenes trygdesystemer? Og, som et speilbilde av dette; hvor langt kan de EØS-rettslige forpliktelsene ved koordinering av trygdesystemene fortolkes uten at det støter an mot nasjonalstatenes frihet til å fastsette de materielle vilkårene i eget trygdesystem? Disse grunnleggende spørsmålene går igjen ved forståelsen av det EØS-rettslige handlingsrommet på trygderettens område.

### **3.3 Forordningens rammer for handlingsrommet**

#### **3.3.1 Forordningens anvendelsesområde**

Forordningen kommer til anvendelse på enhver trygdelovgivning som gjelder de risikoer omtalt i forordningen artikkel 3 bokstav a)-f). Ytelser karakterisert som

---

<sup>20</sup> Eksportabilitetsprinsippet kommer også til uttrykk i forordningen artikkel 7. Sammenleggingsprinsippet er også nedfelt i forordningen artikkel 6. Sistnevnte bestemmelse bør også ses i sammenheng med reglene om assimilering av fakta, jf. forordningen artikkel 5. Se nærmere omtale av disse i kapittel 4 og i vedlegg 2.

<sup>21</sup> Jf. særlig forordningen artikkel 7 og det såkalte *lex loci laboris*-prinsippet nedfelt i forordningen artikkel 11 nr. 3 a), omtalt særlig i avsnitt 4.5 nedenfor.

<sup>22</sup> Se for eksempel fortalen avsnitt 4.5, samt avsnitt 4 og 5.

<sup>23</sup> Dette er også fremhevet i en rekke avgjørelser fra EU-domstolen.

*sosialhjelp* anses imidlertid ikke som trygdeytelser, og faller derfor utenfor forordningen, jf. artikkel 3 nr. 5 bokstav a). Handlingsrommet for ytelser karakterisert som sosialhjelp følger da av de alminnelige reglene om fri bevegelighet for arbeidstakere eller for inaktive personer i den grad de er beskyttet av EØS-retten<sup>24</sup>, og det er i utgangspunktet ingen eksportplikt her. Sosialhjelp faller utenfor arbeidsgruppens mandat. Som en mellomkategori til sosialhjelp og trygdeytelser finner vi såkalte *særlige ikke-avgiftspliktige kontantytelser*. Slike ytelser faller riktignok inn under forordningens anvendelsesområde, men de er uttrykkelig unntatt eksportplikten, se artikkel 70. Skillet mellom trygdeytelser, sosialhjelp og særlige ikke-avgiftspliktige kontantytelser er kort omtalt i vedlegg 2, samt i avsnitt 4.2 nedenfor og kapittel 5 om mulige omlegginger for kontantstøtten.

Et annet relevant skille i forordningen går mellom *kontantytelser* og *naturalytelser*. Betydningen av dette skillet er primært at artikkel 7 om opphevelse av bostedsbestemmelser – som gir uttrykk for forordningens prinsipp om eksportabilitet – kun gjelder kontantytelser. Arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til dette skillet der det er relevant, se blant annet avsnitt 4.6. Se også omtalen i vedlegg 2.

Forordningens personelle anvendelsesområde er angitt i artikkel 2. Der fremgår at alle statsborgere i EØS-land omfattes av forordningen. Her er anvendelsesområdet utvidet fra den tidligere forordningen 1408/71, som var begrenset til å gjelde primært arbeidstakere. Dagens trygdeforordning opprettholder imidlertid skillet mellom arbeidstakere og inaktive i flere relasjoner, se særlig avsnitt 4.5.

### **3.3.2 Nærmere analyse av handlingsrommet i forordningen**

Forordningen innebærer som nevnt ingen *harmonisering* av de ulike landenes trygdelovgivning, kun en *koordinering* av trygdesystemene for å sikre retten til fri bevegelighet. For å gjennomføre denne koordineringen er forordningens lovvalgsregler sentrale. Disse styrer hvilket lands trygdelovgivning personer skal være underlagt i ulike situasjoner. Et av grunnprinsippene er at man bare skal være underlagt ett lands lovgivning, jf. forordningen artikkel 11 nr. 1. Dette skal hindre at en person blir medlem av to lands trygdeordninger samtidig, eller – det som anses som verre – at vedkommende ikke blir medlem i noen trygdeordning.

Hovedregelen er at personer som utfører arbeid eller næringsvirksomhet i et land, skal være underlagt lovgivningen i dette landet, jf. artikkel 11 nr. 3 bokstav a. Det såkalte *lex loci laboris*-prinsippet innebærer altså at det er arbeidet, og ikke bostedet, som er den styrende faktor ved koordineringen av statenes trygdelovgivinger. Dette er sentralt for arbeidsgruppens arbeid, og innebærer blant annet langt på vei et forbud mot bosted som vilkår for tilknytning til trygdeordningen.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Jf. særlig oppholdsdirektivet artikkel 7 og 24 og forordning 492/2011 om fri bevegelighet for arbeidstakere.

<sup>25</sup> Se blant annet sak 2/89 *Kits van Heijningen*, premiss 21, basert på artikkel 13 nr. 2 a) i forordning 1408/71. I visse tilfeller avgjør imidlertid lovvalgsreglene at bosted er avgjørende for hvilket lands lovgivning som er relevant, eksempelvis der en person arbeider i flere land, eller der en er arbeidsledig.

Det er naturlig å forstå forordningen artikkel 7 om ”ophævelse af bopælsbestemmelser” på denne bakgrunn. Bestemmelsen lyder:

*«Medmindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelse, som en person har krav på efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.»*

Bestemmelsen er en videreføring av den tidligere artikkel 10 i forordning 1408/71.

Som arbeidsgruppen kommer tilbake til i avsnitt 4.2, er bestemmelsen forstått slik at den forbyr regler som innebærer at en person ikke får rett på en trygdeytelse bare fordi vedkommende var bosatt i et annet land. Dette kan sies å være en naturlig forlengelse av *lex loci laboris*-prinsippet, og bestemmelsene i artikkel 11 nr. 3 bokstav a) og artikkel 7 synes å utfylle hverandre slik at statene ikke kan uthule det grunnleggende prinsipp om arbeid som avgjørende for trygdetilknytningen.

EU-domstolen har ved gjentatte anledninger lagt til grunn at nasjonale bostedskrav er uforenlig med forordningen, uten at det foretas noen ytterligere vurdering av den nasjonale begrunnelsen for bestemmelsen.<sup>26</sup> Forordningen artikkel 7 synes altså – i alle fall som et utgangspunkt – å være et *absolutt og uttømmende* forbud, innenfor det anvendelsesområdet bestemmelsen har.<sup>27</sup>

Som nevnt i avsnitt 3.2 ovenfor, er det i forordningen artikkel 4 inntatt et generelt likebehandlingskrav. Bestemmelsen innebærer at enhver person omfattet av forordningen skal ha de samme rettigheter og være underlagt de samme forpliktelsene som norske borgere, så fremt ikke annet følger av forordningen selv. Dersom EØS-borgeren ikke nyter de samme rettighetene eller pålegges andre og mer byrdefulle forpliktelser enn norske statsborgere, vil den nasjonale reglen i utgangspunktet være i strid med forordningen artikkel 4.

Likebehandlingskravet i artikkel 4 er, i motsetning til artikkel 7, ikke begrenset til å gjelde *bostedskrav*. Nasjonale regler som ikke er et bostedskrav, men som likevel på annen måte behandler EØS-borgere ulikt fra nasjonale borgere, vil derfor i stedet vurderes etter artikkel 4. Likebehandlingskravet synes imidlertid ikke å være en absolutt og uttømmende regel. I praksis synes det å være lagt til grunn at nasjonale regler som i utgangspunktet strider med likebehandlingskravet, likevel kan opprettholdes dersom de er egnet og nødvendig for å oppnå et tvingende allment

---

<sup>26</sup> Se dommer om artikkel 7 (tidligere artikkel 10) nedenfor i dette kapitlet.

<sup>27</sup> Tilsvarende vil nok også gjelde for de eksempelvis reglene om familieytelser i artikkel 67, hvoretter EØS-borgere, eller deres familie, som er bosatt i en annen nasjonalstat enn den kompetente staten, skal vurderes etter de nasjonale reglene i sistnevnte stat «som om» de var bosatt der. Her vil det gjelde derfor gjelde et forbud mot bostedskrav også på dette grunnlaget.

hensyn, det vil si at det her er et større handlingsrom enn om den nasjonale regel hadde blitt vurdert opp mot artikkel 7.<sup>28</sup>

Forståelsen av forholdet mellom forbudet mot bostedsbestemmelser i forordningen artikkel 4 og likebehandlingskravet i artikkel 7 kan altså være sentral for avklaringen av handlingsrommet. Normalt synes handlingsrommet å være større om det er likebehandlingskravet i artikkel 4 som kommer til anvendelse enn om forholdet reguleres av artikkel 7. Til tross for den usikkerhet som knytter seg til hvilke slutninger en kan trekke fra det store og noe brogete bildet EU-domstolens praksis gir på dette området, antar arbeidsgruppen at det i utgangspunktet er mulig å oppstille et skille mellom bestemmelsene. Spørsmålet er *hvor* dette skillet går. Dette beror primært på hvilket anvendelsesområde forordningen artikkel 7 kan sies å ha.

Etter sin ordlyd oppstiller artikkel 7 bare forbud mot nasjonale vilkår som medfører at trygdeytelsen «nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges». Videre gjelder bestemmelsen bare kontantytelser «som en person har krav på etter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller etter denne forordning». Ordlyden i forordningen kunne altså tyde på at bestemmelsen *ikke* rammer nasjonale vilkår som regulerer *retten* til trygdeytelsen.<sup>29</sup> I rettspraksis er det imidlertid lagt til grunn at bestemmelsen også kan ramme nasjonale vilkår for *rett til* trygdeytelser,<sup>30</sup> begrunnet i formålet om å sikre den frie bevegelighet for arbeidstakere og dennes familie.<sup>31</sup> EU-domstolen har altså på dette punktet tolket bestemmelsens ordlyd utvidende i lys av formålsbetraktninger. Muligheten for at domstolen kan gjøre det i andre tilfeller også, gjør det vanskeligere å trekke opp bestemmelsens ytre anvendelsesområder.

Andre uttalelser kan imidlertid tyde på at artikkel 7 ikke i enhver sammenheng anses som et absolutt forbud mot bostedsbestemmelser. Ved flere anledninger har EU-domstolen formulert det slik at bestemmelsen hindrer at «erhvervelse af ret til eller opretholdelse af de i bestemmelsen omhandlede ydelser fortabes alene med den begrundelse, at den pågældende ikke er bosat i den medlemsstat, hvor den forpligtede institution er beliggende».<sup>32</sup> Formuleringen kan tyde på at ikke *ethvert* bostedselement i en nasjonal trygderegel rammes av artikkel 7, så lenge den nasjonale regel *også*, eller kanskje primært, begrunnes i andre forhold. Et forhold arbeidsgruppen vil vurdere

---

<sup>28</sup> Se for eksempel EU-domstolens avgjørelse 21. september 2000, sak C-124/99 *Borawitz* og EFTA-domstolens avgjørelse 3. mai 2006 i sak E-3/05, *ESA v Norway (Finnmarkstillegget)*. Tilsvarende gjelder for nasjonale regler om sosiale fordeler som er blitt vurdert mot likebehandlingskravet i artikkel 7 nr. 2 i forordning 1612/68 om fri bevegelighet for arbeidstakere, se for eksempel sak C-237/94 *O'Flynn*, premiss 19, og sak C-57/96 *Meints*, premiss 45. Se også for eksempel sak C-212/05 *Hartmann*, premiss 29-31, sak C-213/05 *Geven*, premiss 18-20, og sak C-138/02 *Collins*, premiss 66.

<sup>29</sup> Slik også etter ordlyden i artikkel 10 i forordningen 1408/71.

<sup>30</sup> Allerede i sak 92/81 ble det lagt til grunn at bestemmelsen måtte forstås slik at «den pågældende ikke blot bevarer sin ret til at modtage pension og andre ydelser ... men ligeledes at han ikke kan nægtes en sådan ret, udelukkende fordi han ikke har bopæl på området i den stat, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.» Se også sak 379/85 *Giletti*, sak 92/81 *Caracciola (née Camera) v INAMI*, premiss 14, sak C-73/99 *Movrin*, premiss 33, og C-503/09 *Lucy Stewart*, premiss 62, alle med videre henvisninger.

<sup>31</sup> Se for eksempel sak 139/82 *Piscitello v INPS*, premiss 15, sak 379/85 *Giletti*, premiss 14.

<sup>32</sup> Se sak C-356/89 *Newton*, premiss 24, og C-503/09 *Lucy Stewart*, premiss 62, samt øvrige avgjørelser nevnt i forrige note. Dette gjelder stort sett uttalelser knyttet til bosted som vilkår for rett til ytelse, men i sak C-356/89 uttalte generaladvokaten i premiss 32 at personen ikke kunne *fratas* en ytelse alene med denne begrunnelsen.

nærmere i avsnitt 4.7 og 4.8 er om ulike levekostnader mellom EØS-statene kan medføre at en kjøpekraftsjustering av ytelser ikke rammes av artikkel 7, men i stedet kan holdes opp mot de bredere vurderingene under likebehandlingskravet i artikkel 4, fordi det ikke er bostedet alene som begrunner justeringen, men snarere ulikhetene i levekostnadene.

Arbeidsgruppen har ikke funnet noen avgjørelse som uttaler seg i generelle vendinger om forståelsen av nedslagsfeltet til forordningen artikkel 7 og/eller grensen mot likebehandlingskravet i artikkel 4, men eksempler fra rettspraksis kan gi visse indikasjoner.

I sak C-503/09 *Lucy Stewart* behandlet EU-domstolen tre vilkår for britiske korttidsytelser til unge handikappede. Domstolen fant at et krav om *bosted* var i strid med forordning 1408/71 artikkel 10. Derimot ble et vilkår om *opphold* i Storbritannia på søketidspunktet og et vilkår om *forutgående opphold* i Storbritannia i minst 26 av de siste 52 uker før søketidspunktet, vurdert etter de alminnelige reglene i EU-traktaten. Disse falt således utenfor anvendelsesområdet til bestemmelsen som i dag er forordningen artikkel 7.<sup>33</sup> Lovligheten av vilkårene måtte da avgjøres ved om de var egnet og nødvendige for å nå legitime hensyn. Formålet med vilkåret om forutgående opphold var å gi ytelsen bare til søkere med en reell forbindelse («genuine link») til Storbritannia. Selv om domstolen ikke fant at vilkåret var nødvendig for å nå dette målet, illustrerer dommen tydelig at forordningen artikkel 7 ikke er altomfattende, og at selv nasjonale vilkår som kan minne om bostedskrav, undertiden ville kunne vurderes etter de alminnelige primærrettslige reglene. Likevel synes det som om det *reelt sett* likevel skal mye til for at reguleringer nært opp til bostedskrav anses lovlige selv etter de bredere vurderingsnormene som oppstilles.

I sak C-124/99 *Borawitz* fant EU-domstolen at en bestemmelse som innebar strengere vilkår for etterbetaling av pensjon der utbetalingen skulle skje til andre land i praksis fungerte som en bostedsbestemmelse, men den ble likevel vurdert opp mot forordningens likebehandlingskrav og de alminnelige reglene om fri bevegelighet av arbeidstakere.<sup>34</sup> Selv om reguleringen var nært en bostedsbestemmelse, synes den tilsynelatende ikke å ha falt innenfor forordningens forbud mot bostedsbestemmelser.

Endelig kan nevnes at både EU- og EFTA-domstolen synes å ha lagt til grunn at regionale/kommunale bostedskrav ikke rammes direkte av artikkel 7, men at disse i stedet vil holdes opp mot likebehandlingskravet og de alminnelige reglene om fri

---

<sup>33</sup> I følge EU-domstolen kunne riktignok et vilkår om forutgående oppholdstid etter omstendighetene likestilles med et krav om bosted, som i så fall uten videre ville vært forbudt, for eksempel dersom det gjaldt krav om lang oppholdstid i staten. Domstolen mente imidlertid at det ikke var tilfellet med kravet til opphold i 26 av de siste 52 ukene.

<sup>34</sup> Regelens begrunnelse var at det skulle medføre høyere administrative kostnader enn om utbetalingen ble foretatt i Tyskland.

bevegelighet av arbeidstakere, jf. også arbeidsgruppens vurdering av slike krav i avsnitt 4.3.<sup>35</sup>

Selv om nasjonalstatene i disse sakene hadde et primærrettslig handlingsrom, er det grunn til å anta at forholdet mellom artikkel 4 og artikkel 7 til en viss grad er glidende, og at det i mindre grad er et «enten-eller»-spørsmål. Jo mer fremtredende bostedselementet er i den nasjonale reguleringen, jo mindre vil trolig det primærrettslige handlingsrommet reelt sett være, selv om regelen altså skulle falle utenfor artikkel 7.<sup>36</sup> Arbeidsgruppen kommer tilbake til disse vurderingene ved omtalen i kapittel 4 av mulighetene for å innføre konkrete tiltak.

---

<sup>35</sup> Det vises til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-5/05 *Finnmarkstillegget*, og EU-domstolens avgjørelse i sak C-212/06 *Walloon*, begge nærmere omtalt under avsnitt 4.3.

<sup>36</sup> Etter arbeidsgruppens syn utgjør EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-3/12 *Jonsson* et eksempel på at det reelle rommet for primærrettslig argumentasjon var snevert, selv om den nasjonale regel ikke utgjorde et klassisk bostedskrav. Saken gjaldt et krav om faktisk opphold i Norge for å få ytelser ved arbeidsledighet, se også avsnitt 4.3 nedenfor.

## Kapittel 4 Muligheten for å innføre ulike horisontale tiltak

### 4.1 Innledning

Som det har fremgått av kapittel 3, vil handlingsrommet normalt være mindre i tilfeller hvor forordningen på en uttømmende måte regulerer den nasjonale trygdelovgivning enn der den nasjonale regel må vurderes etter de alminnelige EØS-rettslige reglene om likebehandling og fri bevegelse av arbeidstakere med videre. I denne vurderingen står forståelsen av forbudet mot bostedsbestemmelser i artikkel 7 og likebehandlingskravet i artikkel 4 sentralt. Friheten vil, som vist, normalt være større der artikkel 7 ikke kommer til anvendelse.

Med dette som bakgrunn vil arbeidsgruppen søke å angi handlingsrommet for og prosessrisikoen ved de ulike forslagene arbeidsgruppen har vurdert. I kapittel 4 vil arbeidsgruppen omtale flere mulige tiltak som i større eller mindre grad kan få anvendelse for flere ytelser og behandles derfor felles. Disse omtales derfor som *horisontale tiltak*.

Arbeidsgruppens fokus i kapittel 4 er hva *EØS-retten* tillater, med en vurdering av prosessrisiko, det vil si hvor stor sannsynlighet det er for å vinne frem med forslaget om det skulle bli prøvd rettslig, eksempelvis i EFTA-domstolen. Flere av de spørsmål som arbeidsgruppen vurderer har ikke fått sin klare løsning i rettspraksis. Det er da forsøkt å angi hvilken grad av usikkerhet arbeidsgruppen mener foreligger i analysene nedenfor i kapittel 4. Når det eksempelvis beskrives å være *svært stor risiko* eller at det er *klart at det foreligger vesentlig risiko* ved et mulig tiltak, vurderer arbeidsgruppen det slik at det er klart mer sannsynlig å tape enn å vinne en eventuell retts sak.

Det er generelt utfordrende å angi prosessrisiko ved EØS-baserte spørsmål. Dette er særlig vanskelig for de spørsmål arbeidsgruppen vurderer. Et særegent forhold er at det finnes en stor mengde dommer fra EU-domstolen, men disse avgjørelsene trekker i liten grad opp «de store linjer» i forordningens system. Det er da nødvendig å søke mer indirekte slutninger fra et sett av avgjørelser. Dette arbeidet medfører uunngåelig usikkerhet, både fordi mengden avgjørelser fra EU-domstolen om forståelsen av forordningen er svært omfattende, og fordi avgjørelsene kan ha blitt til under noe annen regulering eller under andre tider og forutsetninger. Det hefter derfor betydelig usikkerhet ved flere av de prosessrisikovurderingene arbeidsgruppen presenterer.

De horisontale tiltakene kan rubriseres på ulike måter. Én mulig innfallsvinkel er å skille mellom de tiltak som nokså direkte er rettet mot *eksportsituasjonen*, og de tiltak som er rettet mot mulige endringer i de *nasjonale trygdeordningene*, men som har en mulig effekt på trygdeeksporten. Arbeidsgruppen vil til en viss grad basere fremstillingen på et slikt skille, men ikke fullt ut. Det skyldes dels at det er glidende overgang mellom de to gruppene, og dels at beslektede tiltak som bør behandles i sammenheng, da ville ha blitt behandlet på ulike steder. Videre er det ikke alle tiltak som lar seg rubrisere slik.

Arbeidsgruppen har rubrisert følgende *mulige* horisontale tiltak som gruppen har funnet det hensiktsmessig å omtale nærmere:

- Krav til bosted i Norge/direkte eksportforbud (4.2)
- Omlegging til kommunale trygdeordninger, kombinert med kommunale bostedskrav (4.3)
- Krav om faktisk opphold i Norge (4.4)
- Stramme inn vilkår for medlemskap i folketrygden (4.5)
- Omgjøring fra kontantytelser til naturalytelser, herunder til tjenester og refusjonsordninger (4.6)
- Innføring av ulike former for kostnadsjusteringer (4.7)
- Innføring av kjøpekraftsjustering (4.8)
- Stramme inn inngangsvilkår for ytelser knyttet til forutgående inntekt (4.9)
- Utvide aktivitetsplikter for rett til ytelser (4.10)
- Omgjøring fra kontantytelser til skattefradrag (4.11)
- Korte ned eller fjern etterslepsregler (4.12)

Overordnet er det særlig utfordrende å innføre regulering utelukkende for eksportsituasjonene. Slike reguleringer vil oftest enten være i strid med artikkel 7 i forordningen, eller utgjøre en forskjellsbehandling som det er vanskelig å begrunne EØS-rettslig.

Generelt sett vil det være større sannsynlighet for å nå frem med reguleringer som har effekt på begrensning av eksport av trygdeytelser dersom en samtidig – eller isteden – gjør endringer i ordningene med nasjonal effekt. Bakgrunnen er særlig at forordningen ikke, eller i liten utstrekning, harmoniserer vilkårene for å oppnå den enkelte trygdeytelsen. Det er således i hovedsak opp til den enkelte EØS-stat å fastsette vilkårene for å oppnå en trygdeytelse, men slik at reguleringen må være forenlig med de alminnelige EØS-rettslige reglene om likebehandling og fri bevegelse. Dette primærrettslige handlingsrommet er omtalt generelt foran, særlig i avsnitt 3.2.

Avslutningsvis under hvert av underkapitlene nedenfor, er det inntatt en kort oppsummering av tiltakene arbeidsgruppen har vurdert, herunder mulig handlingsrom og prosessrisiko. Dette er primært for å gjøre materialet lettere tilgjengelig for leseren. Arbeidsgruppen presiserer imidlertid at oppsummeringene må leses i lys av den foregående teksten, da det kan være viktige nyanser som ikke fullt ut fanges opp i oppsummeringen.

## **4.2 Krav om bosted i Norge/direkte eksportforbud**

Direkte regulering av eksportsituasjonen kan tenkes gjennomført ved innføring av absolutte krav om *bosted* i Norge for å motta de aktuelle ytelsene, eventuelt ved innføring av et *forbud mot eksport* av trygdeytelser. Dette ville effektivt ha medført

vesentlig begrensning i eksport av trygdeytelser. En slik regulering vil imidlertid i de fleste tilfeller åpenbart være i strid med forordningen. Dette følger direkte av artikkel 7 om bortfall av bostedsbestemmelser. Det samme følger av flere av forordningens mer konkrete bestemmelser om de enkelte ytelsene.<sup>37</sup> Det vises særlig til punkt 3.3.2 foran og til punkt 4.5.2 nedenfor.<sup>38</sup>

Siden forordningen, slik den er gjennomført i Norge, har forrang foran annen norsk lovgivning, vil dermed et strengere bostedskrav eller et direkte eksportforbud i de aller fleste tilfeller ikke ha noen reell betydning for eksportsituasjonen innen EØS. En EØS-borger kan derfor ikke nektes rettigheter etter forordningen på grunnlag av manglende bosted i Norge.

Tilsvarende vil det ikke ha reell betydning om en skulle innføre en regel om krav til forutgående botid i Norge. Sammenleggingsprinsippet i forordningen artikkel 6 bestemmer, i tråd med etablert praksis, at bostedsperioder i andre EØS-land skal behandles som om de var skjedd i Norge.

Krav om bosted synes likevel å være forenlig med forordningen i noen tilfeller, slik at det dermed vil kunne foreligge et handlingsrom, innenfor de rammer som de generelle prinsipper utledet av EØS-avtalens hoveddel oppstiller. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke identifisert noe *ubenyttet* handlingsrom på dette punktet. Områder der forordningen tillater krav om bosted, nevnes derfor bare helt kort.

For det første er det en særlig regulering av *dagpenger ved arbeidsløshet* i forordningen. Dagpenger er langt på vei unntatt fra artikkel 7. Etter artikkel 63 er det kun krav om bortfall av bostedskrav i de tilfeller som fremgår av artikkel 64 og 65. Dette er i korthet arbeidsledige som – innenfor gitte rammer – kan søke arbeid i et annet EØS-land i inntil tre måneder på den kompetente stats regning (artikkel 64), og delvis og midlertidig arbeidsledige grensearbeidere og såkalte «uke grensearbeidere» (artikkel 65). Se nærmere i kapittel 8 om dagpenger.<sup>39</sup>

For det andre vil et slikt handlingsrom kunne foreligge dersom det er snakk om ytelser som utgjør *sosialstøtte* («social assistance») i forordningens forstand. Slike ytelser faller som nevnt utenfor forordningens anvendelsesområde, jf. artikkel 3 nr. 5. Det vil for slike ytelser normalt være adgang til å hindre eksport, innenfor rammene av primærretten.<sup>40</sup> Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på rekkevidden av denne

<sup>37</sup> Se eksempelvis artikkel 67 om familieytelser.

<sup>38</sup> Det kan også vises til at arbeid – og ikke bosted – som den klare hovedregel skal være styrende for hvilket lands lovgivning som gjelder, jf. artikkel 11 nr. 3 bokstav a.

<sup>39</sup> Der forordningen ikke selv utelukker bostedskrav, vil slike krav for dagpenger kunne være lovlig, jf. bl.a. sak C-406/04 *De Cuyper*. Praksis er imidlertid ikke entydig, og det ligger en viss usikkerhet i om EU-domstolens økende vektlegging av Unionsborgerskapet som en fundamental rett i EU-samarbeidet kan sette praksis som tillater bostedskrav under press. Denne praksis synes relevant også innen EØS etter EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-26/13 *Gunnarsson*.

<sup>40</sup> Det er likevel slik at annen sekundærlovgivning kan tenkes å sette grenser for krav om bosted eller eksportforbud, jf. særlig forordning 492/2011 om fri bevegelighet for arbeidstakere (tidligere forordning 1612/68), jf. eksempelvis sak C-212/05 *Hartman* der et krav om bosted etter en konkret vurdering ble satt til side på grunnlag av artikkel 7 nr. 2 i forordning 1612/68.

bestemmelsen da sosialstøtte faller utenfor gruppens mandat. Se likevel omtalen av mulig utvidelse av barnehagetilbudet i avsnitt 4.6.

For det tredje oppstiller forordningen unntak fra eksportplikt for såkalte spesielle, ikke-avgiftspliktige kontantytelser ("special non-contributory cash benefits"), jf. artikkel 3 nr. 3. Dette er ytelser som må være oppført på en egen liste i forordningens vedlegg X over slike særlige ytelser som i sitt innhold ligger mellom sosialstøtte og trygd, og som oppfyller bestemte kriterier.<sup>41</sup>

Arbeidsgruppen har som nevnt vurdert om det finnes ytelser som – gjennom justeringer som kan være praktiske og aktuelle – endrer karakter fra trygdeytelser underlagt eksportplikt til sosialstøtte eller spesielle, ikke-bidragspliktige kontantytelser der i alle fall utgangspunktet er mulighet for å oppstille bostedskrav eller eksportforbud. Gruppen har ikke funnet at det er ytelser som er aktuelle for slike justeringer, og omtaler derfor ikke denne muligheten videre.

Et særlig spørsmål knytter seg til forståelsen av oppholdsdirektivet artikkel 24 nr. 2 som åpner for unntak fra likebehandlingskravet for sosiale fordeler til inaktive personer under de første tre månedene av deres opphold. Dette kan eksempelvis være personer som ikke har arbeidet eller studert i Norge, men som søker arbeid her nå. I den grad det er snakk om sosiale ytelser i direktivets forstand, synes det å forutsettes mulighet eksempelvis til å oppstille et krav om bosted eller mer langvarig opphold i Norge for denne gruppen.<sup>42</sup> EU-domstolen ser imidlertid ut til å ha tolket uttrykket *sosiale ytelser* slik at det neppe har særlig betydning for de ytelsene som diskuteres av arbeidsgruppen. Selv om det ikke er utelukket at en ytelse både kan anses som en sosial ytelse etter oppholdsdirektivet og en trygdeytelse som omfattes av forordningen,<sup>43</sup> vil dette neppe være særlig praktisk. Dagpenger ved arbeidsløshet, slik denne ytelsen er utformet i Norge, synes eksempelvis å falle utenfor begrepet sosiale ytelser.<sup>44</sup>

*Oppsummering: Innføring av bostedskrav eller direkte eksportforbud vil være forbudt etter forordningen, med unntak av de få situasjoner der forordningen unntaksvis åpner for slike krav. Arbeidsgruppen har ikke identifisert ordninger som kan endres på en slik måte at en i større grad benytter det handlingsrommet som på dette punktet finnes i forordningen. Det anbefales derfor ikke å gå videre med tiltak på dette punktet.*

### **4.3 Omlegging til kommunale trygdeordninger, kombinert med kommunale bostedskrav**

Arbeidsgruppen har vurdert å omgjøre statlige trygdeytelser til kommunale ytelser kombinert med et krav om bosted i kommunen for rett til de aktuelle trygdeytelsene. Arbeidsgruppen antar at et slikt forslag i første rekke er aktuelt for kontantstøtte, men

---

<sup>41</sup> Forordningen artikkel 70. For en oppdatert gjennomgang av kilder om dette, se forslag til avgjørelse fra Generaladvokaten av 20. mai 2014 i sak C-333/13 *Dano*.

<sup>42</sup> Se eksempelvis forente saker C-22/08 og C-23/08 *Vatsouras and Koupatantze*, premiss 38.

<sup>43</sup> Sak C-140/12 *Brey*, premiss 58.

<sup>44</sup> *Vatsouras and Koupatantze*, premiss 45.

omtalen av tiltaket gjøres generelt. Dersom det er lov å oppstille et krav om bosted i kommunen som betingelse for rett til trygdeytelsene, vil det kunne ha en klar effekt på eksport av ytelsen ved at personer som ikke er bosatt i kommunen, men kun arbeider der, ikke får tilgang til ytelsen.

Forordningen artikkel 7 oppstiller som nevnt et forbud mot bostedsbestemmelser. Når det gjelder familieytelser er også forordningen artikkel 67 relevant. Bestemmelsen innebærer at EØS-borgere, og deres familier, skal ha rett til familieytelser i den kompetente staten «som om» de var bosatt i denne. Ordlyden i begge disse bestemmelsene indikerer isolert sett at kommunale bostedskrav er forbudt etter forordningen.

Arbeidsgruppen antar imidlertid at disse bestemmelsene normalt bare retter seg mot nasjonale bostedskrav, og at kommunale bostedskrav derfor som et utgangspunkt ikke anses forbudt i seg selv etter forordningen artikkel 7 eller artikkel 67. Dette synes å være tilnærmingen til både EFTA-domstolen og EU-domstolen i henholdsvis sak E-3/05 *ESA v Norway (Finnmarkstillegget)* og sak C-212/06 *Walloon*. I begge avgjørelser ble de regionale bostedskravene holdt opp mot det alminnelige likebehandlingskravet, og domstolene vurderte om disse var egnet og nødvendig for å nå tvingende allmenne hensyn.<sup>45</sup> Det ble altså ikke ansett at forordningen innebar noe absolutt forbud mot slike krav.

Selv om det er en viss usikkerhet her, antar arbeidsgruppen derfor at spørsmålet om lovligheten av slike krav beror på om de er i strid med likebehandlingskravet i forordningen artikkel 4.

Som begrunnelse for det kommunale bostedskravet, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å vise til at den enkelte kommune bare har kompetanse til å regulere borgere innenfor egne kommunegrenser.<sup>46</sup> En omlegging fra statlig til kommunal ordening vil derfor *ikke i seg selv* være tilstrekkelig for å hindre eksport. For å kunne opprettholde et kommunalt bostedskrav, må det foreligge en annen begrunnelse ut over kompetansebegrensninger som følge av organisatorisk struktur.

Slike begrunnelser kan, som i *Finnmarkstillegget*, være knyttet opp til distriktpolitikk og bosettingsforhold. Det regionale bostedskravet ble der ansett forenlig med EØS-retten ut fra særlig forhold knyttet til ordningen, hvis formål var å redusere den negative trenden med stor arbeidsledighet og fraflytting fra området. Saken må imidlertid anses nokså spesiell, og begrunnelsen for den ordningen er neppe overførbar til mange andre områder.

Omlegging til kommunale ordninger kan i prinsippet enten skje ved at det innføres en *lovpålagt* kommunal ytelse eller ved at kommunene gis *frihet* til selv å avgjøre om de vil tilby slik ytelse, eventuelt på nærmere vilkår.

---

<sup>45</sup> Se EFTA-domstolens avgjørelse i *Finnmarkstillegget*, premiss 51 og 53

<sup>46</sup> Sak C-212/06 *Walloon*, premiss 57-58. Tilsynelatende i samme retning, generaladvokat Kokotts forslag til avgjørelse i sak C-286/03, *Hosse*, premiss 35-36.

Arbeidsgruppen mener at en ren overgang fra statlig til kommunal kontantstøtte, der kommunene har lovpålagt plikt til å tilby trygdeytelsen, høyst sannsynlig vil være i strid med EØS-retten, med mindre kontantstøtten blir eksportert. Omlegging vil altså ikke i seg selv redusere eksporten. Det synes da også vanskelig å begrunne et kommunalt bostedskrav i tvingende allmenne hensyn som gjør seg gjeldende for den enkelte kommune.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det kan ha betydning om kommunene isteden gis frihet til selv å avgjøre om de vil ha trygdeytelsen eller ikke, eventuelt med lavere satser. For kommuner som velger *ikke* å ha trygdeytelsen, kan ikke arbeidsgruppen se at EØS-retten skulle være til hinder for at verken kommunens bosatte borgere eller de som bare arbeider i kommunen, men som bor andre steder, får tilgang til slike ytelser. For de kommuner som derimot velger å tilby trygdeytelsen, kan ikke arbeidsgruppen se at den underliggende valgfriheten i seg selv har noen direkte rettslig konsekvens. Det betyr at det må anses å være stor sannsynlighet for at den kommunale ytelsen – med den satsen den aktuelle kommunen velger – vil måtte utbetales også til de EØS-borgerne som arbeider i kommunen, selv om de ikke er bosatt der. I helt særegne tilfeller, som for eksempel *Finnmarkstillegget*, kan det imidlertid ikke utelukkes at et kommunalt bostedskrav kan begrunnes, og da kan en stor grad av frihet for kommunene ha en viss indirekte betydning da det kan underbygge realiteten i de hensyn som påberopes. Det sentrale er imidlertid ikke den kommunale friheten i seg selv, men de andre grunnene som eventuelt kan legitimere ordningen.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen antar at en omlegging til kommunale trygdeordninger, kombinert med kommunale bostedskrav, ikke i seg selv er forbudt etter forordningen. Lovligheten beror antakelig på om de er egnet og nødvendig for å oppnå tvingende allmenne hensyn. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig å begrunne et kommunalt bostedskrav med at kommunene bare har kompetanse til å regulere borgere innenfor egne kommunegrenser. Arbeidsgruppen mener det kun i helt særegne tilfeller, for eksempel grunnet stor fraflytning med videre, at et kommunalt bostedskrav kan være forenlig med EØS-retten. En lovpålagt kommunal ytelse vil vanskeligere kunne begrunnes i slike forhold. En omlegging fra statlig til kommunal ordning vil derfor ikke i seg selv være tilstrekkelig for å hindre eksport, selv om den gjøres frivillig.*

#### **4.4 Krav om faktisk opphold i Norge**

Krav om *bosted* i Norge er omtalt foran i avsnitt 4.2. Som vist der vil et slikt krav gjennomgående være direkte i strid med EØS-avtalen, jf. særlig forordningen artikkel 7 og artikkel 67 om familieytelser. Etter forordningen er ”bosted” (”residence”) definert som det landet der vedkommende har sitt *sedvanlige oppholdssted*.<sup>47</sup> Dette er ikke nødvendigvis det land der vedkommende har oppholdt seg eller for tiden oppholder seg. Eksempelvis vil mange arbeidstakere fra andre EU-land fortsatt anses å ha bosted i sitt hjemland under arbeid i Norge.

---

<sup>47</sup> Se artikkel 1 bokstav i). Det skal etter praksis foretas en bred vurdering av tilknytningspunktene til det aktuelle landet for å avgjøre om dette utgjør det sedvanlige oppholdsstedet (”habitual residence”).

Forordningen forbyr altså som den klare hovedregel at det stilles vilkår om ”bosted” i Norge slik forordningen selv definerer dette begrepet. Et tilgrensende spørsmål er om en isteden kan stille krav om at ytelse bare tildeles i de perioder der vedkommende faktisk oppholder seg i Norge, slik at perioder med opphold i et annet land ikke medfører rett til ytelse. EU-domstolens og EFTA-domstolens praksis kan tilsi at et krav om faktisk opphold i Norge ikke *alltid* skal likestilles med et krav om bosted i Norge, og at man i prinsippet kan ha et visst handlingsrom på bakgrunn av likebehandlingsregelen og primærretten. På den annen side antar gruppen at det i de fleste tilfeller er lite realistisk å nå frem med en slik argumentasjon. Dette gjelder både krav om *forutgående opphold* og krav om *løpende opphold* i vedkommende land for å få en ytelse der. Det er ikke identifisert eksempler der det er aktuelt å stramme inn med ytterligere krav om opphold i Norge, men for sammenhengens skyld beskrives det mulige handlingsrommet kort.

EU-domstolen synes å åpne for at et vilkår om *forutgående opphold* i landet som vilkår for en ytelse, *kan* være forenlig med EØS-retten, forutsatt at det ikke er så langvarig at det bør likestilles med et krav om bosted i landet.<sup>48</sup> Det vil uansett bli gjennomført en streng vurdering av om et slikt krav vil være egnet og nødvendig får å nå tvingende allmenne hensyn, som hensynet til en tilstrekkelig sterk forbindelse mellom søkeren og den kompetente staten. Krav om forutgående opphold må i mange tilfeller sies å ha en liknende virkning som bostedskrav, og det vil bli vurdert med betydelig skepsis fra eksempelvis ESA og EFTA-domstolen.

Også et vilkår om *løpende opphold* i Norge for å ha rett på en ytelse, vil det gjennomgående være vanskelig å begrunne. Dersom det oppstilles et strengt krav til løpende opphold, eksempelvis slik at det er krav om opphold i hele perioden ytelsen utbetales, kan et slikt krav tenkes å ble ansett som et bostedskrav som er forbudt etter blant annet forordningen artikkel 7<sup>49</sup> eller artikkel 67 for familieytelser. EFTA-domstolen fastslo i sak E-3/12 *Jonsson* at et krav om opphold for rett til dagpenger ikke kunne opprettholdes for såkalt ”uekte” grensearbeidere. Domstolen uttalte at det ikke direkte var snakk om et bosettingskrav som ville ha vært forbudt direkte i medhold av forordningen, men det var et krav som etter EFTA-domstolens syn var minst like inngripende. Det lot seg ikke begrunne etter EØS-retten.<sup>50</sup>

En modifikasjon gjelder de tilfeller der forordningen unntaksvis åpner for at det er lovgivningen i bostedslandet som kommer til anvendelse, jf. avsnitt 4.2 ovenfor. Det vil da også ofte kunne sluttet at det er adgang til å oppstille et krav om bosted for å få rett til den aktuelle ytelsen. Dersom dette er tilfellet, vil Norge som utgangspunkt –

---

<sup>48</sup> Sak C-503/09 *Lucy Stewart*, premiss 73. Et krav om opphold i 26 av de siste 52 uker var ikke ansett absolutt forbudt, men det ble funnet å være i strid med EU-retten i det aktuelle tilfellet da det ikke var nødvendig for å sikre en reell forbindelse (a genuine link) mellom søkeren og den kompetente staten eller i hensynet til å sikre trygdesystemets økonomiske likevekt, se avsnitt 74 flg. Se også punkt 3.3.2 foran.

<sup>49</sup> I denne retning, *Lucy Stewart*, premiss 73.

<sup>50</sup> Sak E-3/12 *Jonsson*, særlig premiss 55-70. Saken ble avgjort etter forordning 1408/71, og det var da de spesielle reglene i artikkel 71 som var anvendelige for den type såkalt ”uekte grensearbeidere” som *Jonsson* representerte.

innenfor de generelle prinsippene om likebehandling og prinsippene om fri bevegelse av arbeidskraft – også kunne opprettholde krav om opphold i Norge. Dette kan være aktuelt for dagpenger ved arbeidsledighet siden dette er den ytelsen der det faktisk direkte åpnes for at bostedslandet er den kompetente staten, se blant annet artikkel 65 omtalt i kapittel 8 nedenfor.

En spesiell side ved krav til faktisk opphold i Norge gjelder tilfeller med fravær fra landet som grunnlag for bortfall av en ytelse, i praksis fravær ved lengre ferieopphold eller annet utenlandsopphold. Arbeidsgruppen antar at EØS-retten gir statene relativt stor frihet til å fastsette slike begrensninger i retten til å motta en trygdeytelse ved fravær fra landet, forutsatt at reguleringen utformes på en ikke-diskriminerende måte. Gruppen antar imidlertid at en innstramning her i første rekke vil ramme de som har medlemskap i trygden som bosatt i Norge, og at det derfor ikke vil være et godt tiltak for å redusere eksport av trygdeytelser.<sup>51</sup>

*Oppsummering: Et krav om faktisk opphold i Norge for rett til trygdeytelser, er ikke per definisjon forbudt etter forordningen. Strengt krav til forutgående oppholdstid eller løpende opphold i landet vil likevel kunne likestilles med bostedskrav og derfor være forbudt. Også mindre strenge krav til opphold vil oftest være vanskelig å begrunne som lovlige etter EØS-retten. Arbeidsgruppen har ikke identifisert ordninger som det er grunn til å vurdere nærmere.*

## 4.5 Stramme inn vilkår for medlemskap i folketrygden

### 4.5.1 Oversikt

Arbeidsgruppen har vurdert om det er mulig å stramme inn vilkårene for *medlemskap* til folketrygden.<sup>52</sup> Det vil i så fall få konsekvenser for tilgangen til alle ytelser etter folketrygdloven, barnetrygdloven og kontantstøtteleven. En slik regulering vil ikke ramme eksporten direkte, men kan snarere ses som et *preventivt* tiltak ved at det kan forhindre visse personer fra å komme i posisjon til å få eksportert trygdeytelser. Hvor effektivt et slikt tiltak vil være, beror på hvor omfattende og strengt det gjøres.

Medlem av folketrygden kan man i dag bli enten ved å bosette seg i Norge eller ved å arbeide her. Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart i minst 12 måneder, jf. ftrl § 2-1. En person som ikke er medlem i trygden som bosatt etter § 2-1, er likevel pliktig medlem i trygden etter ftrl § 2-2 dersom vedkommende er arbeidstaker i Norge. I ftrl § 1-8 defineres arbeidstaker som enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.

Arbeidsgruppen har vurdert om det er mulig å innføre ren bostedstrygd eller eventuelt stramme inn vilkåret for å kvalifisere som arbeidstaker. I begge tilfeller står *forordningens lovvalgsregler* i artikkel 11 sentralt, jf. omtalen av disse i punkt 3.3.2 innledningsvis. Forordningen innebærer som nevnt ingen harmonisering av de enkelte nasjonalstaters trygdlovgivning, og i alle fall som et utgangspunkt har derfor

<sup>51</sup> Om bortfall av medlemskap som følge av avsluttet arbeid, se avsnitt 4.12 nedenfor.

<sup>52</sup> Nærmere regulering av vilkår for *rett til de enkelte trygdeytelsene*, omtales i kapitlene 5 til 15.

nasjonalstatene rett til å fastsette de nærmere vilkårene for hvem som kan bli medlem av trygdlovgevingen. Forordningens koordinerende rolle kommer imidlertid særlig til uttrykk gjennom lovvalgsreglene som fastsetter hvilken nasjonal trygdlovgeving en person skal være underlagt i grensekryssende situasjoner, det vil si *hvilket lands lovgivning som gjelder*.

Lovvalgsreglene er likevel ikke ensbetydende med at vedkommende blir medlem i en bestemt trygdeordning i det aktuelle landet. Det kan eksempelvis være slik at et land – som Danmark – ikke har noen trygdeordning for dagpenger ved arbeidsløshet i det hele tatt, og lovvalgsreglene vil da ikke pålegge et land en slik trygdeordning. Som det vil fremgå, vil imidlertid lovvalgsreglene, eventuelt sammen med likebehandlingskravet, kunne inneholde skranker for fastsettelse av medlemskapsvilkårene til de nasjonale trygdeordningene.

#### **4.5.2 Kan det innføres en ren bostedstrygd?**

Den mest inngripende reguleringen vil være et *absolutt krav om bosted* for medlemskap i folketrygden, det vil si å operere med en ren bostedstrygd. Det kan gjøres ved å oppheve bestemmelsen om medlemskap via arbeid i ftrl § 2-2. Det vil innebære at ikke-bosatte personer ikke blir medlem av folketrygden selv om de arbeider her i landet.

Etter arbeidsgruppens syn, vil det å innføre en ren bostedstrygd være i strid med EØS-retten, og da særlig forordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a) om at *arbeidsstedet* skal være det styrende for lovvalget, jf. det grunnleggende *lex loci laboris-prinsippet*. Denne grunnleggende hovedregelen, og den tilsvarende bestemmelsen i forordning 1408/71, er forstått slik at arbeid som utgangspunkt erstatter bosted som avgjørende for hvilket lands lovgivning som skal gjelde.<sup>53</sup> En slik regel vil helt uthules ved ren bostedstrygd. Etter arbeidsgruppens syn, ville en slik regel også ha vært i strid med likebehandlingsprinsippet i artikkel 4. Videre har EU-domstolen lagt til grunn at krav om bosted som vilkår for rett til en trygdeytelse vil være i strid med forbudet om bostedsbestemmelser i artikkel 7. Denne praksisen gjelder riktignok direkte bare bosted som vilkår for rett til bestemte trygdeytelser, og ikke medlemskap til trygdeordningene som sådan, men det ville ha gitt et system med dårlig sammenheng om det til tross for dette skulle være anledning til å operere med et generelt krav til bosted som vilkår for medlemskap i den nasjonale trygdeordningen.

På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen ikke anbefale å innføre ren bostedstrygd.

#### **4.5.3 Innstramming av mulighet for medlemskap som «arbeidstaker»?**

Arbeidsgruppen har også vurdert om det i stedet er mulig å stramme inn kravet til hvem som anses å være *arbeidstaker* i folketrygdlovens forstand, for eksempel ved å sette et minstekrav til antall arbeidstimer og/eller et inntektskrav.

Generelt er det i rettspraksis lagt til grunn at *det fellesskapsrettslige arbeidstakerbegrepet* må tolkes vidt, og at kun arbeid av helt marginal og ikke-reell karakter faller utenfor.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Se eksempelvis sak C-2/89 *Kits van Heijningen*, premiss 21.

<sup>54</sup> Sak C-14/09 *Genc*, bl.a. avsnitt 27-28.

Det er ikke helt klart hvor den nedre grense skal trekkes for når noen anses å være arbeidstaker i EØS-rettens forstand. Dette beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. I rettspraksis er det akseptert at ukentlig arbeid i 10-12 timer kan være tilstrekkelig for å være arbeidstaker,<sup>55</sup> mens EU-domstolen i en annen sak overlot til den nasjonale domstol å ta stilling til om et ukentlig arbeid på 5,5 timer var tilstrekkelig, basert på flere faktorer i den konkrete saken, herunder andre rettigheter under arbeidsforholdet som betalt ferie, sykepenger med videre. Etter arbeidsgruppens syn, er det lov til å presisere – eller kodifisere – i folketrygdloven hva som nærmere ligger i det alminnelige EØS-rettslige arbeidstakerbegrepet. En slik regulering vil imidlertid ha relativt begrenset verdi på eksporten av trygdeytelser, fordi den nedre grense er såpass lav og fordi regelen må formuleres fleksibelt nok til å ta inn i seg faktorer som nevnt ovenfor. En slik regel vil derfor også bidra lite til forutberegnligheten.

Spørsmålet nedenfor er derfor om nasjonalstatene har et handlingsrom som går *ut over* den muligheten man allerede har til å kodifisere innholdet av det fellesskapsrettslige arbeidstakerbegrepet, det vil si til å innføre et strengere krav til arbeidstaker enn det som følger av det fellesskapsrettslige begrepet.

Etter arbeidsgruppens vurdering gir forordningen sannsynligvis et handlingsrom her som medfører at det er mulig å begrense antall personer som får medlemskap med grunnlag i arbeid. Det er likevel usikkerhet – og dermed prosessrisiko – knyttet til spørsmålet. Graden av prosessrisiko beror på flere forhold, herunder hvor strengt arbeidstakerbegrepet defineres og om definisjonen setter begrensninger bare for medlemskap til ikke-bosatte personer eller også for arbeidstakere som har arbeid av samme omfang, men som får medlemskap med grunnlag i bosetting i Norge.

Det følger som nevnt av forordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a) at personer som «udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed» («employed or self-employed persons»), er omfattet av trygdlovgevingen i det landet arbeidet foregår. Det er naturlig å lese dette i lys av definisjonen av blant annet «lønnet beskæftigelse» i artikkel 1 bokstav a hvor det fremgår at man med det mener «*en beskæftigelse eller dermed ligestillet aktivitet, der betragtes som sådan ved anvendelse af lovgivningen om social sikring i den medlemsstat, hvor den pågældende beskæftigelse eller dermed ligestillede aktivitet udøves*» (understreket her). Definisjonen synes altså å åpne for en frihet for statene til å definere hva som skal utgjøre *arbeid* («lønnet beskæftigelse») i relasjon til vedkommende lands trygdlovgeving, og som igjen skal gi grunnlag for medlemskap i landets trygdeordning.<sup>56</sup>

Til støtte for dette kan det vises til EU-domstolens storkammeravgjørelse i sak C-213/05 *Geven*. For å være omfattet av den tyske trygdeordningen måtte personer *enten* være bosatt i Tyskland *eller* oppfylle et minstekrav på blant annet 15 timers arbeid i

<sup>55</sup> Se for eksempel sak C-139/85 *Kempf* og sak C-444/93 *Megner and Scheffel*.

<sup>56</sup> Dersom derimot artikkel 11 nr. 3 bokstav a) skal forstås som en henvisning til det alminnelige fellesskapsrettslige arbeidstakerbegrep – som omfatter alt arbeid utover det helt marginale – har statene intet handlingsrom utover å kodifisere gjeldende praksis, se avslutningsvis i dette punktet.

Tyskland. Det var på det rene at saksøker, som ikke var bosatt i Tyskland, heller ikke oppfylte vilkåret om minst 15 timers arbeid. Vedkommende falt derfor utenfor den tyske trygdeordningen, og EU-domstolen la da til grunn uten nærmere drøftelse at vedkommende heller ikke kunne påberope seg forordningen 1408/71.<sup>57</sup> Hvorvidt vilkårene for medlemskap var forenlig med EU-retten berodde da i stedet på en bredere vurdering av de alminnelige reglene om fri bevegelighet av arbeidstakere. Fordi vilkårene sikret at også ikke-bosatte personer hadde tilstrekkelig tilknytning til det tyske samfunnet, men heller ikke gikk lenger enn nødvendig, fant EU-domstolen, i motsetning til generaladvokaten, at disse var forenlig med EU-retten.

Det er imidlertid flere særegne trekk ved denne avgjørelsen og i reguleringen i forordning 1408/71 som var aktuell i den saken, som gjør at det er vanskelig å vurdere overføringsverdien til dagens regulering. Den tyske lovgivningen er også, etter det arbeidsgruppen forstår, endret slik at det i dag ikke lenger gjelder tilsvarende regler. Likevel oppfatter arbeidsgruppen at EU-domstolen forutsatte at nasjonalstatene har et handlingsrom til å fastlegge vilkårene for rett til medlemskap i landets trygdeordninger, og at rammene for denne friheten lå i den alminnelige EØS-retten. Dette har sammenheng med at EU-domstolen har understreket at det, i mangel av harmonisering på EU-nivå, i alle fall som et utgangspunkt er opp til statene å fastsette vilkårene for retten eller plikten til å bli medlem av en trygdeordning og vilkårene for å få rett til ytelser.<sup>58</sup> I *Geven* ser det altså ut til at dette også gjelder fastleggelsen av arbeidstakerbegrepet i relasjon til medlemskap i trygdeordningen.

Arbeidsgruppen antar således at Norge sannsynligvis kan stramme inn arbeidstakerbegrepet i relasjon til hvilke personer som skal kunne få tilgang til trygdeytelser i Norge uten at dette er i strid med forordningen. Det innebærer eventuelt at også personer som anses som arbeidstakere i *EØS-rettens alminnelige forstand*, kan falle utenfor arbeidstakerbegrepet i *forordningen* så lenge dette følger av nasjonal trygdelovgivning. Vedkommende blir da heller ikke medlem av norsk folketrygd forutsatt at vedkommende ikke bosetter seg her.

For de ikke-bosatte personene som ikke tilfredsstiller minstekravene for å være arbeidstaker etter folketrygden, og som derfor ikke vil være medlem av noen trygdeordning i Norge, synes lovvalgsreglene å angi at vedkommende er underlagt trygdelovgivningen i vedkommendes bostedsland. Hvorvidt vedkommende reelt sett vil ha rett til trygdeytelser, beror da på om bostedslandet har trygdeordninger for bosatte personer (som ikke nødvendigvis arbeider der).

Selv om arbeidsgruppen er av den oppfatning at det sannsynligvis er et handlingsrom her, er det grunn til å understreke flere forhold som vil ha til dels stor betydning for graden av prosessrisiko ved en slik innstramning av arbeidstakerbegrepet.

For det første må det skilles mellom en generell regulering av hvem som får tilgang til folketrygden (og barnetrygden og kontantstøtten) som arbeidstaker, og mer spesiell

---

<sup>57</sup> Se blant annet dommens premiss 8.

<sup>58</sup> Se eksempelvis sak C-158/96 *Kohll*, premiss 76.

regulering av de enkelte vilkårene for å få rett én eller flere ytelser. Det handlingsrom som er omtalt her, synes i utgangspunktet bare å gjelde dersom reguleringen er helt generell, det vil si gjelder for rett til medlemskap i trygdeordningen som sådan.<sup>59</sup> Det synes etter forordning 1408/71 å ha vært en forutsetning for statenes definisjonsfrihet at kravet til arbeidstaker gjaldt helt generelt.<sup>60</sup> Arbeidsgruppen er ikke kjent med at den nye forordningen skal forstås på en grunnleggende annen måte.

For det andre er det spørsmål om det må oppstilles tilsvarende krav til arbeid med mer også for de som er medlemmer i trygdeordningen i kraft av bosted i Norge.

Arbeidsgruppen finner det klart at et generelt vilkår om arbeid av et visst omfang eller lignende som også gjelder for de som har trygdemedlemskap som bosatt, vesentlig lettere vil la seg forsvare EØS-rettslig, i lys blant annet av likebehandlingsprinsippet. Som et utgangspunkt mener likevel arbeidsgruppen at forordningen ser ut til ikke å prinsipielt utelukke en nærmere avgrensning av hvem som anses som arbeidstakere i trygdeordningens forstand, uten at tilsvarende gjøres gjeldende for dem som bor i Norge, jf. også den tyske reguleringen i *Geven*. En slik avgrensning vil imidlertid lett kunne ses som en indirekte forskjellsbehandling som må kunne begrunnes som egnet og nødvendig for å nå lovlige hensyn før den er forenlig med EØS-retten, og det er ikke sikkert at en slik regel lar seg lovlig begrunne for alle ytelsers vedkommende, se nedenfor.

For det tredje vil prosessrisikoen avhenge av hvor streng arbeidstakerdefinisjon som velges. En slik avgrensning må kunne begrunnes i hensyn som er lovlige etter EØS-retten, og arbeidsgruppen antar at det bare er realistisk å nå frem med en avgrensning som medfører at de med relativt begrenset tilknytning til det norske arbeidslivet faller utenfor, se nærmere nedenfor. Som antydnet der, kan det – som i *Geven* – tenkes avgrensninger basert på eksempelvis minimum 15 timers arbeid per uke.

Dette bringer arbeidsgruppen over i et fjerde viktig punkt: rettferdiggjøringen av en avgrensning av arbeidstakerbegrepet. Det må antas at ESA og EFTA-domstolen vil foreta en nokså intensiv prøving av et slikt vilkår, både opp mot forordningen og om *lex loci laboris-prinsippet* uthules for mye, og opp mot alminnelig EØS-rett. Den mest nærliggende begrunnelsen fra statens side synes å være det å sikre at også ikke-bosatte personer kan vise en tilstrekkelig tilknytning til det norske samfunnet via arbeid, samt hensynet til trygdesystemets likevekt og bærekraft.

---

<sup>59</sup> Etter forordning 1408/71 var systemet slik at så lenge en person oppfylte de nasjonale vilkårene i én av landets trygdeordninger, så kunne vedkommende påberope seg beskyttelse av forordningen også overfor de nasjonale vilkårene i de andre trygdeordningene, selv om vedkommende altså ikke isolert sett var medlem av de ordningene, se eksempelvis C-516/09 *Borger*, avsnitt 26 med videre henvisninger. Motsetningsvis kunne en person som ikke var ansett som arbeidstaker i relasjon til *noen* av de relevante trygdeordningene, neppe påberope forordningen.

<sup>60</sup> Det spesielle med *Geven* i denne sammenheng er at det ikke fremgår – etter det arbeidsgruppen kan se – om kravene til minste arbeidstid m.m. gjaldt helt generelt i tysk trygdelovgivning. Det var imidlertid ikke avgjørende da Tyskland under den tidligere forordningen hadde en særregel om at familieytelser bare skulle gis til arbeidstakere definert som dette i relasjon til den nasjonale arbeidsløshetsordning, jf. generaladvokatens forslag til avgjørelse, premiss 11 og forordningens bilag I punkt 1C.

Selv om det må innføres en generell definisjon av arbeidstakerbegrepet, er det ikke gitt at den mer sammensatte vurderingen under rettferdiggjøringen vil slå ut på samme måte for alle ytelsers vedkommende. Det kan være at EFTA-domstolen vil slå hardere ned på situasjoner hvor vedkommende arbeidstaker for eksempel arbeider 14 timer per uke, men altså står uten trygddekning ved for eksempel yrkesskade eller plutselig og ufrivillig arbeidsløshet, enn tilfellet er for ytelsers som ikke på samme måte er arbeidsrelatert (som barnetrygd og kontantstøtte).

For det femte vil prosessrisikoen være avhengig av hvordan og hvor langt en ønsker å stramme inn vilkårene til arbeidstaker i ftrl § 2-2, jf. § 1-8. Arbeidsgruppen vil her kun peke på enkelte forhold som kan være relevante å se hen til i et eventuelt videre arbeid. Dette kan være både forhold knyttet til tidligere inntekt, arbeidsperioder med mer og til nåværende eller fremtidige forhold.

Som omtalt i *Geven* opererte altså tyske myndigheter med et minstekrav til antall arbeidstimer og et minstekrav til inntekt for at arbeidet kvalifiserte til medlemskap i den aktuelle trygdeordningen. Arbeidsgruppen er også kjent med at det i Finland stilles krav til når arbeidet gir rett til ytelsers. Etter det gruppen forstår, stilles det krav om en arbeidskontrakt på minst 4 måneder, arbeidstid på minst 18 timer per uke og et minsteinntektskrav på 1154 Euro per måned (om lag 520 Euro ved en 18 timers uke<sup>61</sup>). Arbeidsgruppen har også oppfattet det slik at Kommisjonen er gjort kjent med disse vilkårene og at det ikke er tatt noen rettslige skritt mot Finland eller antydnet at det vil gjøres.

Arbeidsgruppen finner det klart at det ikke er anledning til å oppstille krav om *forutgående* arbeid og inntekt i Norge som vilkår for medlemskap. Sammenleggingsprinsippet i artikkel 6 innebærer at arbeidsperioder gjennomført i en annen EØS-stat skal hensyntas som om tilsvarende arbeidsperiode var gjennomført i Norge. Situasjonen er riktignok en noe annen når det gjelder krav om allerede opptjent inntekt, uavhengig av om opptjeningen har skjedd i utlandet eller Norge, som må vurderes etter assimileringsreglene i artikkel 5. I henhold til fortalen avsnitt 11 skal ikke anvendelsen av denne bestemmelsen medføre at en nasjonalstat blir kompetent eller at dets trygdlovgivning kommer til anvendelse. Et slikt krav kan imidlertid raskt bli ansett som et forsøk på en ulovlig utvidelse av handlingsrommet og en «snikinnføring» av uvedkommende vilkår under dekke av å fastlegge innholdet av arbeidstakerbegrepet.<sup>62</sup> Dette vil derfor etter arbeidsgruppens oppfatning ikke være i tråd med EØS-retten.

Etter arbeidsgruppens syn fremstår det mest relevant å oppstille vilkår om at vedkommende i utgangspunktet har et arbeidsforhold av et visst omfang, for eksempel krav om å ha arbeidskontrakt med minst 15 eller 18 timer regelmessig arbeid i uken.

---

<sup>61</sup> 1154 Euro er inntektskravet for en heltidsstilling. Dersom man legger til grunn en arbeidsuke på 40 timer og man arbeider 18 timer per uke vil inntektskravet være om lag 520 Euro per måned.

<sup>62</sup> Noe annet er at et krav om forutgående inntekt for en bestemt ytelse vil kunne være lovlig dersom den utformes på en ikke-diskriminerende måte, se avsnitt 4.9. Dette er eksempelvis tilfellet med forutgående inntekt som grunnlag for dagpenger i dag, jf. ftrl § 4-4.

Videre kan det også vurderes å innføre visse minstekrav til inntekt, slik tilfellet var i Tyskland i den ordning som ble akseptert i *Geven*, og som Finland opererer med. Endelig kan det også vurderes innført krav til lengde på arbeidskontrakten, se ovenfor om Finland. Minstekrav til arbeidstid eller inntekt bør neppe begrenses til aktuelle søketidspunkter, da det i så fall vil være lett å tilpasse seg etter. Omgåelsesbetraktninger tilsier at slike krav gjøres nokså kontinuerlig, dog slik at forordningen selv fastslår at perioder hvor vedkommende person mottar kontantytelser som følge av tidligere arbeid, skal betraktes som arbeid, se artikkel 11 nr. 2.

Som det har fremgått ovenfor, kan det være EØS-rettslig adgang til å stramme inn definisjonen av arbeidstakerbegrepet og å begrense en slik innstramming til ikke-bosatte personer. Med ikke-bosatte personer menes i denne sammenheng de personer som ikke oppfyller vilkårene for medlemskap via bosted i medhold av folketrygdloven § 2-1, det vil si den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. EØS-rettslig opereres det imidlertid med et noe annet bosettingsbegrep hvor det avgjørende er hvor en persons "vanlige interessesentrum" befinner seg.<sup>63</sup> Etter sin ordlyd kunne dette tilsi at selv om en person har ment å oppholde seg i et land i mer enn 12 måneder vil ikke vedkommende nødvendigvis også anses å ha sitt vanlige interessesentrum i det landet. Et aktuelt tiltak kunne derfor vært å utrede nærmere om bosettingsbegrepet i folketrygdloven bør likestilles med forordningens bosettingsbegrep. Etter det arbeidsgruppen er kjent med, er det imidlertid i praksis ikke stor forskjell mellom de ulike bosettingsbegrepene da det også ved vurderingen av ftrl § 2-1 vil ses hen til de objektive forhold som inngår i en vurdering av personens vanlige interessesentrum. Arbeidsgruppen har derfor ikke gått videre med dette her.

#### *Generelle konsekvenser og administrative hensyn*

Konsekvensene av å stramme inn arbeidstakerbegrepet vil variere avhengig av hvilke ytelser man legger opp til å utelukke disse arbeidstakerne fra.

Dersom vilkårene for medlemskap i folketrygden for arbeidstakere som ikke er bosatt i Norge, endres slik at det settes et minstekrav til ukentlig arbeidstid og til inntekt, medfører det at disse arbeidstakerne får begrensede rettigheter etter folketrygdloven, og ingen rettigheter etter lovene om barnetrygd og kontantstøtte ved tilsvarende endring der. Arbeids- og velferdsetaten som skal behandle krav om ytelser, må få tilgang til informasjon om arbeidsforholdet, det vil si både inntekt og antall timer som arbeides, og bostedsland ved vurderingen av om det foreligger rett til ytelse. Dette må primært gjøres gjennom nødvendige endringer i IKT-systemene

Arbeidsgruppen har fått opplyst fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at det per i dag er 847 personer som er registrert med en arbeidstid på 15 timer eller mindre per uke, og

---

<sup>63</sup> I artikkel 1 bokstav j heter det at man med bosted mener "det sted, hvor en person har sit sædvanlige opholdssted" (på engelsk: "the place where a person habitually resides"). I gjennomføringsforordningen 987/2009 artikkel 11 vises det til " hvor den pågældende persons interese-center er", noe som beror på en samlet vurdering av alle relevante forhold.

som ikke har registrert bostedsadresse i Norge. Til sammenligning er det 330 228 personer som arbeider tilsvarende lite, men som har registrert bostedsadresse i Norge. En som har plikt til å registrere seg som bosatt etter folkeregisterloven er imidlertid ikke nødvendigvis bosatt i folketrygdlovens forstand, slik at det reelle tallet kan avvike noe fra disse tallene. Med bakgrunn i dette tallet kan det synes som om innsparingene ved det nevnte vilkåret vil være minimale.

Arbeidsgruppen har imidlertid ikke statistikk for hvor mange som eventuelt vil bli berørt om man skulle kombinere et vilkår om minste arbeidstid med et krav om minsteinntekt og/eller krav til lengde på arbeidskontrakten. Det beror naturligvis også på hvor høyt de enkelte kravene settes. I en finsk rapport om velferdsturisme er det angitt at det er 13 000 personer i Finland som ikke er ansett som bosatte og som heller ikke oppfyller de gjeldende kravene for å få trygderettigheter som ikke-bosatt arbeidstaker. Det er derfor grunn til å anta at antallet som tiltaket rammer i Norge, vil kunne være betydelig større enn de om lag 800 personene nevnt ovenfor.

Det må imidlertid tas hensyn til at det må gjøres fratrekk for trygde- og arbeidsgiveravgift som ikke lenger vil bli innbetalt.

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltaket må utredes nærmere, men det antas at tiltaket vil innebære en mer krevende saksbehandling og behov for endringer i IKT-verktøyet.

*Oppsummering: Det å stramme inn vilkårene for medlemskap i folketrygden og for ytelser etter barnetrygdloven og kontantstøtteloven, vil kunne redusere mulighetene for eksport av trygdeytelser ved å forhindre at visse personer kommer i en "eksportposisjon". Det ville ikke være i tråd med EØS-retten å innføre ren bostedstrygd. Etter arbeidsgruppens syn, vil det imidlertid mest sannsynlig være et handlingsrom for å stramme inn definisjonen av arbeidstakerbegrepet, så lenge dette gjøres helt generelt for folketrygden. Det å begrense en slik innstramming til ikke-bosatte personer innebærer imidlertid en indirekte diskriminering som må begrunnes med tvingende allmenne hensyn. Prosessrisikoen vil variere for de ulike ytelsene, og det går antakelig et skille mellom ytelser som skal sikre inntektsbortfall og andre (for eksempel familietytelser), der risikoen er størst for at ulik behandling vil være ulovlig i førstnevnte tilfelle.*

#### **4.6 Omgjøring fra kontantytelser til naturalytelser, herunder tjenester og refusjonsordninger**

Brochmann-utvalget anbefalte i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* å omgjøre kontantytelser til tjenester. Arbeidsgruppen har også vurdert dette. En slik omlegging vil potensielt kunne ha stor effekt på eksport av trygdeytelser. Bakgrunnen for dette er at forbudet i artikkel 7 mot at en ytelse settes ned eller bortfaller fordi den trygdede eller familiemedlemmer bor i en annen medlemsstat, kun gjelder kontantytelser.

Begrepet kontantytelser er ikke definert i forordningen. Arbeidsgruppen antar likevel at verken varer eller tjenester i utgangspunktet utgjør kontantytelser i forordningens forstand. Som et utgangspunkt synes derfor ikke forordningen å være til hinder for en

omlegging av kontantytelser til tilbud av varer eller tjenester som igjen forbeholdes personer bosatt i Norge. En slik regel må imidlertid holdes opp mot EØS-avtalens alminnelige regler om likebehandling med videre Arbeidsgruppen antar at det generelt vil være gode holdepunkter for å nå frem med at slike varer og tjenester ikke må eksporteres til andre EØS-land. Noe større risiko antar vi imidlertid at det vil være for varer, da de etter sin natur er lettere eksportable enn tjenester.

Når det gjelder familieytelser, som faller innenfor forordningens anvendelsesområde, er den rettslige situasjonen betydelig mer usikker. Selv om de viktigste familierelaterte tjenestene i Norge antakelig faller utenfor forordningen (se nedenfor), er det grunn til å nevne at familieytelser er definert i forordningen artikkel 1 bokstav z) som «alle natural- og kontantytelser til udligning af udgifter til forsørgelse...». Etter artikkel 67 skal en EØS-borger som arbeider i landet og dennes familie anses "som om" de var bosatt i Norge, for så vidt gjelder familieytelser. Etter sin ordlyd innebærer disse bestemmelsene at arbeidstakerens barn bosatt i utlandet skal ha rett til familieytelser som om de var bosatt i Norge, selv om det er en tjeneste eller vare.

Det er ikke klart hvordan artikkel 67 her skal forstås i lys av artikkel 7 som bare nevner kontantytelser som grunnlag for eksport. I den formen for eksportsituasjon som her er tema – at en EØS-arbeidstaker som bor i Norge kan få rett til familieytelser på vegne av sin familie/sine barn bosatt i et annet EØS-land – er det mulig artikkel 67 bør ses som en spesialregulering som medfører rett på alle naturalytelser som tilkommer familier bosatt i Norge. Det kan i så fall innebære at tjenester og varer som anses som familieytelser i forordningens forstand er eksportpliktig.

Arbeidsgruppen går imidlertid ikke videre inn på dette, da dette antas ikke ha så stor praktisk betydning i Norge. Som det vil fremgå av kapittel 6, synes den mest aktuelle omleggingen på dette punktet å være et utvidet eller rimeligere barnehagetilbud eller eksempelvis en bedret skolefritidsordning. Slike tjenester synes uansett å falle utenfor forordningen, ved at de ikke anses som en trygdeytelse i forordningens forstand. Dette synes i alle fall å ha vært forutsatt av partene, og til en viss grad også domstolen, i en sak om den finske kontantstøtten – sak C-333/00 *Maaheimo*. Begrunnelsen synes å være at barnehageplass ikke anses som en trygdeytelse, men snarere som sosialhjelp som faller utenfor forordningens anvendelsesområde.<sup>64</sup>

Arbeidsgruppen antar på denne bakgrunn at forordningen ikke vil være til hinder for å oppstille et bostedskrav for eksempelvis tilbud om barnehageplass. Videre må det antas å være gode holdepunkter for å nå frem med at en avgrensning av tilbud om barnehage til barn som bor i Norge, vil være lovlig etter EØS-rettens generelle prinsipper om likebehandling med mer. Etter arbeidsgruppens syn er det klart mer sannsynlig å nå frem med et slikt tiltak enn å tape saken i EFTA-domstolen. Se kapittel 5.

---

<sup>64</sup> Se særlig generaladvokatens uttalelse, premiss 30 og 38.

Arbeidsgruppen antar også at det vil være lovlig å forbeholde visse pengeytelser til personer bosatt i Norge, såfremt pengeytelsen gjøres til et *underordnet substitutt* for en tjeneste. Det vises også her til sak C-333/00 *Maaheimo*, hvor EU-domstolen kan forstås slik at den har ment at det ville kunne være lovlig med et bostedskrav også for kontantstøtten så fremt den var *betinget* av at det ikke er ledige barnehageplasser, slik at det ikke foreligger en valgrett for borgerne mellom barnehageplass og kontantstøtte. Dette ble riktignok ikke direkte uttalt av domstolen, men domspremissene kan forstås slik. Det hefter imidlertid en viss usikkerhet ved et slikt standpunkt.<sup>65</sup> En omlegging i denne retning vil også oppheve den valgfriheten dagens kontantstøtte er ment å gi familiene.

Arbeidsgruppen antar videre at det å innføre *refusjonsordninger* etter omstendighetene kan ha en effekt på eksporten av trygdeytelser. EU-domstolen har enkelte ganger lagt til grunn at refusjonsordninger etter omstendighetene anses som ikke-eksportpliktige naturalytelser, selv om de går ut på betaling av et pengebeløp. Dette gjelder blant annet ytelser som har som formål å dekke utgifter til behandling i hjemmet eller på behandlingsinstitusjon, til innkjøp av utstyr med mer.<sup>66</sup> I praksis kan det være vanskelige grenser mellom refusjonsordninger som på denne måten kan utgjøre naturalytelser, og refusjonsordninger som anses som en «separat» kontantytelse.<sup>67</sup> Dessuten er det en viss usikkerhet til hvorvidt den aktuelle rettspraksisen kan generaliseres ut over de konkrete tilfellene de omhandler.<sup>68</sup>

Selv om en refusjonsordning ikke skulle anses som naturalytelse, kan innføringen av en slik ordning likevel ha effekt på eksporten. Dersom utbetaling i henhold til en refusjonsordning kan begrenses til faktisk kostnadsdekning, vil størrelsen på ytelsen tilpasses kostnadsnivået i de landene kostnadene faktisk pådras.

Etter arbeidsgruppens syn, er det gode holdepunkter for at en refusjonsordning for påløpte kostnader kan begrenses til faktisk kostnadsdekning. Dette gjelder også dersom det bare gis refusjon av en *andel* av pådratte utgifter,<sup>69</sup> men det vil antakelig være noe høyere risiko dersom tilknytningen mellom faktiske pådratte kostnader og utmålingsreglene for den enkelte ytelse svekkes. Riktignok fremgår det av assimileringreglene i forordningen artikkel 5 at den kompetente stat skal ta hensyn til tilsvarende forhold inntrådt i en annen stat som om de var inntrådt i den kompetente staten, jf. bokstav b). Bestemmelsen *kan* forstås slik at kostnader pådratt i utlandet skal betraktes som om kostnadene hadde vært pådratt her i landet, og dermed at det er det høyere kostnadsbildet her i landet som skal legges til grunn. Arbeidsgruppen mener

---

<sup>65</sup> Det kan eksempelvis hevdes at også en EØS-arbeidstaker vil ha krav på kontantstøtte dersom vedkommendes barn ikke har rett til barnehageplass i sitt hjemland.

<sup>66</sup> Sak C-160/96, *Molenaar*, premiss 31-32, og sak C-208/07 *Chamier-Glisczinski*, premiss 48-49.

<sup>67</sup> For en del relevante momenter, se *Molenaar*, premiss 34.

<sup>68</sup> Det vises her særlig til at det i forordningen selv er detaljerte regler for visse refusjonsordninger som anses som naturalytelser, se forordningen artikkel 1 bokstav va), jf. kapittel 1 (sykdom og fødsel m.m.) og kapittel 2 (arbeidsulykker og yrkessykdommer) i forordningens avdeling III. Disse synes å være kodifiseringer av den nevnte rettspraksis om refusjonsordninger som naturalytelser.

<sup>69</sup> Antydningssvis i denne retning, generaladvokaten i *Molenaar*, premiss 55.

imidlertid at det vil være å strekke bestemmelsen for langt. Antakelig må den kun forstås slik at det enkelte landet ikke kan se bort fra faktiske pådratte kostnader.

*Oppsummering: Omlegging av kontantytelser til tjenester vil være et effektivt tiltak for å begrense eksport. Ytelse i form av den type tjenester som fremstår som mest relevante, vil normalt falle utenfor eksportplikten etter forordningen, og det vil generelt være gode holdepunkter for å kunne begrunne et bostedskrav opp mot de alminnelige EØS-reglene om likebehandling med videre Tilsvarende gjelder trolig også for pengeytelser som gjøres til et underordnet substitutt for tjenestetilbudet, men dette er noe mer usikkert. Innføring av refusjonsordninger for påløpte kostnader vil trolig også kunne begrense eksporten, enten ved at ytelsen faller utenfor eksportplikten eller ved at størrelsen kan begrenses til faktiske kostnader pådratt i hjemlandet. Det er imidlertid noe usikkert hvor langt en lovlig kan gå i å etablere ordninger som ikke er en direkte refusjonsordning.*

#### **4.7 Innføring av ulike former for kostnadsjusteringer**

Ovenfor i avsnitt 4.6 antok arbeidsgruppen at det er gode holdepunkter for at innføring av en refusjonsordning vil kunne begrense ytelsen til faktisk kostnadsdekning, eventuelt en andel av dette, og at størrelsen på ytelsen dermed vil tilpasses kostnadsnivået i de landene kostnadene faktisk pådras. I forlengelsen av dette har arbeidsgruppen også vurdert om en kan oppnå tilsvarende effekt, det vil si en form for kostnadsjustering, selv om størrelsen på trygdeytelsen utgjør et standardbeløp, men hvor det i stedet tydeliggjøres at standardbeløpet nettopp er satt for å møte det norske kostnadsnivået. Bakgrunnen for at det kan være effektivt er at kostnadsnivået i Norge er høyt og at norske ytelse – også av den grunn – er høye sett i forhold til pris- og lønnsnivåene i mange andre land.

Arbeidsgruppen har ikke funnet avgjørende rettspraksis om dette. Spørsmålet kan ikke anses avklart, men det må antas at graden av prosessrisiko vil bero på hvordan en slik ordning eventuelt gjennomføres. Slik kostnadsjustering kan tenkes innført i flere varianter – enten i *ren eksportsituasjon*, det vil si at ytelsens størrelse kun justeres der utgiftene den søker å kompensere er pådratt i utlandet, eller også *nasjonal justering*, det vil si at størrelsen på ytelsen justeres etter kostnadsutviklingen her landet for eksempel ved årlige justeringer.

Arbeidsgruppen antar at størrelsen på flere av dagens ytelse, i alle fall historisk sett, er knyttet til det norske kostnadsnivået for de utgifter de søker å kompensere for, eksempelvis barnetrygden. Slike trygdeytelse i form av et på forhånd fastsatt standardbeløp vil i utgangspunktet være eksportpliktig, da det utgjør en kontantytelse omfattet av forordningen artikkel 7. Spørsmålet er altså om en likevel kan kostnadsjustere ytelsens størrelse.

Dersom en innfører kostnadsjustering bare i eksportsituasjonen, er arbeidsgruppen av den oppfatning at det er en vesentlig prosessrisiko for at det anses forbudt etter forordningen artikkel 7. Vurderingen er langt på vei den samme for innføring av kjøpekraftsjustering kun i eksportsituasjonen, se avsnitt 4.8. Spørsmålet er således ikke opplagt, men arbeidsgruppen mener at det klart er mer sannsynlig at en slik regulering

rammes av artikkel 7 enn at den vurderes etter likebehandlingskravet i artikkel 4. Selv om det i stedet skulle vurderes etter likebehandlingskravet, er det også betydelig prosessrisiko ved om ordningen ville kunne forsvares i medhold av tingende allmenne hensyn. Også her vises det til den nærmere omtalen i avsnitt 4.8 om kjøpekraftsjustering. Vurderingene av kostnadsjustering og kjøpekraftsjustering er generelt langt på vei sammenfallende.

Etter arbeidsgruppens syn, vil prosessrisikoen reduseres noe jo sterkere kostnadstilknypningen gjøres til det nasjonale kostnadsnivået. Antakelig vil det ha beskjeden effekt om det bare i formålsbestemmelser eller i forarbeider vises til det underliggende kostnadsnivået som grunnlag for ytelsens størrelse. En slik endring vil i seg selv ha liten realitetsbetydning for de nasjonale tilfellene. Større betydning vil det kunne ha om en innfører en form for automatisk justering av nivået på den nasjonale ytelsen ved endringer i det nasjonale kostnadsnivået. Ordningen vil nok likevel uansett bli møtt med en kritisk holdning fra ESA og EFTA-domstolen. Etter arbeidsgruppens syn, vil det være noe større sannsynlighet for å tape en sak for EFTA-domstolen enn å vinne. I dette bildet hører også at det er klare motforestillinger mot en slik kostnadsjustering, blant annet det at arbeidstakeren normalt vil ha bidratt i form av sitt arbeid her i landet.

*Oppsummering: Innføring av en ordning med kostnadsjustering av ytelser til det kostnadsnivået hvor ytelsen utbetales eller kostnader faktisk pådras, vil kunne begrense eksporten av trygdeytelser. Dersom slik kostnadsjustering utelukkende innføres i eksportsituasjonen, vil det etter arbeidsgruppens syn være vesentlig prosessrisiko, og det vil være klar sannsynlighetsovervekt for å tape. Dersom det også gjøres reelle og jevnlig justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom kostnadsnivået her i landet endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Etter arbeidsgruppens syn vil det imidlertid også da normalt være større sannsynlighet for å tape enn å vinne, men graden av usikkerhet beror på omstendighetene.*

## **4.8 Innføring av kjøpekraftsjustering**

### **4.8.1 Oversikt**

I nær sammenheng med spørsmålet om kostnadsjustering av ytelser, er muligheten for innføring av kjøpekraftsjustering. Spørsmålet er her om EØS-arbeidstakeren i Norge med familie i utlandet har krav på å motta for eksempel barnetrygd eller kontantstøtte med samme nominelle beløp som om vedkommende hadde hatt barn boende i Norge, eller om ytelsene kan justeres etter kostnadsnivået i vedkommende land slik at den reelle verdien – «kjøpekraften» – blir den samme som om de hadde vært bosatt i Norge.

Slik kjøpekraftsjustering kan tenkes innført utelukkende for eksportsituasjonen, det vil si der ytelsen utbetales til et annet land eller der aktiviteten eller kostnadene ytelsen søker å kompensere er pådratt i utlandet. Kjøpekraftsjustering kan imidlertid tenkes innført også med effekt nasjonalt, det vil si at ytelsen også ved utbetaling til personer bosatt her i landet på en eller annen måte justeres etter utvikling i nasjonal kjøpekraft.

Arbeidsgruppen ser primært på spørsmålet om kjøpekraftsjustering kun i eksporttilfellene, men vil underveis komme tilbake til betydningen av også å innføre en form for nasjonal kjøpekraftsjustering.

Arbeidsgruppen har ikke funnet at andre EØS-land operer med kjøpekraftsjustering ved eksport innen EØS-området, til tross for at det er en velkjent problemstilling som har vært vurdert i flere land. Dette kan i seg selv tilsi at det er betydelig prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Hovedinntrykket er at flere EU-landene i stedet arbeider aktivt for å endre forordningens bestemmelser om familieytelser slik at det innføres en mulighet i forordningen selv for kjøpekraftsjustering av disse ytelsene. Uavhengig av om det foreslås kjøpekraftsjustering i Norge eller ikke, anbefales at en aktivt følger og vurderer å støtte en slik lovgivningsprosess.

For at innføring av en ordning med kjøpekraftsjustering skal kunne anses forenlig med EØS-retten, må den forbi to rettslige "hindre": For det første må den falle utenfor forbudet mot bostedsbestemmelser i forordningen artikkel 7. Dersom det er tilfellet, må den også kunne forsvares etter vurderingen av likebehandlingskravet, herunder om den anses egnet og nødvendig for å oppnå tvingende allmenne hensyn.

Arbeidsgruppen vil vurdere begge forhold nedenfor. Som det vil fremgå, er det stor prosessrisiko ved begge hindre, og den "kumulerte" prosessrisikoen gjør at gruppen mener det i utgangspunktet er klart mer sannsynlig å tape enn sak for EFTA-domstolen enn å vinne, men ulike forhold kan her bidra til å nyansere bildet, jf. nedenfor.

#### **4.8.2 Vil innføring av kjøpekraftsjustering rammes av forbudet i forordningen artikkel 7?**

Det første spørsmålet er altså om innføring av kjøpekraftsjustering, enten bare i eksportsituasjonen eller også nasjonalt, allerede rammes av forbudet mot bostedsbestemmelser i forordningen artikkel 7. I så fall er det ikke noe ytterligere muligheter for å forsvare ordningen ut fra de hensyn den forsøker å følge.

Dette er et vanskelig spørsmål, og det er ikke mulig å gi noe enkelt eller sikkert svar. Etter arbeidsgruppens syn, er det likevel grunnlag for å mene at det vil hefte vesentlig prosessrisiko forbundet med en innføring av kjøpekraftsjustering om den innføres utelukkende i eksportsituasjonene. Bestemmelsen innebærer som nevnt et forbud mot at ytelsene «nedsættes ... med den begrunnelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat.». Etter sin ordlyd, *kan* denne forstås slik at kjøpekraftsjustering allerede er *forbudt* da ytelsen nedsettes fordi arbeidstakerens familie er bosatt i et land med lavere levekostnader.

Det er imidlertid ikke klart om artikkel 7 skal anses som et forbud mot nedsettelse av trygdeytelsens *nominelle* verdi, eller om det bare er nedsettelse av trygdeytelsens *reelle* verdi som forbyes. Slik arbeidsgruppen ser det, er dette heller ikke direkte regulert i forordningen generelt, og det foreligger ikke sikker, avklarende praksis fra EU-domstolen. Forordningens ordlyd og oppbygning trekker riktignok i retning av at en har *forutsatt* at det er ytelsens nominelle beløp som trygdemottakeren kan eksportere til sitt hjemland. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at forordningen må forstås

slik at det er *forbudt* med kjøpekraftsjustering eller andre former for kostnads- eller inntektsjusteringer.<sup>70</sup>

Det er som nevnt tidligere flere dommer som synes å trekke i retning av at artikkel 7 ikke kan gis et for vidt anvendelsesområde.<sup>71</sup> Selv om ingen av disse direkte gjelder kjøpekraftsjustering eller lignende nasjonale regler, kan de underbygge et syn om at kjøpekraftsjustering i stedet vil vurderes etter likebehandlingskravet i artikkel 4. Etter arbeidsgruppens syn, trekker likevel ordlyden i artikkel 7 og forordningens generelle oppbygning nokså klart i retning av at kjøpekraftsjustering *ikke* er mulig.

Arbeidsgruppen mener derfor at det klart vil være større sannsynlighet for at slik kjøpekraftsjustering rammes av forbudet i artikkel 7 enn at den faller utenfor forbudet, og i stedet vurderes etter likebehandlingskravet og de bredere vurderinger som det der åpnes for.

Også dersom det innføres en form for nasjonal kjøpekraftsjustering, og denne kan sies å ha realitet, er det prosessrisiko ved om regelen rammes av forbudet i artikkel 7. Etter arbeidsgruppens oppfatning, er det imidlertid da i alle fall mer nærliggende å vurdere regelen etter likebehandlingskravet i artikkel 4, noe som i så fall åpner for bredere vurderinger av om ordningen er egnet og nødvendig for å nå tvingende allmenne hensyn.

Arbeidsgruppen vil i den videre gjennomgangen forutsette at en regel om kjøpekraftsjustering ikke rammes av artikkel 7 og at forenligheten av den må vurderes etter likebehandlingskravet etter artikkel 4, herunder om kjøpekraftsjustering kan innebære en saklig forskjellsbehandling eller om den kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn.

#### **4.8.3 Innebærer kjøpekraftsjustering en ulovlig forskjellsbehandling?**

Ved vurderingen av om en regel om kjøpekraftsjustering innebærer forskjellsbehandling, vil det være relevant å se hen til om forskjellsbehandlingen kan anses som saklig begrunnet i objektive forhold. I så fall foreligger overhodet ingen forskjellsbehandling i EØS-rettens forstand. Selv om en regel om kjøpekraftsjustering skulle innebære slik forskjellsbehandling, vil den kunne være lovlig dersom den er egnet og nødvendig for å oppnå legitime hensyn. Nedenfor behandles disse forholdene samlet.

---

<sup>70</sup> En av generaladvokatene for EU-domstolen har, om enn i en annen sammenheng, antydnet at EØS- retten primært sikter mot en beskyttelse av en ytelses reelle verdi, men det er vanskelig å trekke slutninger fra en slik generell uttalelse uten nærmere rettslig forankring, se her generaladvokat La Pergolas forslag til avgjørelse i sak C-153/97, *Grajera Rodriguez*, premiss 18, der det uttales at en anvendelse av forordningen «... ikke i noget tilfælde kan medføre en nedsættelse af værdien af de sociale sikringsydelse...» og videre at artikkel 51 EF har som mål å «... sikre fuld opretholdelse af købekraften af den teoretiske ydelse, der tilkommer arbejdstageren...» (understreket her). Uttalelsene kan tyde på at det bare er ytelsens reelle verdi som nyter beskyttelse etter EØS-retten. EU-domstolen, på sin side, brukte i premiss 7 begrepet «størrelse/amount», noe som trekker mer i retning av nominelle størrelser. Noe klar avstandtagen til generaladvokatens uttalelser kan det imidlertid ikke anses å være.

<sup>71</sup> Se også enkelte dommer omtalt nærmere i inneværende kapittel.

Som det vil fremgå, mener arbeidsgruppen at det hefter betydelig prosessrisiko ved om innføring av kjøpekraftsjustering ikke anses å innebære forskjellsbehandling i EØS-rettens forstand, i alle fall der det bare innføres i eksportsituasjonen. Det er imidlertid stor usikkerhet ved de vurderinger som gjøres. På dette området er det en svært omfattende mengde rettspraksis, og det er utfordrende å få fullgod oversikt over denne praksisen. Videre har dommer og uttalelser kommet over lengre tid, dels under ulike rettslige og faktiske forutsetninger. De er dessuten i noen grad sprikende, og det er for arbeidsgruppen oftest snakk om å trekke mulige indirekte slutninger fra premissene. Det synes nødvendig å søke å trekke slutninger fra et samlet bilde av den praksis som foreligger.

*Utenfor forordningens område* finnes det enkelte eksempler hvor kjøpekraftsjustering er akseptert. Denne rettspraksis er også relevant for kjøpekraftsjustering av ytelser som omfattes av forordningen fordi forenligheten av kjøpekraftsjustering bygger på de alminnelige EØS-rettslige reglene, noe også kjøpekraftsjustering av trygdeytelser vil gjøre så fremt det ikke rammes av forbudet i forordningen artikkel 7. Enkelte ulikheter i vurderingene kan det likevel reelt sett være fordi forordningens regler og prinsipper kan legge føringer og begrensninger i det primærrettslige handlingsrommet.

En avgjørelse som det er særlig grunn til å vise til er sak C-221/07 *Zablocka-Weyhermüller*. Saken gjaldt ytelser til gjenlevende ektefelle etter krigsofre. Slike ytelser falt utenfor forordningen og måtte derfor vurderes utelukkende etter EU-traktatens generelle bestemmelser, her artikkel 18 i traktaten om opprettelse av det europeiske fellesskap (EF) om unionsborgerskap (nå artikkel 20 TFEU). Tysk lovgivning åpnet for slike ytelser til gjenlevende ektefelle bosatt i bestemte stater, men ikke til gjenlevende i andre stater. Dette ble blant annet begrunnet med at ytelsens nivå var tilpasset leveomkostninger. Domstolen fremholdt i avsnitt 38 at ønsket om å ”tilpasse en ydelse etter de nævnte forskelle mellem de to pågældende medlemsstater ... udgør givetvis objektive, almene hensyn, der kan begrunde, at betingelserne eller de nærmere regler for udbetaling af ydelser som de i hovedsagen omhandlede kan påvirke den frie bevægelighed.”

Dommen forutsetter altså at forskjeller i kostnadsnivå kan utgjøre et lovlig hensyn for å utbetale et lavere beløp til utlandet enn til hjemlandet. I det konkrete tilfellet kunne likevel ikke ulikhet i leveomkostninger eller kontrollhensyn begrunne ulik behandling, blant annet fordi det ikke var samsvar mellom leveomkostninger i de land der ytelsene kunne utbetales og de land der dette ble nektet (avsnitt 41-42).<sup>72</sup>

*Innenfor trygderettens område* er det vanskelig å finne avgjørende rettspraksis som kan belyse tematikken.

---

<sup>72</sup> Også i enkelte andre saker er det forutsatt at en ordning med kjøpekraftjustering kan være forenlig med EØS-retten. Et eksempel på dette er Personalrettens dom i sak F-112/11 om kjøpekraftjustering av lønn til tjenestemenn i Kommisjonen. Retten avviste at det forelå usaklig forskjellsbehandling «idet fastsettelsen af en justeringskoefficient sker på grundlag af objektive oplysninger om leveomkostningerne på tjenestestedet», se premiss 72. Avgjørelsen trekker i retning av at en ordning med kjøpekraftjustering undertiden *kan* være akseptabel, men kjøpekraftjusteringen fulgte direkte av den særskilte sekundærlovgivningen, og det er derfor stor usikkerhet knyttet til overføringsverdien til de spørsmål arbeidsgruppen vurderer.

En av de mest relevante sakene, er en eldre dom – sak 41/84 *Pinna* – som trekker i retning av at kjøpekraftsjustering vil være ulovlig. Saken gjaldt gyldigheten av en tidligere fransk særregel i forordningen som medførte at Frankrike – i motsetning til alle andre daværende EF-land – tilsynelatende ikke var pliktig til å eksportere sin barnetrygd, men utelukkende måtte dekke barnetrygden som fulgte av reglene i barnets bostedsland. EU-domstolen kom til at den franske særregelen i forordningen var ugyldig som stridende mot det alminnelige likebehandlingsprinsippet, men går i liten grad inn på spørsmål om regelens begrunnelse. Den franske særordningen var mer inngripende enn det en kjøpekraftsjustering vil være, og avvisningen av denne kan derfor ikke i seg selv medføre en avvisning av kjøpekraftsjustering. Frankrike anførte imidlertid at regelen var begrunnet i behovet for å tilpasse ytelsene til leveomkostningene der familiemedlemmene faktisk bor. En slik begrunnelse ble avvist, og generaladvokaten viste til argumenter som også er relevante innvendinger mot kjøpekraftsjustering, blant annet det forhold at arbeidstakeren har betalt full skatt i den kompetente staten, og at det harmonerer dårlig med dette at vedkommende ikke da skal ha krav på samme nivå av ytelse som de som har familien bosatt i Frankrike.

Det er imidlertid også uttalelser – i første rekke fra generaladvokater – som forutsetter at kjøpekraftsjustering kan være relevant innefor forordningens anvendelsesområde. I sak C-443/11 *Jeltes* fremholdt generaladvokaten at dagpenger gjennomgående fastsettes basert på levekostnadene i vedkommende stat, og at arbeidsløse som bor og oppholder seg i en annen stat, befinner seg i en vesentlig annen stilling. Disse ulikhetene i levekostnadsnivåer kunne etter omstendighetene begrunne at Nederland behandlet bosatte i Nederland annerledes enn grensearbeidere som ikke lenger bor i Nederland.<sup>73</sup>

Også uttalelser fra generaladvokaten i sak C-286/03 *Hosse* er relevant. Generaladvokaten viste til at den aktuelle ytelsens størrelse var tilpasset leve- og behandlingkostnadene i den aktuelle staten, og at denne forutsetningen ikke var til stede der mottakeren var bosatt i en annen stat. Dette kunne riktignok ikke begrunne et bostedskrav ved ytelsen, det vil si ingen eksport, men man kunne eventuelt gi landet rett til å tilpasse ytelsen dersom kostnadsnivået i den ytelsesberettigedes hjemland var meget annerledes. Generaladvokaten la imidlertid så til ”... for så vidt forordning nr. 1408/71 ikke er til hinder herfor.” EU-domstolen tok ikke stilling til dette i sin dom, og som det fremgår, tar også generaladvokaten forbehold for at slik nedjustering må være forenlig med forordningen. Uttalelsen indikerer imidlertid at det i alle fall ikke ble oppfattet å være en urimelig tolkning av forordningen.<sup>74</sup>

Selv om det ikke direkte gjelder kjøpekraftsjustering, kan også praksis om beregning av lønn opptjent i andre land være relevant, der det foreligger *ulikhet i lønnsnivåer* mellom statene. Her kan særlig nevnes sak C-205/05 *Nemec* og sak C-257/10

---

<sup>73</sup> Forslag til avgjørelse, premiss 58.

<sup>74</sup> En viss interesse har også sak C-345/09 *van Delft* ha. EU-domstolen fremhevet som et positivt element i proporsjonalitetsvurderingen at bidraget som skulle betales i henhold til en nederlandsk sykeforsikringsordning, ble justert etter levekostnadene i bostedslandene, se premiss 104. Det var imidlertid ikke snakk om kjøpekraftjustering, men om bidraget til trygdeordningen. Slutninger fra denne dommen er dermed usikre.

*Bergström*. Situasjonen i disse sakene var at en borger av den kompetente staten, hvor vedkommende tidligere arbeidet, dro til utlandet for å arbeide en periode. Deretter dro vedkommende hjem igjen og krevde ytelse der. Spørsmålet var da om denne personen kunne kreve å få beregnet ytelsen i den kompetente staten etter det høyere lønnsnivået vedkommende hadde hatt i utlandet, eller om ytelsen bare skulle baseres på den lønn vedkommende hadde hatt i den kompetente staten før personen dro til utlandet. Løsningen i disse sakene var et tredje alternativ: På den ene siden ble ytelsen ikke beregnet ut fra lønnen fra et land med høyere lønnsnivå – det kunne ikke arbeidere kreve. På den annen side skulle heller ikke arbeidere avfinne seg med å få beregnet ytelser i dag basert på lønnen vedkommende hadde for lengre tid tilbake i den kompetente staten. Løsningen var i stedet å oppjustere den tidligere lønnen i den kompetente staten til dagens lønnsnivå, men da altså fortsatt bare den kompetente statens lønnsnivå.

Slik arbeidsgruppen ser det, er ikke dette noen direkte kostnadsjustering. Realiteten er likevel at det foretas en form for lønnsnivåjustering om en sammenligner med lønnen fra siste arbeidsland (med høyere lønnsnivå). Det var sistnevnte løsning generaladvokaten i *Nemec* synes å ha tatt utgangspunkt i. I avsnitt 80 viste hun til at det kan være betydelige forskjeller i medlemsstatenes lønns- og levekostnadsnivåer, og at det i visse tilfeller eventuelt bør "være mulig at foretage en tilpasning til niveauet på bopælen". Fordi disse sakene ikke direkte gjelder ordninger med kjøpekraftsjustering, og fordi de også omhandler særskilte regler i forordningen, er imidlertid overføringsverdien usikker.

Rettspraksis gir altså ikke et helt entydig bilde. Arbeidsgruppen mener samlet sett at det hefter betydelig prosessrisiko ved standpunktet om at innføring av kjøpekraftsjustering ikke anses å innebære forskjellsbehandling i EØS-rettens forstand, i alle fall der det bare innføres i eksportsituasjonen. I et slikt tilfelle vil det være en rettslig ulik behandling mellom «utenlandske» og «innenlandske» tilfeller. Det er mulig, men antakelig vanskelig, å legitimt begrunne denne forskjellen med *forskjeller i kjøpekraft i seg selv*. Prosessrisikoen vil være noe lavere der det reelt sett er en kjøpekraftsjustering også nasjonalt.

#### **4.8.4 Nærmere om eventuelle begrunnelser ut over ulikheter i kjøpekraftsnivå**

Spørsmålet er så om det er mulig å påvise at kjøpekraftsjustering er nødvendig for å nå *andre legitime hensyn*, det vil si hensyn utover kjøpekraftsjusteringen i seg selv. Arbeidsgruppen vil her antyde enkelte mulige argumentasjonslinjer som kan tale for og mot kjøpekraftsjustering.

For det første kan det argumenteres med at en kjøpekraftsjustering er best i tråd med de overordnede hensyn som fri bevegelighet av arbeidskraft bygger på, selv om dette ikke er entydig.<sup>75</sup> Ved ikke å kjøpekraftsjustere ytelsene, vil det kunne foreligge

---

<sup>75</sup> Det kan også hevdes at utviklingen i EU-domstolens praksis, med økende vekt på Unionsborgerskapet og fri bevegelighet for personer uavhengig av arbeid eller lignende, skaper ekstra usikkerhet om vekten av de argumenter som her er fremhevet.

incentiver til å reise til et høykostland og til å forbli i dette landet lenger enn det en «nøytral» vurdering av arbeidsmarkedet skulle tilsi.

For det andre kan det argumenteres med at manglende kjøpekraftsjustering vil medføre en risiko for store og alvorlige konsekvenser for trygdesystemets likevekt.<sup>76</sup> Det at ytelsen faktisk forbrukes i et land med lavere kostnadsnivå, kan imidlertid neppe i seg selv sies å pålegge ekstra økonomiske byrder på Norges velferdssystem. Hensynet til velferdssystemets likevekt vil antakelig primært være aktuelt der regelverket åpner for en skjevhet i migrasjonsmønsteret som overordnet sett kan få store negative konsekvenser for det norske velferdssystemet på sikt.

Det er imidlertid også relevante mothensyn som må tas i betraktning. Blant disse er for det første at arbeidstakeren i Norge betaler (eller har betalt) alminnelig inntektsskatt og trygdeavgift til Norge. Det kan da fremstå som lite konsistent om vedkommende ikke skal få utbetalt et like stort beløp når vedkommende har krav på de aktuelle trygdeytelsene. En annen innvending mot kjøpekraftsjustering er at arbeidstakere som bor i et annet land enn familien, også har ekstra kostnader ved dette, typisk det å ha to boliger.

Videre kan det være grunn til å skille mellom ulike typer ytelser. For ytelser som fremstår som opptjente rettigheter og som skal sikre vedkommende ved inntektsbortfall fremstår de ovennevnte mothensynene å være særlig sterke. For familieytelser som barnetrygd og kontantstøtte slår imidlertid ikke disse betraktningene til i samme grad. Isolert sett tilsier dette at det for familieytelser kan være noe lavere prosessrisiko enn for enkelte andre ytelser. I denne retningen trekker også definisjonen av familieytelser i artikkel 1 bokstav z) hvor det vises til familieytelser er ytelser ”til udligning af udgifter til forsørgelse”, noe som støtter en tilnærming hvor ytelsens størrelse justeres til de ulike kostnads-/kjøpekraftsnivåene der utgiftene til forsørgelse faktisk pådras. I motsatt retning trekker imidlertid klart det forhold at det i forordningen artikkel 68 er inntatt ulike prioriteringsregler for utbetaling av familieytelser der en person har rett til slike hos flere ulike land, og hvor det undertiden kan kreves at det land med høyest ytelse skal utbetale den overskytende differansen til det land med lavest ytelse. Det tyder på at vedkommende person har rett til den nominelle størrelsen på ytelsen.

Etter arbeidsgruppens syn, er det stor usikkerhet ved om EFTA-domstolen vil vurdere ovennevnte begrunnelser som tilstrekkelig for å tilfredsstille kravene om at alle begrensninger i den frie flyt av arbeidstakere må være strengt nødvendig for å nå de aktuelle hensyn. Dersom mindre restriktive tiltak kan medføre at hensynene nås, må disse tiltakene alltid velges.

---

<sup>76</sup> Se for eksempel EFTA-domstolens avgjørelse i forente saker E-11/07 og E-1/08 *Rindal og Slinning*, premiss 56, samt EU-domstolens avgjørelse i sak C-385/99 *Müller-Fauré og van Riet*, premiss 74. En mer ”isolert vurdering” av den enkelte saksøker er derimot foretatt i sak C-228/07 *Petersen*, premiss 57, og i sak C-208/05 *ITC*, premiss 43.

Prosessrisikoen vil være lavere dersom det gjennomføres en reell form for kjøpekraftsjustering også nasjonalt, eventuelt også *innad* i landet, for eksempel en form for automatisk justering ettersom levekostnadsnivået i Norge forandrer seg. Dette kan kombineres med en terskelgrense for når slik justering gjennomføres. Men jo høyere denne settes, jo mindre realitet vil den nasjonale justering ha, og jo større prosessrisiko vil det være.

*Oppsummering: Innføring av en ordning med kjøpekraftsjustering av ytelser til kjøpekraftsnivået der mottakeren eller dennes familie bor, vil kunne begrense eksporten av trygdeytelser. Etter arbeidsgruppens vurdering hersker det til dels stor usikkerhet i flere ledd som staten må overvinne for å overbevise EFTA-domstolen om at en eventuell kjøpekraftsjustering er lovlig etter EØS-retten. Samlet sett medfører denne «kumulerte usikkerhet» at det klart er vesentlig prosessrisiko knyttet til et slikt forslag, og det vil være klar sannsynlighetsovervekt for å tape. Dersom det også gjøres reelle og jevnlig justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom levekostnadsnivået her i landet endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Etter arbeidsgruppens syn vil det imidlertid også da være større sannsynlighet for å tape enn å vinne, men graden av usikkerhet beror på omstendighetene.*

#### **4.9 Stramme inn inngangsvilkår for ytelser knyttet til forutgående inntekt**

Arbeidsgruppen har også vurdert muligheten for å innføre minstekrav til allerede opptjent inntekt som vilkår for å få rett til en ytelse. En slik regulering kan være særlig praktisk for ytelser som skal sikre inntektsbortfall. Det er på det rene at det ikke er anledning til å oppstille et slikt minstekrav der bare inntekt opptjent i Norge anses som relevant. Reglene om assimilering i forordningen artikkel 5 innebærer at også inntekt opptjent i et annet EØS-land normalt vil måtte tas hensyn til ved vurderingen av om vilkårene for rett til ytelser her i landet er oppfylt.

Et spørsmål er derfor hva som konkret ligger i forpliktelsen etter forordningen artikkel 5. Normal vil inntekt opptjent i andre EØS-stater nominelt sett være lavere enn det norske inntektsnivået. Bestemmelsen kan forstås på særlig to måter; enten slik at inntekt opptjent i en annen EØS-stat skal tas i betraktning uten noen annen justering enn en ren valutajustering, eller slik at inntekt opptjent i en annen EØS-stat må oppjusteres til norsk inntektsnivå. Dersom førstnevnte tilnærming er holdbar, vil en i større grad kunne begrense tilgangen til norske ytelser for de med liten eller ingen inntektsopptjening i Norge. Dersom inntektskravet også knytter seg til en lengre tidsperiode, for eksempel minstekrav til inntekt over det siste året eller lignende, vil regelverket i større grad «fange opp» inntekt opptjent i utlandet. Det vil i så fall kunne begrense tilgangen ytterligere dersom utenlandsk inntekt ikke må oppjusteres til norsk inntektsnivå.

Etter arbeidsgruppens syn gir ikke forordningen artikkel 5 eller rettspraksis noe entydig svar på dette. Det fremstår imidlertid klart at et eventuelt krav om allerede opptjent minsteinntekt for rett til en ytelse, også må gjelde nasjonalt. Noe annet vil innebære en klar diskriminering, som ikke kan begrunnes. Arbeidsgruppen antar

imidlertid også at en regel som *ikke* oppjusterer inntekten til norsk inntektsnivå, mest sannsynlig utgjør en indirekte diskriminerende regel. En slik regel må i så fall kunne begrunnes i tvingende allmenne hensyn for å kunne forsvares. Arbeidsgruppen viser her til de betraktninger som fremgår i forbindelse med kostnads- og kjøpekraftsjustering i henholdsvis avsnitt 4.7 og 4.8. Samlet sett mener arbeidsgruppen at det også her vil være betydelig prosessrisiko ved en regel om manglende oppjustering til norsk inntektsnivå.<sup>77</sup>

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres et minstekrav til allerede opptjent inntekt som vilkår for å få rett til en ytelse. Det vil kunne begrense tilgangen til trygdeytelser dersom inntekt opptjent i utlandet med lavere lønnsnivå ikke trenger å oppjusteres til norsk lønnsnivå. Det er imidlertid betydelig prosessrisiko for at assimileringreglene i artikkel 5 og de alminnelige EØS-reglene krever slik oppjustering.*

#### **4.10 Utvide aktivitetsplikter for rett til ytelser**

Et ytterligere tiltak som arbeidsgruppen har vurdert, er å utvide ulike former for aktivitetsplikter som vilkår for å få rett til én eller flere ytelser. Den trygdede har allerede i dag en rekke slike plikter, eksempelvis plikten til å prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet for å få sykepenger,<sup>78</sup> og plikten til å være aktivt arbeidssøkende og til å melde seg og møte opp for Arbeids- og velferdsetaten for å få dagpenger ved arbeidsløshet<sup>79</sup>. Spørsmålet er her om en kan stramme inn håndhevelsen av slike og andre aktivitetsplikter som allerede finnes eller innføre nye plikter, og om dette får betydning for eksport av trygdeytelser.

Utvidede aktivitetsplikter vil ikke innebære en direkte regulering av eksportsituasjonen. Det vil med andre ord, som flere av de andre tiltakene arbeidsgruppen vurderer, være snakk om en generell regulering av vilkårene for å få ytelser. Samtidig vil arbeidsgruppen anta at en styrking av aktivitetsplikter vil kunne ha reell betydning med tanke på omfanget av eksport av trygdeytelser, i alle fall om en lovlig kan kreve oppmøte i Norge og eventuelt tilstedeværelse i Norge over en viss periode.

Utgangspunktet etter forordningen er at det er opp til den enkelte stat å fastsette vilkårene for å få rett til trygdeytelser. Det er vanskelig å se at en utvidelse av aktivitetsplikter som sådan vil være uforenlig med forordningen. På den annen side vil slik regulering, i alle fall om den krever personlig oppmøte i Norge, ofte være mer byrdefull å oppfylle for trygdede som bor i et annet EØS-land enn for de som bor i Norge. Reguleringen vil da være indirekte diskriminerende, og den må være egnet og nødvendig for å nå tvingende allmenne hensyn før den kan anses forenlig med EØS-retten, jf. særlig forordningen artikkel 4 og artikkel 4 og 28 EØS.

---

<sup>77</sup> Arbeidsgruppen viser her til de betraktninger som fremgår i forbindelse med kostnads- og kjøpekraftjustering i henholdsvis kapittel 4.7 og 4.8. Avgjørelsene i *Nemec* og *Bergström*, som der er omtalt, synes imidlertid å ha noe større overføringsverdi til de vurderinger som arbeidsgruppen gjør her i kapittel 4.9, selv om de ikke er direkte sammenlignbare. Det forklarer imidlertid den noe reduserte prosessrisikoen her sammenlignet med innføring av kostnads- eller kjøpekraftjustering.

<sup>78</sup> Se eksempelvis ftrl § 8-4.

<sup>79</sup> Folketrygdloven kapittel 4, blant annet § 4-5 og § 4-8.

Slike vurderinger må foretas konkret for den enkelte ytelse og for det enkelte krav en ønsker å stille. Et grunnleggende krav må være at aktivitetspliktene gjøres gjeldende likt for alle. Videre må en kunne vise at pliktene har en saklig sammenheng med den ytelsen det er snakk om. Dersom pliktene krever personlig oppmøte i Norge, er det særlig viktig å kunne vise at nettopp dette er saklig begrunnet og ikke går lenger enn nødvendig for å nå de aktuelle hensynene.

Aktivitetsplikter er omtalt nærmere nedenfor, blant annet i kapittel 8 om dagpenger og i kapittel 9 om sykepenger.

*Oppsummering: Innstramming av eksisterende aktivitetsplikter for å få ytelser, eller innføring av nye slike plikter, vil kunne gjøre det mindre attraktivt med eksport av trygdeytelser, særlig om en kan kreve at aktivitetene utføres i Norge. Aktivitetsplikter vil kunne være lovlige etter EØS-retten, og medføre et aktuelt tiltak for reell reduksjon av eksport av trygdeytelser. Pliktene må gjennomføres likt for bosatte og ikke-bosatte, og ikke gå lenger enn nødvendig for å nå de aktuelle målene. Det kan oppstilles krav om å utføre aktivitetene i Norge bare dersom tilstedeværelse i Norge har en saklig sammenheng med ordningen og ikke går lenger enn nødvendig. Å kreve at aktivitetene skal gjennomføres i Norge, synes mest aktuelt for arbeidsrelaterte aktivitetsplikter begrunnet i målet om effektiv tilbakeføring til arbeidslivet i Norge.*

#### **4.11 Omgjøring fra kontantytelser til skattefradrag**

En omgjøring av kontante velferdsytelser til inntektsfradrag ved beskatningen eller fradrag i skatt, betyr at ytelsen innlemmes i skattesystemet som et særlig inntektsfradrag basert på visse kvalifiserende kriterier, eller som et fradrag i skatt ved skatteoppgjøret basert på tilsvarende kriterier.

Arbeidsgruppen vurderer en slik omgjøring som et ikke effektivt og dermed lite egnet virkemiddel for å redusere eksporten av velferdsytelser. Trygdeforordningen må forstås slik at det ikke er avgjørende om ulike velferdsmessige stønadsordninger til de formålene som er omfattet av trygdeforordningen, gis i trygdelovgivningen med videre eller i for eksempel skattelovgivningen. Dersom vilkårene i skattereglene for å kvalifisere til fradrag i inntekt med videre, er tilnærmet de samme som någjeldende kriterier for motta kontantytelsene, vil trygdeforordningens regler om rettigheter til ulike ytelser, og dermed plikt til eksport, gjelde fullt ut. Dette tilsier at det for kontantytelser til for eksempel forsørgelse av barn med videre, ikke vil være noe poeng å legge slike ytelser inn i skattesystemet for å unngå plikt til eksport.

Skatteetaten tilrettelegger for inntekter til det offentlige gjennom riktig og effektiv fastsettelse og innkreving av skatter og avgifter vedtatt av Stortinget. Årlig bringer dette inn ca. 900 milliarder kroner. Den pågående omorganiseringsprosessen i Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og statliggjøringen av den kommunale skatteinnkrevingen, har som siktemål ytterligere å effektivisere avgifts- og skatteinnkrevingen. Skatteetatens oppdrag omfatter ikke å fordele ulike velferdsgoder til befolkningen. Slike oppgaver er lagt til Arbeids- og velferdsetaten. Å flytte offentlige utgifter til skattesystemet, såkalte «skatteutgifter», gjør dessuten skattesystemet

mindre oversiktlig, «skjuler» statens utgifter gjennom skatteregler og gjør det vanskeligere å vurdere og prioritere ulike statlige utgifter opp mot hverandre i de årlige budsjettforhandlingene.

Ligningsbehandlingen er i det vesentlige basert på grunnlagsdata som innleveres i digitalisert form fra oppgavegivere, eller som innhentes digitalt fra skatteetatens egne databaser. Kriteriene for å kvalifisere til velferdsytelser i form av inntektsfradrag eller fradrag i skatt, vil antakelig måtte baseres på de samme kriterier som finnes i den lovgivning som ytelsen i dag er hjemlet i. Skatteetaten vil imidlertid ikke motta, eller selv ha, relevante data for automatisk å kunne innvilge inntektsfradrag eller fradrag i ilignet skatt for EØS-borgere. For EØS-borgere må man i tilfelle basere seg på manuelle rutiner og saksbehandling og innhenting av kontrollopplysninger fra andre stater.

*Oppsummering: En omgjøring av kontante velferdsytelser til inntektsfradrag ved beskatningen eller fradrag i skatt, betyr at ytelsen innlemmes i skattesystemet som et særlig inntektsfradrag basert på visse kvalifiserende kriterier, eller som et fradrag i skatt ved skatteoppgjøret basert på tilsvarende kriterier. Arbeidsgruppen vurderer en slik omgjøring som et ikke effektivt og dermed lite egnet virkemiddel for å reduseres eksporten av velferdsytelser.*

#### **4.12 Korte ned eller fjerne etterslepsregler**

Folketrygdloven har bestemmelser som fastslår på hvilket tidspunkt trygdetilknytningen for pliktige medlemmer må anses som så svak at den brytes, det vil si at medlemskapet opphører<sup>80</sup>.

Medlemskapet for arbeidstakere varer inntil en måned etter at arbeidsforholdet er slutt. Denne perioden kalles etterslepsperioden. Det er i utgangspunktet et vilkår at vedkommende oppholder seg i Norge, men når det gjelder EØS-borgere er disse fortsatt medlem i inntil en måned etter at arbeidsforholdet er slutt også når de oppholder seg i et annet EØS-land. Medlemskapet opphører imidlertid dersom de i denne tiden kommer i arbeid.<sup>81</sup>

Etterslepsreglene gjelder opphør av medlemskap i folketrygden, men de vil først og fremst materialisere seg på de enkelte stønadsområdene, som i tillegg kan ha særskilte opphørsregler. Etterslepsreglene innebærer at medlemskapet forlenges i en kort periode etter at arbeidsforholdet opphører, og det medfører at vedkommende medlem kan få rett til ytelser for stønadstilfeller/hendelser som oppstår i etterslepstiden. Etter arbeidsgruppens oppfatning kan det stilles spørsmål ved om dette er hensiktsmessig og ønskelig, og om etterslepsreglene bør kortes ned eller fjernes. Effekten av en slik

---

<sup>80</sup> Folketrygdloven § 2-14.

<sup>81</sup> Personer som er pliktige medlemmer i folketrygden under opphold i utlandet, for eksempel norske statsborgere som er arbeidstakere på norske skip eller i et norsk sivilt luftfartsselskap, vil som hovedregel være medlemmer i trygden i opptil, tre måneder etter at tjenesten eller studiene er slutt. EØS-borgere i samme situasjon vil bli likebehandlet med norske statsborgere.

endring vil imidlertid avhenge av i hvilken grad det er mulig å oppnå rett til en ytelse i etterslepsperioden, dvs. muligheten for at et nytt stønadstilfelle kan starte opp, og i hvilken utstrekning retten til disse ytelsene forlenger medlemskapsperioden utover etterslepstiden. Disse ytelsene kan også til en viss grad gi grunnlag for nye ytelser, for eksempel gir arbeidsavklaringspenger opptjening til foreldrepenger.

Til illustrasjon er reglene for arbeidsavklaringspenger slik at personer som ikke er bosatt i Norge, men som er medlem utelukkende på grunn av arbeidsforhold, ikke vil ha rett til arbeidsavklaringspenger dersom stønadstilfellet oppstår etter at arbeidsforholdet er opphørt. Etterslepsreglene innebærer imidlertid at vedkommende likevel har rett til arbeidsavklaringspenger dersom tilfellet oppsto i løpet av etterslepsperioden. Vedkommende vil da være medlem i folketrygden så lenge retten til arbeidsavklaringspenger består.

Arbeidsgruppen har ikke statistikk som gir en oversikt over hvor mange personer som får rett til ytelser i etterslepsperioden og som utbetales til personer som er bosatt i andre EØS-land. Det er således vanskelig å vurdere virkningen på eksporten.

Etter arbeidsgruppens oppfatning vil en innstramming av etterslepsbestemmelsene antakelig være innenfor det enkelte lands handlingsrom. Arbeidsgruppen har også innehentet informasjon fra Finland og Sverige. Finland opplyser at de ikke har etterslepsregler, hvilket innebærer at medlemskapet opphører med umiddelbar virkning etter arbeidsforholdets slutt. Hendelser som oppstår etter dette tidspunkt, vil dermed ikke utløse noen rettigheter. I Sverige er det derimot tre måneders etterslepstid, og man regnes da som fullt medlem i denne perioden. Opptjening fra denne perioden kan derved benyttes for å oppfylle vilkår om eventuelle opptjeningsperioder for å få rett til ytelser som for eksempel foreldrepenger.

Arbeidsgruppen finner på dette grunnlag at det kan være grunn til å utrede bestemmelsene om etterslep og konsekvensene av disse bestemmelsene nærmere.

*Oppsummering: Etterslepsreglene gir i dag en viss mulighet for å få rett til trygdeytelser i en periode selv etter at arbeidet er opphørt. Arbeidsgruppen har vurdert om disse etterslepsreglene bør strammes inn eller fjernes helt, slik at rett til trygdeytelser avskjæres tettere opp til eller umiddelbart ved tidspunktet for opphør av arbeid. Et slikt tiltak vil kunne ha en viss virkning for eksporten av trygdeytelser. Et slikt tiltak vil antakelig være lovlig etter EØS-retten, men det er svært usikkert hvilken effekt et slikt tiltak vil ha.*

## **Kapittel 5 Mulige endringer og tilpasninger i barnetrygdloven**

### **5.1 Innledning**

En person skal ha rett til familieytelser i samsvar med lovgivningen i kompetent land, også for familiemedlemmer som er bosatt i et annet EØS-land, som om disse familiemedlemmene var bosatt i det kompetente landet. Handlingsrommet innenfor EØS-avtalen er omtalt i kapittel 3 og 4, der blant annet en rekke horisontale grep som har til hensikt å redusere eksporten er skissert. Arbeidsgruppen vil i avsnitt 5.2 nedenfor omtale disse horisontale grepene i relasjon til barnetrygdloven. Endringer i norsk nasjonal lovgivning vil også innebære endringer for foreldre bosatt i Norge. Arbeidsgruppen vil omtale konsekvenser av de mulige endringene på et overordnet nivå, men endringene er så omfattende at de må utredes nærmere hvis det fra politisk hold er ønskelig å gå videre med dem.

Arbeids- og velferdsdirektoratet publiserer ikke tall for eksport av barnetrygd. Dette skyldes blant annet problemer knyttet til datakvalitet. Basert på uoffisielle tall kan det på usikkert grunnlag anslås at antallet som eksporterer barnetrygd utgjør ca. 2 pst. av totalt antall mottakere.

Tar en utgangspunkt i den ovennevnte eksportandelen og legger budsjettanslagene i forbindelse med RNB 2014 til grunn, kan eksporten av barnetrygd anslås til om lag 300 millioner kroner i inneværende år. På usikkert grunnlag er det anslått at samlet trygdeeksport utgjør om lag 7,5 milliarder kroner årlig.

### **5.2 Vurdering av horisontale tiltak**

#### **5.2.1 Kjøpekraftsjustering**

Nivået på norske trygdeytelser reflekterer og er tilpasset norsk prisnivå. Personer som mottar norske trygdeutbetalinger i utlandet kan dermed komme vesentlig bedre ut med hensyn til kjøpekraft enn personer som mottar den samme utbetalingen i Norge. Det har fra mange hold vært foreslått at Norge skal kjøpekraftsjustere ytelser ved eksport. Særlig har dette vært foreslått for barnetrygd og kontantstøtte. Tanken er da at medlemmet mottar de samme trygdeytelsene som om vedkommende (eller familien) oppholdt seg i Norge, men justert slik at ytelsen reelt, men ikke nominelt, skal tilsvare ytelsen mottatt i Norge. Medlemmet får altså like mye igjen for pengene.

Arbeidsgruppen mener at det kan være fornuftig og rimelig å kjøpekraftsjustere barnetrygden ettersom barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter knyttet til forsørgelsen av barn, og slike utgifter varierer etter kostnadsnivået i landet barnet bor i.

Nedjustering av ytelsen etter kostnadsnivået i andre land vil åpenbart innebære en reduksjon i eksporten fordi Norge har et høyere kostnadsnivå enn de fleste andre land. Hvor høy denne gevinsten vil være beror på hvor mange som får eksportert ytelsen, hvilket land barnetrygden utbetales til og kjøpekraftsnivået der i forhold til det norske.

Arbeidsgruppen har ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å fastslå hvor mye eksporten vil kunne reduseres ved kjøpekraftsjustering.

Det vil være praktiske utfordringer ved kjøpekraftsjustering, og en omlegging vil innebære økte administrative kostnader for Arbeids- og velferdsetaten. Gruppen antar likevel at kjøpekraftsjustering vil være mulig å praktisere for Arbeids- og velferdsetaten, og viser til at det ved fastsettelsen av barnebidrag er utarbeidet et system som tar hensyn til de økonomiske ulikhetene mellom landene<sup>82</sup>. Selv om det kan være mulig å utvikle et system for kjøpekraftsjustering, vil dette utvilsomt innebære økte administrative kostnader for Arbeids- og velferdsetaten. Det må blant annet gjøres vesentlige endringer i etatens IKT-systemer. Arbeidsgruppen har ikke anslag for hva en slik IKT-endring vil koste, men Arbeids- og velferdsetaten har opplyst at kostnadene ved å gjøre de nødvendige tilpasningene i IKT-systemene og andre nødvendige administrative endringer (informasjon, opplæring med mer) vil være betydelige.

I tillegg til innfasingskostnadene nevnt over, kommer løpende kostnader ved å administrere en ordning med kjøpekraftsjustering som blant annet forutsetter årlige justeringer ettersom kostnadsnivået i de ulike landene endrer seg.

For barnetrygden er det kompliserende at ytelsen differanseberegnes. Ettersom Norge i mange tilfeller er sekundærland, skal vi bare utbetale forskjellen mellom bostedslandets barnetrygd og den norske. Differansebeløpet må dermed også justeres når kjøpekraftsnivået mellom landene endres.

Hvis Norge innfører kjøpekraftsjustering, og deretter i EFTA-domstolen blir dømt for brudd på EØS-avtalen, må mellomlegget mellom det som er utbetalt og det beløpet mottakeren egentlig skulle hatt (ordinær sats) beregnes manuelt og etterbetales. Dette vil innebære et omfattende arbeid for etaten. Som nevnt over blir dette ekstra krevende for barnetrygdens del, ettersom man må ta hensyn til at mottakeren i mange tilfeller ikke vil ha mottatt full barnetrygd, men kun et differansebeløp, som så er kjøpekraftsjustert.

Som omtalt i avsnitt 4.8 vil kjøpekraftsjustering innebære en vesentlig prosessrisiko. Det betyr at det er klart større sannsynlighet for å tape enn å vinne en eventuell sak.

Arbeidsgruppen antar at prosessrisikoen vil være noe mindre dersom man også kjøpekrafts-/kostnadsjusterer den nasjonale ytelsen. Hvor mye prosessrisikoen vil reduseres beror på de nærmere omstendighetene. En kan her tenke seg ulike alternativer, for eksempel ved at det foretas jevnlig justeringer av den norske barnetrygdsatsen ettersom det nasjonale kjøpekraftsnivået endrer seg, eventuelt at ordningen til og med differensieres etter kostnadene ved å forsørge barn i ulike deler av landet. Den nasjonale ordningen er da en kjøpekraftsjustert, eventuelt også

---

<sup>82</sup> Arbeidsgruppen vil for ordens skyld presisere at fastsetting av barnebidrag ikke er omfattet av forordningen. Det at en form for justering finner sted ved fastsetting av barnebidrag, er derfor ikke et argument for at kjøpekraftsjustering er lovlig for trygdeordninger som er omfattet av forordningen.

kostnadsjustert, ytelse. Tilsvarende legges til grunn når ytelsen eksporteres, slik at det foretas en kjøpekraftsjustering, eventuelt kostnadsjustering basert på nivået i enkelte land, eventuelt også hensyntatt lokale forskjeller innad i landet dersom slike forskjeller dokumenteres. Slik intern kjøpekraftsjustering i andre land ville være svært utfordrende for Arbeids- og velferdsetaten.

Det kan altså være noe større muligheter for å vinne frem med kjøpekraftsjustering dersom dette også gjøres nasjonalt. Størst reduksjon i prosessrisikoen vil det være der det også innføres regional/lokal kjøpekraftsjustering. Arbeidsgruppen vil imidlertid påpeke at ulik utbetaling etter hvor i landet man bor er politisk og praktisk svært vanskelig, og det vil være utfordrende å finne en indeks som ikke har uheldige utslag og som heller ikke oppfattes som urimelig i befolkningen. Boligpriser vil veie tungt i en slik indeks. Konsekvensen blir dermed at familier i utkantstrøk får lavere barnetrygd enn familier i pressområder. Førstnevnte kan mene at dette er urettferdig, blant annet fordi det kan hevdes at enkelte varer er dyrere i utkantstrøk (finnmarkstillegget (som nylig er avviklet) var blant annet begrunnet med høyere kostnader i Finnmark og Nord-Troms). Arbeidsgruppen vil for ordens skyld nevne at kjøpekraftsjustering også vil innebære at utbetalingen må justeres opp ved utbetaling til land med høyere kostnadsnivå enn det norske. Arbeidsgruppen vil dessuten påpeke at kjøpekraftsjustering også vil måtte gjelde barn av nordmenn som bor andre steder i EØS-området og som er medlem i folketrygden, for eksempel norske utenriktjenestemenn. Barnetrygden kan i noen tilfeller utbetales under opphold i utlandet utenfor EØS. Dette gjelder familier som er medlemmer i trygden etter ftrl § 2-5 eller § 2-8, og som dermed har nær tilknytning til Norge. Arbeidsgruppen mener imidlertid at alle grupper som får barnetrygd fra Norge under opphold i utlandet vil måtte underlegges den samme reguleringen, ikke minst for å kunne forsvare ordningen overfor ESA.

Arbeidsgruppen ser at gode grunner kan tale for kjøpekraftsjustering av barnetrygd. Slik justering vil føre til redusert eksport, uten at arbeidsgruppen har grunnlag for å anslå beløp. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at en slik omlegging vil medføre store administrative kostnader i forkant av innføringen. I tillegg vil det påløpe årlige kostnader ved å administrere ordningen. Som omtalt i avsnitt 4.8, er imidlertid prosessrisikoen ved kjøpekraftsjustering vesentlig<sup>83</sup>, og det vil være klart større sannsynlighet for å tape enn for å vinne en eventuell sak for EFTA-domstolen.

### **5.2.2 Knytte barnetrygden tettere opp til bestemte kostnader**

Arbeidsgruppen har vurdert om det vil være hensiktsmessig å knytte barnetrygden tettere opp til bestemte kostnader. Det kunne være aktuelt å fastsette ytelsen ut fra hva det koster å forsørge barn i Norge, og så sette ytelsen til en prosentsats av denne kostnaden. Ved utbetaling i land med andre kostnadsnivå, ville dermed beløpet som utbetales kunne bli lavere. Poenget med en slik omlegging er at man ved utbetaling av

---

<sup>83</sup> Dersom det også gjøres reelle og jevnlige justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom levekostnadsnivået her i landet endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Etter arbeidsgruppens syn vil det imidlertid også da være større sannsynlighet for å tape enn å vinne, men graden av usikkerhet beror på omstendighetene.

barnetrygd for barn bosatt i andre land, kan sette barnetrygden til en prosentsats av hva det koster å forsørge et barn i det landet barnet bor.

Arbeidsgruppen antar at et slikt tiltak kan ha tilsvarende effekt som innføring av kjøpekraftsjustering, se ovenfor om dette.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være praktisk mulig å fastsette hva det koster å forsørge barn i Norge, for eksempel basert på tall fra SIFO (Statens institutt for forbruksforskning). Hvis det skulle være aktuelt å gå videre med forslaget, må departementet vurdere nærmere hvordan ytelsen skal fastsettes, for eksempel om satsen skal være lik for alle barn eller graderes etter alder. Det er praktisk sett mer utfordrende å finne ut hva det koster å forsørge barn i andre land. Man må undersøke nærmere hvor håndterbart dette vil være dersom det skulle være aktuelt å gå videre med forslaget.

En omlegging som skissert vil åpenbart innebære økte administrative kostnader for Arbeids- og velferdsetaten, som manuelt må beregne størrelsen på barnetrygden basert på kostnadsnivået i det aktuelle landet. Arbeidsgruppen har ikke innhentet anslag over økte administrative kostnader.

Dersom man regulerer barnetrygden for barn som oppholder seg i andre land, vil dette også gjelde barn av nordmenn som bor andre steder i EØS-området og som er medlem i Norge, for eksempel norske utenriktstjenestemenn. Se punkt 5.2.1 over om kjøpekraftsjustering.

Fastsetting av barnetrygdsatsen etter hva det koster å forsørge barn i Norge, vil i praksis bety jevnlige (årlige) automatiske prisjusteringer av barnetrygdsatsen. Prisjustering av barnetrygden innebærer vesentlige kostnader over stønadsbudsjettet. Slik justering har det ikke vært funnet rom for siden 1996. Alternativt måtte man årlig fastsette prosentsatsen som skal dekkes (i praksis justere ned andelen av utgiftene som dekkes), noe som ville være politisk utfordrende.

En omlegging som skissert over vil i praksis kunne ha samme resultat som kjøpekraftsjustering. Til tross for en noe høyere prosessrisiko, anser gruppen kjøpekraftsjustering som mer aktuell hvis man først skal koble barnetrygden tettere til kostnader. I tillegg til det innenrikspolitisk utfordrende ved å knytte stønaden til bestemte kostnader, har tiltaket til dels betydelige administrative utfordringer.

### **5.2.3 Overgang fra kontantytelser til tjenester**

Et omfattende grep som vil ha betydning for eksport av trygdeytelser vil være en omlegging der en prioriterer satsing på utbygging av tjenestetilbud fremfor overføring av kontantytelser til privatpersoner. Frigjorte midler fra overføringsordningene kan også anvendes til subsidiering av tjenestene. Dette er blant annet anbefalingene fra Brochmann-utvalget.

Å avvikle eller nedjustere verdien på barnetrygden og heller satse på tjenester vil være en effektiv måte å begrense trygdeeksport. Når en trygdeordning er avviklet, kan den

heller ikke eksporteres. Og hvis satsen er redusert, blir også eksporten tilsvarende lavere. Tjenestene de ledige midlene blir bevilget til, vil være tjenester utenfor forordningen, og det er dermed ikke tale om eksport.

En omlegging/avvikling vil naturlig nok ha en rekke andre effekter enn redusert eksport. Noen av disse drøftes nedenfor.

Det kan argumenteres for at dette tiltaket har vært gjennomført for barnetrygden i flere år allerede. Barnetrygden ble sist oppjustert i samsvar med prisstigningen i 1996. Satsstrukturen har gjennomgått endringer. Ordningen ble utvidet fra 16 år til 18 år 1. mai 2000, finansiert ved endrede satser. Fra 1. januar 2001 ble det innført lik sats for alle barn, uavhengig av antall barn i søskenflokket. Denne omleggingen ble finansiert ved at forsørgerfradraget i skatt ble avviklet og midlene ble brukt til å øke barnetrygden (ca. 2 milliarder kroner).

Fra 2001 har barnetrygden vært uendret. Den utgjør 11 640 kroner årlig per barn. Dersom man hadde justert satsen i samsvar med pristigningen ville satsen vært 14 400 kroner i 2013, altså 24 pst. høyere enn den er.

Et sentralt argument som er brukt for å begrunne manglende prisomregning av barnetrygden er at man har prioritert styrking og utbygging av tjenestetilbudet til barnefamilier fremfor økning i kontantoverføringene. Man har gjennomført en rekke til dels svært kostnadskrevenne tiltak som legger til rette for en bedre økonomi for barnefamiliene. Dette gjelder blant annet både barnehageutbyggingen med maksimalpris og økning av fradraget for pass og stell av barn. Familier med noe eldre barn fikk også en stor økonomisk avlastning gjennom at det ble innført gratis læremidler i videregående opplæring (i årene 2007 til 2009).

Med bakgrunn i det ovenstående kan det hevdes at man i de siste 15 til 20 årene har gjennomført en gradvis omleggingen av barnetrygden i tråd med anbefalingene fra blant annet Brochmann-utvalget. Realnedgangen i verdien på barnetrygden har begrenset omfanget av eksport av barnetrygd på samme måte som realnedgangen har begrenset utbetalingen til norske foreldre.

Det finnes imidlertid gode argumenter for å opprettholde barnetrygden, blant annet barnetrygdens betydning for fattige familier.

Barnetrygden har relativt størst betydning for familiene på den nederste delen av inntektsskalaen. Det at barnetrygden gjennom mange år har tapt i verdi er derfor en medvirkende årsak til at andelen fattige barn har økt.

Beregninger fra Fordelingsutvalget viser at dersom barnetrygden hadde vært oppjustert i takt med konsumprisindeksen fra 1996 til 2006, ville antall personer med lavinntekt blitt redusert med om lag 30 000. Barnetrygden betyr mye spesielt for enslige forsørgere, familier med innvandrerbakgrunn og familier med mange barn.

Det vil være krevende å finne en tjeneste- og tiltakssammensetning som kompenserer utsatte grupper for bortfallet av en universell barnetrygd. Det er også rimelig å anta at kostnadene ved å tilrettelegge for og administrere slike kompenserende tiltak vil være høyere enn de administrative kostnadene knyttet til dagens barnetrygdordning.

Subsidiering av tjenester vil dessuten mer generelt kunne føre til et overforbruk av tjenesten sett i forhold til det som ville være samfunnsøkonomisk optimalt.

Som arbeidsgruppen har pekt på er det åpenbart at det å avvikle barnetrygden og i stedet satse på tjenester og andre ikke eksportable tiltak for barnefamilier, vil være et effektivt tiltak mot trygdeeksport. Alternativt kan man se for seg at en går videre med en gradvis omlegging i denne retning. En eventuell avvikling av barnetrygden reiser imidlertid en rekke spørsmål.

Arbeidsgruppen vil i tillegg peke på at en omlegging på familieområdet kan påvirke beslutningen til EØS-borgere som planlegger å flytte til Norge og som vurderer om de skal ta med seg familien eller ikke. Dersom tjenestetilbudet bedres på bekostning av eksportable kontantytelser, må en forvente at noen flere arbeidsinnvandrere velger å ta med seg familien. Dette vil innebære en merbelastning på norske velferdstjenester, selv om den andre forelderen også arbeider og betaler skatt til Norge.

Antallet som eksporterer barnetrygd utgjør ca. 2 pst. av totalt antall mottakere. Arbeidsgruppen mener derfor at fordelingsmessige og andre hensyn enn eksport bør vektlegges når man vurderer barnetrygdens fremtid.

#### **5.2.4 Krav om bosted lokalt i Norge / barnetrygden som en kommunal ordning**

Når det gjelder å oppstille *krav om bosted lokalt i Norge* eller å gjøre om barnetrygden til en *kommunal ordning*, viser arbeidsgruppen til omtale i avsnitt 4.3 der det blant annet konkluderes med at omgjøring til kommunale ordninger med stor sannsynlighet ikke vil redusere eksporten.

#### **5.2.5 Gjøre ytelsen til et underordnet substitutt for en tjeneste**

Arbeidsgruppen anser ikke tiltaket som aktuelt for barnetrygdens del.

#### **5.2.6 Innstramming av arbeidstakerbegrepet**

Arbeidsgruppen mener at *innstramming av arbeidstakerbegrepet* som et generelt tiltak, se omtale i avsnitt 4.5, også kan være aktuelt for barnetrygdloven. Man vil da sikre at personer som ikke er bosatt i Norge må arbeide et visst antall timer og ha en viss inntekt før de kan kreve barnetrygd for sine barn bosatt andre steder i EØS-området. Effekten av tiltaket vil avhenge av hvor mange i denne gruppen som i dag arbeider mindre enn grensen som blir fastsatt. Arbeidsgruppen anbefaler at tiltaket utredes nærmere, også for barnetrygdens del.

#### **5.2.7 Andre horisontale tiltak**

Et ofte nevnt tiltak er å *omgjøre barnetrygden til skattefradrag*. Arbeidsgruppen viser til omtale i avsnitt 4.11.

Når det gjelder *krav om faktisk opphold* i Norge og *etterslepsregler* viser arbeidsgruppen til avsnitt 4.4 og 4.12.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen ser at gode grunner kan tale for å kjøpekraftsjustere barnetrygden og at et slikt tiltak vil begrense eksporten. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8.*

*Arbeidsgruppen anbefaler at innstramming av arbeidstakerbegrepet følges opp også for barnetrygdens del.*

## **Kapittel 6 Mulige endringer og tilpasninger i kontantstøtteleven**

### **6.1 Innledning**

En person skal ha rett til familieytelser i samsvar med lovgivningen i kompetent land, også for familiemedlemmer som er bosatt i et annet EØS-land, som om disse familiemedlemmene var bosatt i det kompetente landet. Handlingsrommet innenfor EØS-avtalen er omtalt i kapittel 3 og 4, der blant annet en rekke horisontale grep som har til hensikt å redusere eksporten er skissert. Arbeidsgruppen vil i avsnitt 6.2 nedenfor omtale disse horisontale grepene i relasjon til kontantstøtteleven. Endringer i norsk nasjonal lovgivning vil også innebære endringer for foreldre bosatt i Norge. Arbeidsgruppen vil omtale konsekvenser av de mulige endringene på et overordnet nivå, men endringene er så omfattende at de må utredes nærmere hvis det fra politisk hold er ønskelig å gå videre med dem.

Arbeids- og velferdsdirektoratet publiserer statistikk over kontantstøtteeksport etter statsborgerskap. I desember 2013 ble det eksportert kontantstøtte til 785 mottakere. Av disse hadde 33 norsk statsborgerskap. Polakker utgjør et klart flertall mottakerne, om lag 70 pst.. Antall mottakere av eksportert kontantstøtte utgjorde 4,8 pst. av totalt antall mottakere.

Tar en utgangspunkt i den ovennevnte eksportandelen og legger budsjettanslagene i forbindelse med RNB 2014 til grunn, kan det anslås at eksport av kontantstøtte vil utgjøre knappe 70 millioner kroner i inneværende år. På usikkert grunnlag er det anslått at samlet trygdeeksport utgjør om lag 7,5 milliarder kroner årlig.

### **6.2 Vurdering av horisontale tiltak**

#### **6.2.1 Kjøpekraftsjustering**

Arbeidsgruppen viser til omtale av kjøpekraftsjustering i punkt 5.2.1. Et slikt tiltak kan også anses som fornuftig og rimelig for kontantstøtten, selv om kontantstøtten ikke direkte skal kompensere for utgifter og koblingen til norsk kostnadsnivå derfor er noe svakere enn for barnetrygden. Et slikt tiltak vil redusere eksporten av kontantstøtte. Omleggingen har imidlertid også administrative kostnader og en vesentlig prosessrisiko, se omtalen i avsnitt 4.8. Arbeidsgruppen viser til vurderingene i avsnittet om barnetrygd.

#### **6.2.2 Knytte kontantstøtten tettere opp til bestemte kostnader**

Man kunne vurdere å sette kontantstøtten til en viss prosentsats av de årlige kostnadene for staten ved drift av en barnehageplass. For barn bosatt i andre land måtte kontantstøtten settes til den samme prosentsatsen av vedkommende lands kostnader ved drift av barnehage. Ved utbetaling i land med lavere kostnadsnivå, ville dermed beløpet som utbetales kunne bli lavere.

Arbeidsgruppen viser til punkt 5.2.2 over der det blir drøftet om barnetrygden kan knyttes tettere opp til bestemte kostnader. Tilsvarende hensyn som omtalt over gjør seg også gjeldende for kontantstøtten. I tillegg vil arbeidsgruppen bemerke at

fastsetting av kontantstøttesatsen etter kostnadene ved å drive barnehage i praksis vil bety automatisk årlige oppjusteringer av satsen eller årlige diskusjoner om hvor stor andel av kostnadene ved å drive barnehage som skal dekkes. Dette vil innebære vesentlige kostnader over stønadsbudsjettet eller en politisk kostnad hvis satsen ikke justeres opp, se tilsvarende om barnetrygd over.

En slik modell forutsetter at man årlig kartlegger hva staten bruker på barnehager. For andre land vil det være vanskelig å kartlegge dette.

En omlegging som skissert over vil i praksis kunne ha samme resultat som kjøpekraftsjustering. Hvis man først skal koble ytelse tettere til kostnader, anser gruppen kjøpekraftsjustering som mer aktuell til tross for at kjøpekraftsjustering antas å ha en enda høyere prosessrisiko. I tillegg til det innenrikspolitisk utfordrende ved å knytte stønaden til bestemte kostnader, har tiltaket til dels betydelige administrative utfordringer (særlig for kontantstøttens del).

### **6.2.3 Overgang fra kontantytelser til tjenester**

Det vises til omtale av tilsvarende tiltak for barnetrygdens del i punkt 5.2.3.

For kontantstøtten kan man i utgangspunktet tenke seg en omlegging der kontantstøtten avvikles og det tilbys tjenester som kompensasjon for bortfallet, for eksempel styrking av barnehagetilbudet for den aktuelle aldersgruppen, gratis kjernetid i barnehager eller lignende. Som for barnetrygd vil dette være et effektivt og sikkert tiltak mot eksport.

En slik omlegging vil imidlertid ikke sikre foreldrene den valgfrihet kontantstøtten er ment å gi. Den sentrale politiske argumentasjonen for kontantstøtten er at familiene er forskjellige og har ulike behov. Kontantstøtten skal sikre familier fleksibilitet og frihet til å velge de løsninger som passer dem best. Det er i praksis vanskelig å se at dette hensynet kan ivaretas dersom man tilbyr familiene tjenester fremfor kontantytelser.

I regjeringsplattformen fastslås det at *”Regjeringen vil bevare kontantstøtten, og utvide ordningen til å inkludere toåringer”*.

Arbeidsgruppen anser det å erstatte kontantstøtten med subsidierte tjenester som et godt tiltak for å hindre eksport. Arbeidsgruppen ser imidlertid at overgang fra kontantstøtte til bedret tjenestetilbud for småbarnsfamiliene kommer i konflikt med regjeringens mål om å beholde kontantstøtten. I tillegg skal nevnes at avvikling/reduksjon av kontantstøtten har en direkte kostnad ved at kommunene må kompenseres som følge av forventet økt etterspørsel etter barnehageplasser.

### **6.2.4 Krav om bosted lokalt i Norge / kontantstøtten som en kommunal ytelse**

Gruppen vil nedenfor peke på flere mulige modeller. Modellene vil innenrikspolitisk sett ha ganske forskjellige konsekvenser. Vurderingen av om eksporten til EØS-området kan begrenses, kan også være noe forskjellig for de ulike modellene. Som det vil fremgå av omtalen av det EØS-rettslige handlingsrommet i avsnitt 4.3 vil en

overgang fra statlig til kommunal kontantstøtte, der kommunene har lovpålagt plikt til å gjennomføre kontantstøtten, etter arbeidsgruppens syn høyst sannsynlig ikke innebære reduksjon av eksporten. Det samme gjelder om ordningen gjøres frivillig for kommunene. Det må anses å være svært stor sannsynlighet for at den kommunale kontantstøtten må utbetales også til de EØS-borgerne som arbeider i kommunen. Arbeidsgruppen vil likevel kort og helt overordnet omtale konsekvensene av å legge om kontantstøtten til en kommunal ordning.

#### **6.2.4.1 Lov som pålegger kommunene å ha en kontantstøtte innenfor gitte rammer**

Det fremgår av den politiske plattformen at regjeringen vil utrede omgjøring av kontantstøtten til en lovpålagt kommunal ytelse.

Arbeidsgruppen legger til grunn at en her ser for seg at dagens kontantstøttelov oppheves og at en i stedet gir en lov som pålegger hver enkelt kommune en plikt til å ha en kontantstøtteordning for barn bosatt i kommunen (i en gitt aldersgruppe). Videre antar arbeidsgruppen at loven må fastsette noen grunnvilkår og en minimumssats, slik at ikke kommunene kan omgå forpliktelsen til å ha en kontantstøtte ved å sette satsen svært lavt eller sette vilkår som innebærer at svært få omfattes av ordningen.

Arbeidsgruppen antar at hensikten med punktet i plattformen først og fremst er å hindre eksport av kontantstøtte, ikke å endre forutsetningene for kommunene/barnehagesektoren. Det innebærer at den største endringen (i tillegg til at kommunene eventuelt gis en viss frihet i utformingen av ordningen) vil bli at det er kommunen som forvalter og utbetaler kontantstøtten i stedet for Arbeids- og velferdsetaten. Kommunene får altså en ny oppgave. Hvis kontantstøtten gjøres kommunal, flyttes også plikten til å eksportere stønaden i henhold til EØS-regelverket fra staten til kommunene. Brukerne vil neppe merke vesentlig forskjell fra i dag, bortsett fra eventuelle mindre forskjeller i ordningen fra kommune til kommune hvis det gis en viss adgang til lokale tilpasninger.

#### **6.2.4.2 Lov som gir kommunene adgang til å innføre kontantstøtte og selv utforme denne (innenfor visse rammer)**

Denne modellen innebærer at det er frivillig for kommunene å innføre kontantstøtte. De har også selv mulighet til å fastsette hvordan ordningen skal være. Loven gir visse rammer (aldersgrenser, maksimumssatser).

Fra 2011 er barnehagetilskuddet lagt inn i kommunerammen. Hvis kontantstøtten fjernes som statlig ordning og gjøres kommunal, vil kommunene få et mer helhetlig ansvar for småbarnsomsorgen, og de vil ha større mulighet til å påvirke etterspørselen etter barnehageplasser gjennom justeringer av kontantstøtten. Dette gjelder særlig hvis kommunene gis stor frihet til å utforme sin kontantstøtteordning slik det passer den enkelte kommune best. Vurdering av konsekvenser for kommunene/barnehagesektoren ligger utenfor mandatet, og gruppen går ikke nærmere inn på disse. For de enkelte brukerne vil konsekvensene avhenge av hvordan

deres kommune velger å utforme kontantstøtten og eventuelle tilpasninger i barnehagetilbudet.

Arbeidsgruppen vil bemerke at modellen antakelig ikke er innenfor regjeringens politiske plattform ettersom denne taler om omgjøring av kontantstøtten til en lovpålagt ordning.

Arbeidsgruppen vil nevne at Sverige i 2008 innførte en ordning med *kommunalt vårdnadsbidrag*, som kan betegnes som en frivillig kommunal kontantstøtte. Hver enkelt kommune velger om den vil innføre ordningen, og må selv finansiere den. Støtten kan maksimalt være på 3 000 SEK per barn per måned og kan gis for barn mellom ett og tre år som ikke benytter barnehage.

I følge en liste fra Statistiska centralbyrån var det ved utgangen av 2011 ca. 113 kommuner (av 290) som hadde innført kommunalt vårdnadsbidrag. 5 av disse hadde fjernet ordningen igjen.

Sverige anser vårdnadsbidraget som en familieytelse som må eksporteres til EØS-området.

Det vises også til vurderingen i avsnitt 4.3 over. Der konkluderer arbeidsgruppen med at kommuner som velger å ha kontantstøtte med stor sannsynlighet må eksportere denne til EØS-borgere som arbeider i kommunen. En slik omlegging vil dermed i utgangspunktet ikke hindre eksport. Ettersom det må antas at en del kommuner vil velge å ikke ha kontantstøtte, vil likevel samlet eksport gå ned.

#### **6.2.4.3 Ingen statlig regulering**

Dette alternativet innebærer avvikling av kontantstøtten. Det blir fullt og helt opp til den enkelte kommune om den vil innføre lokal kontantstøtte og hvordan en slik ordning eventuelt skal utformes. I motsetning til modellen i avsnittet over innebærer dette at kommunene står helt fritt, uten statlige føringer.

Også i dag er det enkelte kommuner<sup>84</sup> som har innført lokal kontantstøtte. Denne kommer i tillegg til den statlige. Arbeidsgruppen antar at det i inneværende stortingsperiode ikke er aktuelt å avvikle kontantstøtteloven uten å erstatte den med annen regulering av kontantstøtte ettersom plattformen sier at kontantstøtten skal bevares og at ordningen skal utvides til toåringene. Arbeidsgruppen vurderer derfor ikke dette alternativet nærmere.

#### **6.2.4.4 Oppsummering**

En lovpålagt kommunal kontantstøtte vil måtte eksporteres. En slik omlegging vil derfor ikke hindre eksport. En frivillig kommunal kontantstøtte vil redusere eksporten, i den grad kommuner ikke innfører ordningen.

---

<sup>84</sup> Iht. opplysninger fra 2012 dreide det seg den gang om om lag 20 kommuner.

### **6.2.5 Gjøre ytelsen til et underordnet substitutt for en tjeneste**

Arbeidsgruppen har også vurdert om man kan gjøre ytelsen til et underordnet substitutt for en tjeneste, for eksempel at kontantstøtte gjøres betinget av avslag på barnehageplass.

Dersom kontantstøtten forbeholdes de som har fått avslag på barnehageplass vil familiene miste den valgfrihet og fleksibilitet som ligger i dagens ordning.

Det finnes også andre innvendinger mot en slik ordning. Blant annet kan den motivere familier til å søke om barnehageplass for å kunne vise til et avslag, selv om familien ikke ønsker plass. Dette kan gjøre det vanskeligere for kommunen å dimensjonere barnehagetilbudet. Det vil også være administrative merkostnader knyttet til en slik ordning.

Det vil dessuten etter arbeidsgruppens vurdering være usikkerhet knyttet til om en slik omlegging vil gi grunnlag for å hindre eksport. Dersom borgere fra andre EØS-land kan vise til avslag på barnehagesøknad i hjemlandet vil det raskt komme krav om at disse må likebehandles med norske borgere som har mottatt avslag<sup>85</sup>.

### **6.2.6 Innstramming av arbeidstakerbegrepet**

Arbeidsgruppen mener at *innstramming av arbeidstakerbegrepet* som et generelt tiltak, se omtale i avsnitt 4.5, også kan være aktuelt for kontantstøtteleven. Man vil da sikre at personer som ikke er bosatt i Norge må arbeide et visst antall timer og ha en viss inntekt før de kan kreve kontantstøtte for sine barn bosatt andre steder i EØS-området. Effekten av tiltaket vil avhenge av hvor mange i denne gruppen som i dag arbeider mindre enn grensen som blir fastsatt. Arbeidsgruppen anbefaler at tiltaket utredes nærmere, også for kontantstøttens del.

### **6.2.7 Andre horisontale tiltak**

Når det gjelder å oppstille *krav om faktisk opphold i Norge omgjøring til skattefradrag og etterslepsregler*, viser arbeidsgruppen til omtale i avsnitt 4.4, 4.11 og 4.12 og punkt 5.2.6 om barnetrygd.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen ser at gode grunner kan tale for å kjøpekraftsjustere kontantstøtten og at et slikt tiltak vil begrense eksporten. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8.*

*Omlegging av kontantstøtten til en kommunal ordning vil ikke begrense eksporten, med mindre ordningen gjøres frivillig for kommunene og enkelte kommuner velger å ikke innføre ordningen.*

---

<sup>85</sup> Arbeidsgruppen vil for øvrig nevne at undersøkelser Arbeids- og velferdsetaten tidligere har foretatt i forbindelse med kontroll av kontantstøttemottakere enkelte steder i Polen, viste at det der i praksis ikke var et barnehagetilbud til barn i den aktuelle aldersgruppen.

*Arbeidsgruppen anbefaler at innstramming av arbeidstakerbegrepet følges opp også for kontantstøttens del.*

## Kapittel 7 Mulige endringer og tilpasninger i utdanningsstøtteordningen

### 7.1 Kort om adgang til eksport av utdanningsstøtte

Det gis støtte til høyere utdanning i utlandet for å sikre det norske samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetent arbeidskraft. Internasjonal kompetanse anses som viktig for å oppnå dette.

Tilknytningskravene skal sikre at det er sannsynlig at støttemottakeren vil returnere til Norge etter endt utdanning for å bruke sin kompetanse her.

*Inngangsvilkårene* er status som arbeidstaker, eller nærmere bestemte familiemedlemmer til slik arbeidstaker, eller varig oppholdsrett. Dette gir rett til utdanningsstøtte til utdanning i Norge på like vilkår som norske statsborgere.

*Tilleggsvilkårene* er de tilknytningskravene som stilles for støtte til utdanning i utlandet. Kravene stilles også til norske statsborgere. Til og med undervisningsåret 2014–2015 er vilkårene at søkeren har bodd i Norge i to av de siste fem årene, samt at vedkommende har norskkunnskaper tilsvarende kravene som stilles til generell studiekompetanse i Norge. Fra og med 2015–2016 er det foreslått endringer i vilkårene som følge av rettspraksis og prosess igangsatt av ESA, se omtale lenger ned.

*Eksempel*<sup>86</sup>:

*For at et barn av en polsk statsborger bosatt i Norge skal ha støtterett til utdanning i utlandet, må forelderen ha status som arbeidstaker her, og barnet må være enten under 21 år eller forsørget av arbeidstakeren (inngangsvilkår). I tillegg må barnet fylle vilkår om tilknytning til Norge, enten gjennom botid i to av de siste fem årene, utdanning/skolegang i tre år, eller familietilknytning til Norge ut over arbeidstakeren, kombinert med kunnskaper i norsk (tilleggsvilkår om tilknytning).*

*Hvis forelderen er grensearbeidstaker, det vil si reiser hjem minst en gang per uke, må han eller hun ha arbeidet i Norge i fem år, og barnet må i denne perioden ha bodd i et annet nordisk land og ha norskkunnskaper. Barn bosatt i Polen vil ikke få støtte.*

Det er årlig om lag 16–17 000 studenter som mottar støtte til høyere utdanning i utlandet. Av disse er om lag 3–400 EØS-borgere. En del av disse mottar støtte fordi de har varig oppholdsrett i Norge, og en del har støtterett basert på arbeidstakerstatus, eventuelt som familiemedlem til arbeidstaker. En del mottar støtte til utdanning i nordiske land, og for disse har det ikke vært stilt tilleggsvilkår om tilknytning til Norge<sup>87</sup>.

*Utviklingen i antall EØS-borgere med støtte til gradsutdanning i utlandet*

<sup>86</sup> Forslag til endringer fra og med 2015–2016, vedtatt i regjeringen med henvisning til budsjettprosessen for 2015, som konsekvens av prosess med ESA.

<sup>87</sup> Foreslått endret fra 2015–16, slik at samme tilleggsvilkår om tilknytning stilles også ved utdanning i Norden som i øvrige EØS-land utenfor Norge.

Grunnlag for støtterett	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13
Familie med EØS-borger	37	60	85	117
EØS-borger	201	195	191	182
Totalt	238	255	276	299

Gjennomsnittlige kostnader for staten i stipend og rentestøtte per student i utlandet er ca. kr 60–65 000 per år. Lån som skal betales tilbake utgjør ca. kr 110-115 000.

## 7.2 Problemstilling ved eksport av utdanningsstøtte til EØS-borgere

Utdanningsstøtte til utdanning i utlandet gis nettopp for å stimulere til at studenter reiser til utlandet. Det har ikke vært et ønske om å begrense mulighetene til å ta utdanning i utlandet med utdanningsstøtte, det har tvert imot vært politisk enighet om at en høy andel av studentene bør ta utdanning i utlandet. En viktig forutsetning for å oppnå den ønskede tilførselen av internasjonal kompetanse er imidlertid at de som tar utdanning i utlandet faktisk returnerer til Norge etter endt utdanning. Denne forutsetningen gjelder både norske statsborgere og EØS-borgere som får støtte til utdanning i utlandet.

Andelen studenter som returnerer til Norge etter endt utdanning i utlandet er høy sett i forhold til i andre land (om lag 82–85 pst. i tre til fem år etter endt utdanning)<sup>88</sup>. For EØS-borgere som hadde studert i et annet land enn statsborgerlandet, varierte andelen mellom 67 og 84 pst. i de tre årene som er nærmere undersøkt<sup>89</sup>. For EØS-borgere som hadde studert i hjemlandet var andelen retur lavere i perioden, og varierte mellom 54 og 73 pst. Antallet studenter som lå til grunn var svært lavt, slik at små variasjoner i antall gir store utslag i prosentandel (se vedlegg 1).

For utdanningsstøtte anser ikke arbeidsgruppen at eksporten i seg selv er et problem som dekkes av arbeidsgruppens mandat. Vi forutsetter videre i rapporten at problemet er for lav returandel blant EØS-borgere med støtte til utdanning i utlandet. Eventuelt at den lave returandelen kan være et tegn på at støtten gis til personer som har liten tilknytning til Norge. Tiltakene som foreslås skal være målrettet mot denne problemstillingen.

## 7.3 Vurdering av mulige tiltak etter EØS-retten

For utdanningsstøtte vil ikke alle de tidligere omtalte horisontale tiltakene være målrettet mot å løse problemet med for lav returandel for EØS-borgere som har fått støtte til utdanning i utlandet. Disse gjennomgås likevel, dels for helhetens skyld og dels fordi enkelte av tiltakene anses som sentrale i sammenheng med eksport av ytelse.

Det er full adgang etter EØS-retten til å *avvikle eller begrense* mulighetene til å få støtte til utdanning i utlandet, så lenge begrensningene gjelder likt for alle som har

<sup>88</sup>Kilde: Nordic Students Abroad:

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17453/Tutkimuksia110.pdf?sequenc..>

I Finland var andelen om lag 57 pst., mens i Danmark ser andelen ut til å være om lag 50 pst.

<sup>89</sup> Kilde: Lånekassen

rettigheter til utdanningsstøtte i utlandet. Siden formålet med støtteordningen for utdanning i utlandet nettopp er å legge til rette for slik eksport, og det ikke er oppfattet et politisk ønske om å redusere antall studenter i utlandet, legger arbeidsgruppen til grunn at det ikke er aktuelt å avvikle eller innskrenke adgangen til å få støtte til utdanning i utlandet.

Verken *refusjonsordninger, omgjøring til naturalytelser* eller *skattefradrag* er aktuelt som erstatning for utbetaling av støtte til livsopphold og skolepenger ved utdanning i utlandet. *Krav om bosted* eller *faktisk opphold* i Norge er heller ikke aktuelt som et inngangsvilkår, men forutgående botid er relevant som tilleggsvilkår om tilknytning til Norge, se punkt 7.4.1. Studenter som mottar utdanningsstøtte, har allerede en *aktivitetsplikt* som følges opp gjennom årlig kontroll av studentstatus og faglig fremgang i utdanningen. For studenter i land utenfor Norden foretas det årlig kontroll av faglige resultater og betalte skolepenger, og det blir ikke gitt ny støtte før dette er dokumentert.

### **7.3.1 Kjøpekraftsjustering**

Justering av støttebeløpet til livsopphold etter kostnadsnivået i det landet utdanningen foregår, er et mulig tiltak for å redusere statens utgifter til utdanningsstøtte til utdanning i utlandet. Utdanningsstøtte dekkes ikke av forordning 883/2004 om koordinering av trygdeordninger, og på utdanningsstøttefeltet er det ikke gitt regler om samordning eller eksport. Det er dermed de alminnelige likebehandlingsreglene som må ligge til grunn for den EØS-rettslige vurderingen. Den usikkerheten som er omtalt når det gjelder kjøpekraftsjustering for ytelser etter forordningens artikkel 7, er ikke aktuell for utdanningsstøtte. En kjøpekraftsjustering av utdanningsstøtten må derfor vurderes etter de alminnelige reglene i EØS-avtalen, herunder reglene om fri bevegelse og det generelle prinsippet om likebehandling i artikkel 4 EØS. Det avgjørende i en slik vurdering er om kjøpekraftsjustering er egnet og nødvendig for å nå legitime hensyn. Som det fremgår av punkt 4.8.3 og 4.8.4, er det utenfor forordningen enkelte eksempler på at kjøpekraftsjustering er akseptert. Etter arbeidsgruppens syn, er det likevel klart en prosessrisiko knyttet til et slikt tiltak, og selv utenfor forordningen, er det usikkert om kjøpekraftsjustering ville blitt ansett som lovlig av EFTA-domstolen.

Frem til undervisningsåret 2002–2003 ble utdanningsstøtte til livsopphold justert etter kostnadene i det enkelte land. Fra og med 2002–2003 ble dette endret slik at det gis støtte til livsopphold til alle studenter i Norge og i utlandet med samme beløp<sup>90</sup>. Før 2002-2003 var det med andre ord en ordning med kjøpekrafts-/kostnadsjustering av utdanningsstøtte. Utdanningsstøtten for studier i utlandet lå i det daværende systemet til dels langt over ordinær støtte for studier i Norge. I de nordiske landene var satsene som i Norge, mens satsene lå noe lavere i Øst-Europa. Med disse unntakene ble det gitt høyere støtte for studier i utlandet enn i Norge. OECDs kostnadsindeks ble lagt til grunn, med et visst påslag for ekstra utgifter utenlandsstudentene har. Det var imidlertid problematisk at OECD-indeksen ikke omfattet alle land, og at det var

---

<sup>90</sup> St.meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – krev din rett punkt 12.3.3.

vanskelig å finne en objektiv norm for disse. Et annet problem var at indeksen alltid vil ligge noe tilbake i tid, mens nivået på utdanningsstøtten må fastsettes i god tid før oppstart av nytt studieår. Det sentrale problemet med ordningen var altså mangel på en god objektiv norm for fastsettelsen.<sup>91</sup>

Danmark gir samme støttebeløp i utlandet som i Danmark. Sverige vil fra 1. juli 2015 gå over fra et system med fastsettelse av satser for støtte for det enkelte land, til en ordning med samme støttebeløp i utlandet som i Sverige<sup>92</sup>. Sverige vurderte også å gå over til en objektiv kostnadsindeks for å fastsette støttesatser for ulike land, men på grunn av mangel på indeks som dekker hele verden og som gjenspeiler de spesifikke kostnadene studenter har ved studier i utlandet, ble dette ikke gjennomført<sup>93</sup>.

Kjøpekraftsjustering vil ikke adressere problemet med for lav returandel slik dette er beskrevet over. Tiltaket vil kunne redusere statens utgifter til utdanningsstøtte til utlandet generelt. Tiltaket vil i realiteten bety en svekkelse av støtteordningen for studenter i utlandet, og vil i hovedsak ramme norske studenter siden disse er klart størst i antall. Det er rimelig å anta at lavere støttebeløp vil medføre at færre studenter tar utdanning i utlandet. I tillegg er det utfordringer knyttet til det å fastsette satser for de enkelte land som gjenspeiler de faktiske utgiftene som er relevante for en student. Det vil også medføre økte utgifter til administrasjon av støtteordningen.

Det legges til grunn at det er et visst EØS-rettslig handlingsrom for å kjøpekraftsjustere utdanningsstøtte, men at det er en ikke ubetydelig prosessrisiko knyttet til dette. Arbeidsgruppen anbefaler ikke dette tiltaket, da det i hovedsak vil føre til en svekkelse av støtteordningen for studenter i utlandet, og ikke kan sies å være målrettet mot problemstillingen m

### **7.3.2 Stramme inn inngangsvilkår, arbeidstakerbegrepet**

Utdanningsstøttefeltet er ikke regulert i EØS-retten, og rettighetene til utdanningsstøtte følger av prinsippene om fri bevegelighet av arbeidstakere og deres rett til de samme sosiale fordeler i Norge som andre arbeidstakere.

Inngangsvilkåret for rettigheter etter utdanningsstøtteordningen er at søkeren er EØS-arbeidstaker i Norge<sup>94</sup>, eller familiemedlem med avledede rettigheter fra slik arbeidstaker<sup>95</sup>. Det stilles ikke vilkår om at søkeren skal være bosatt i Norge, og grensearbeidstakere har de samme rettighetene som bosatte arbeidstakere i Norge. Status som EØS-arbeidstaker kan gi grunnlag for rett til utdanningsstøtte til utdanning

---

<sup>91</sup> NOU 1999:33 Nyttige lærepenge punkt 9.2.13

<sup>92</sup> SOU 2011:26 Studiemedel for gränslös kunnskap punkt 8 om den svenske ordningen og vurdering av denne, punkt 10 om forslaget og begrunnelse

<sup>93</sup> SOU 2011:26 s 243 med omtale av OECDs prisindeks og Big Mac-indeksen

<sup>94</sup> Retten til utdanningsstøtte følger av EØS-arbeidstakerloven forordning 492/2011 art. 7 (tidligere forordning 1612/68, innarbeidet i EØS-arbeidstakerloven) og langvarig rettspraksis

<sup>95</sup> Barn av EØS-arbeidstaker i Norge kan også ha selvstendig rett til utdanning og utdanningsstøtte, men da stilles det krav om at barnet er bosatt i Norge og bor eller har bodd i Norge sammen med EØS-arbeidstakeren. Denne selvstendige retten gjelder dermed bare for støtte til utdanning i Norge.

i Norge, samt rett til utdanningsstøtte i utlandet dersom tilleggsvilkår om tilknytning til Norge er oppfylt.

Innstramming av arbeidstakerbegrepet vil medføre at færre EØS-borgere får støtte til utdanning i Norge og i utlandet. De fleste av disse får støtte til utdanning i Norge<sup>96</sup>. Som et tiltak for å hindre eksport av utdanningsstøtte til EØS-borgere har det en viss effekt, men den største effekten vil være at færre EØS-borgere får rett til støtte i Norge. For øvrig vil trolig ikke en slik innstramming få andre konsekvenser for støtteordningen eller føre til økte administrative kostnader. I avsnitt 4.5 omtaler arbeidsgruppen muligheten for å fastlegge et strengere arbeidstakerbegrep som vilkår for medlemskap i folketrygden enn det fellesskapsrettslige arbeidstakerbegrepet. En slik mulighet følger i så fall av forordningens regler om dette, og gjelder derfor ikke for utdanningsstøtte som faller utenfor forordningen. For utdanningsstøtte vil man derfor måtte ta utgangspunkt i den fellesskapsrettslige tolkningen av arbeidstakerbegrepet.

Handlingsrommet er derfor svært begrenset her, og vil kun bestå i forsøk på å kodifisere den terskel som allerede er oppstilt i rettspraksis. Det anses lite hensiktsmessig. Vi kan i begrenset grad selv bestemme den nedre grense for omfang og varighet av arbeidet. Om det foreligger arbeidstakerstatus i det enkelte tilfelle, skal avgjøres etter en konkret vurdering av myndighetene i landet. Det vil dermed være vanskelig å gi generelle regler om hvor stort omfang arbeidet må ha hatt og i hvor lang tid. Lånekassen legger i sin praksis til grunn at vedkommende har arbeidstakerstatus når arbeidsforholdet har en varighet på minst tre måneder og søkeren har arbeidet minst 50 pst., og i tilfeller med mindre omfang og varighet foretas en konkret vurdering av arbeidets omfang og varighet som også kan medføre at søkeren anses å ha arbeidstakerstatus. Det skal mye til før arbeid i et omfang på under 10–12 timer per uke med en varighet på mindre enn ti uker gir grunnlag for rettigheter til utdanningsstøtte. Denne praksisen er utledet fra EU-domstolens omfattende praksis. Verken Sverige eller Danmark har fastsatt generelle regler om arbeidets omfang, og de følger også tolkningen som er lagt til grunn i EU-domstolen.

Arbeidsgruppens vurdering er at det er lite sannsynlig at innføring av en strengere fortolkning av arbeidstakerbegrepet enn det som allerede praktiseres, vil bli godtatt.

På bakgrunn av at gjeldende tolkning av arbeidstakerbegrepet allerede følger fast og langvarig praksis i EU-domstolen, tilrår ikke arbeidsgruppen at det foretas innstramminger i hvem som anses som arbeidstaker.

### **7.3.3 Stramme inn inngangsvilkår for forsørgede familiemedlemmer**

Som tidligere omtalt kan EØS-arbeidstakeres familiemedlemmer ha rett til utdanningsstøtte til utdanning i utlandet dersom familiemedlemmet er forsørget av EØS-arbeidstakeren (avledet rett). Et mulig tiltak for å begrense eksporten av

---

<sup>96</sup> I undervisningsåret 2012–2013 var det 2 566 EØS-borgere som mottok støtte fra Lånekassen til utdanning i Norge. Det antas at dette antallet vil øke som følge av endringer fra 2015–2016 i grensen mellom hvem som anses som arbeidstakere og hvem som anses som studenter, se prop. 1 for 2015.

utdanningsstøtte kunne dermed være å stramme inn tolkningen av hvilke familiemedlemmer som anses som ”forsørget av” EØS-arbeidstakeren.

Etter praksis i EU-domstolen skal det avgjøres i hvert konkrete tilfelle om familiemedlemmet er å anse som forsørget av arbeidstakeren. Søkeren må dokumentere å ha blitt forsørget av EØS-borgeren, og at vedkommende har et reelt forsørgelsesbehov. Forsørgelsen skal i utgangspunktet være av økonomisk karakter, vedvare over tid og ha en viss størrelse. Personer som har mottatt økonomisk støtte av mer tilfeldig karakter, vil ikke bli omfattet av forsørgerbegrepet. Det kan ikke kreves at arbeidstakeren har en rettslig forsørgelsesplikt, eller at barnet har forsøkt å forsørge seg selv enten gjennom arbeid eller ved å utnytte sosiale ordninger i hjemlandet. Et sentralt poeng er om arbeidstakeren har en viss forsørgelsesbyrde som det ville være en fordel for ham eller henne å slippe. Lånekassen opplyser at det i praksis svært sjelden forekommer saker der det er vanskelig å avgjøre om søker er forsørget av arbeidstakeren.

Lånekassen følger disse prinsippene ved avgjørelsen av om en søker skal anses som forsørget av en arbeidstaker. Også her vil det være vanskelig å gi generelle regler om omfanget av forsørgelsen og eventuell varighet, siden rettspraksis henviser til en konkret vurdering i hver sak. Arbeidsgruppen legger til grunn at det er lite sannsynlig at innføring av en strengere fortolkning av arbeidstakerbegrepet enn det som allerede praktiseres, vil bli godtatt.

Det bør også nevnes at det uansett kreves at søkeren selv har en tilknytning til Norge, for eksempel gjennom botid i en sammenhengende periode på minst to år i løpet av de siste fem årene, eller skolegang i tre år. En strengere praktisering av hvem som anses forsørget, ville også ha svært begrenset effekt på antallet EØS-borgere som får støtte til utdanning i utlandet, siden en innstramming i tolkningen av hvem som er forsørget kun vil berøre et fåtall personer.

På bakgrunn av at gjeldende tolkning av hvem som anses forsørget, allerede følger rettspraksis i EU-domstolen, antas det at prosessrisikoen vil være svært høy ved en innstramming. I tillegg vil innstrammingen ha effekt på svært få personer. Arbeidsgruppen tilrår på denne bakgrunn at det ikke foretas innstramminger i hvem som anses som forsørget av en arbeidstaker.

## **7.4 Vurdering av andre ytelsesspesifikke tiltak**

### **7.4.1 Stramme inn tilknytningskrav som vilkår for støtte til utdanning i utlandet**

Som nevnt over er målsetningen knyttet til eksport av utdanningsstøtte, å sikre at andelen som returnerer til Norge etter endt utdanning er høy. Det er tilleggsvilkårene om tilknytning til Norge som skal sikre at utdanningsstøtte blir gitt til studenter som sannsynligvis returnerer til Norge etter endt utdanning. Sterkere tilknytning til Norge medfører større sannsynlighet for retur etter endt utdanning, og dermed bedre oppnåelse av formålet med støtteordningen.

Som en følge av utvikling i rettspraksis og igangsatt traktatsbruddsprosedyre fra ESA, vil det for undervisningsåret 2015-2016 bli foreslått endringer i regelverket om tilknytning til Norge forut for utdanning i utlandet for norske statsborgeres og EØS-arbeidstakere og deres familiemedlemmers. Vilkår om tilknytning til Norge anses som indirekte diskriminerende fordi de etter sin art er lettere å oppfylle for nordmenn enn for EØS-borgere. Vilkårene er dermed lovlige bare hvis de er egnet og nødvendige for å oppnå et legitimt formål. Formålet om å sikre det norske samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetent arbeidskraft, anses som et legitimt formål, og vilkår om for eksempel botid kan være egnet til at formålet oppnås. Men vilkårene kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, og dagens absolutte vilkår om botid i to av de siste fem årene og norskkunnskaper tilsvarende de som stilles for å ha generell studiekompetanse i Norge, anses ikke som tillatt etter EØS-retten.

Fra og med undervisningsåret 2015-2016 vil det blir foreslått følgende vilkår om tilknytning: Tilknytningen er tilstrekkelig for søkere som har hatt sammenhengende botid i Norge i minst to av de siste fem årene før utdanningen starter, har gått på skole eller tatt utdanning i Norge i tre år, har familietilknytning til Norge kombinert med norskkunnskaper, er EØS-grensearbeidstaker som har arbeidet i Norge i minst fem år og har norskkunnskaper, eller er familiemedlem til EØS-grensearbeidstaker i Norge dersom grensearbeidstakeren har arbeidet i Norge i minst fem år, og familiemedlemmet har bodd i et annet nordisk land i denne perioden og har norskkunnskaper. I tillegg kan det gis støtte etter en skjønnsmessig vurdering dersom den samlede tilknytningen til Norge kan sies å være tilsvarende som nivået på tilknytning etter de øvrige vilkårene.

På grunn av den pågående prosessen med ESA om vilkårene, er det grunn til å anta at de vil foreta en vurdering av disse opp mot EØS-retten innen relativt kort tid.

Arbeidsgruppen ser imidlertid at det kan være grunnlag for å vurdere om det kan stilles ulike tilknytningskrav for EØS-arbeidstakere/familiemedlemmer avhengig av om de tar utdanning i eller utenfor EØS-området. Det kan være en viss mulighet for å ha strengere vilkår om tilknytning for utdanning utenfor EØS, eventuelt vurdere om det ikke foreligger en forpliktelse til å gi utdanningsstøtte utenfor EØS-området til EØS-arbeidstakere og deres familiemedlemmer. Dette vil være et tiltak som påvirker eksporten av utdanningsstøtte til land utenfor EØS, samtidig som det er EØS-retten som avgjør om dette er lovlig. En EØS-arbeidstaker (eller familiemedlem til EØS-arbeidstaker) som har rettigheter til utdanningsstøtte, skal likebehandles med norske statsborgere. Støtte til utdanning i utlandet skal gis etter like vilkår, og i utgangspunktet betyr dette sannsynligvis at utdanningsstøtte til utdanning i land utenfor EØS-området, også skal gis på like vilkår. Ulike vilkår vil trolig bli sett på som en direkte forskjellsbehandling som bare kan begrunnes i hensyn til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse. Det bør likevel vurderes om EØS-avtalens rekkevidde kan begrenses til rettigheter innenfor EØS-området.

På grunn av den pågående prosessen med ESA om tilknytningskravene med påfølgende planlagte endringer, foreslår ikke arbeidsgruppen konkrete endringer i

disse forslagene. Arbeidsgruppen tilrår imidlertid at det foretas en nærmere vurdering av mulighetene for å ha ulike vilkår for utdanningsstøtte til EØS-arbeidstakere/familiemedlemmer avhengig av om de studerer i eller utenfor EØS-land.

#### **7.4.2 Korte ned etterslepsregler**

Når familiemedlemmer til EØS-arbeidstakere får utdanningsstøtte til utdanning i utlandet, er rettigheten avledet fra arbeidstakerens sosiale rettigheter. Dette betyr at retten til utdanningsstøtte er direkte avhengig av at EØS-arbeidstakeren har, og fortsetter å ha, status som arbeidstaker i Norge. Når en søker har rettigheter til utdanningsstøtte som er avledet fra en EØS-arbeidstaker, opphører trolig denne retten når opphavspersonen ikke lenger har slik status<sup>97</sup>.

Praksis i Lånekassen har vært å kontrollere grunnlaget for rettigheter kun ved den første støttetildelingen. Dette betyr at en EØS-borger som har fått innvilget støtte til utdanning i utlandet, har fått støtte til fullføring av utdanningen. I forbindelse med forslag til andre endringer i reglene om støtterett til EØS-borgere fra og med undervisningsåret 2015–2016, er det foreslått presisert i regelverket at støtteretten faller bort når grunnlaget i forsørgerens arbeidstakerstatus faller bort. Det er også foreslått at retten til støtte skal kontrolleres i forbindelse med søknad om støtte for hvert undervisningsår.

Støtte til utdanning i utlandet utbetales to ganger i året, i forkant av hvert semester. En hyppigere kontroll enn årlig i forbindelse med søknadsbehandlingen kunne eventuelt gjennomføres halvårlig i forkant av utbetalingen for semesteret. Dette vil trolig være ressurskrevende for Lånekassen, i alle fall frem til det finnes opplysninger i andre registre som kan hentes inn og legges til grunn. En hyppigere kontroll enn halvårlig ville medføre ytterligere ressursbehov, både til selve kontrollen og til innkreving av uberettiget tildelt støtte. Dette er normalt ressurskrevende saker.

I tillegg kommer spørsmål om det er rimelig å frata en student støtte til livsopphold midt i et undervisningsår.

Arbeidsgruppen mener at det etter EØS-retten er adgang til å avslå utdanningsstøtte til studenter i utlandet fra det tidspunkt forsørgeren mister statusen som EØS-arbeidstaker i Norge. Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes nærmere om det skal innføres hyppigere kontroll av dette enn den årlige kontrollen, og hvilke konsekvenser dette skal få for studenten.

#### **7.4.3 Tiltak for å stimulere til retur**

I dag sikres andelen retur gjennom vilkår som skal vise at søkeren før utdanningen starter, har en slik tilknytning til Norge at det er sannsynlig at han eller hun vil komme tilbake til Norge etter endt utdanning.

Slike tilknytningskrav er i utgangspunktet ikke tillatt dersom de etter sin art lettere kan oppfylles av norske statsborgere enn av EØS-arbeidstakere i Norge eller deres

---

<sup>97</sup> EU-domstolen har en sak til behandling som trolig vil berøre dette temaet: C-359/13 Martens.

familiemedlemmer. I så fall anses dette som en indirekte diskriminering. Slike indirekte diskriminerende vilkår kan likevel være lovlige dersom forskjellsbehandlingen er begrunnet i tvingende allmenne hensyn, tiltakene er egnet til å oppnå formålet, og de ikke går lenger enn det som er nødvendige for å oppnå formålet. Dette er omtalt tidligere under avsnitt 7.4.

Retur kan også stimuleres gjennom insentiver i støtteordningen.

Slike tiltak vil være målrettet mot det vi har definert som problemstillingen for utdanningsstøtte, nemlig for lav returandel. Mest nærliggende kan være at utdanningsstipendet gjøres avhengig av at studenten innen en viss periode etter avsluttet utdanning, har bosatt seg i Norge. En annen mulighet kan være en ordning med ettergivelse av deler av lånet ved bosetting i Norge innen en viss tidsperiode. Den gjeldende ordningen med ettergivelse av lån for låntakere som er bosatt i Finnmark og deler av Nord-Troms, er sammenliknbar. Slike ordninger ville kunne virke som et insentiv for studentene til å returnere til Norge og benytte seg av sin kompetanse her.

Et viktig spørsmål for å vurdere de EØS-rettslige sidene ved slike tiltak er om de innføres *i tillegg til* de allerede gjeldende tilknytningskravene, eller om de innføres *til erstatning for* tilknytningskravene.

Økonomiske insentiver kan innføres alene, som erstatning for tilknytningskravene. I dagens støtteordning gjøres deler av utdanningslånet om til utdanningsstipend etter hvert som studenten fullfører utdanningen. Hvis utdanningsstipendet også gjøres avhengig av retur til Norge, vil studenter i utlandet som ikke returnerer til Norge få sin utdanning finansiert ved lån. Uten å ha tilknytningskrav til Norge ut over status som for eksempel barn av EØS-arbeidstaker i Norge, er det ikke usannsynlig at mange EØS-borgere vil velge å få finansiert sin utdanning i utlandet ved billig lån. Det er også grunn til å tro at det ville bli problemer med innkreving av slik gjeld, slik at tapene på utlån ville blitt større.

Et slikt tiltak vil trolig bli ansett som indirekte diskriminerende fordi det i realiteten vil være lettere for norske statsborgere å returnere til Norge etter endt utdanning enn det er for EØS-borgere. Isolert sett ville tiltaket sannsynligvis bli ansett som lovlig likevel fordi det skal ivareta formålet med støtteordningen, det er egnet til å bidra til oppnåelsen av formålet, og det vil trolig bli ansett for ikke å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om retur. EU-domstolen og ESA har nevnt et slikt tiltak som en mulig akseptabel løsning for å oppnå formålet med ordningen, men det har blitt omtalt som et alternativ til de tilknytningskravene som har vært tema i sakene<sup>98</sup>.

Arbeidsgruppa legger til grunn at det ikke er en aktuell løsning å erstatte dagens tilknytningskrav med økonomiske insentiver for retur.

Dersom økonomiske insentiver for retur innføres *i tillegg til* de gjeldende tilknytningskravene, påvirker det vurderingen av om vilkårene er i samsvar med EØS-

---

<sup>98</sup> C-20/12 Giersch, samt ESAs grunngitte uttalelse av 2. juli 2014.

retten. Det sentrale spørsmålet vil være om vilkårene samlet sett går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Selv om et økonomisk insentiv til retur trolig er tillatt etter EØS-retten isolert sett, vil nødvendigheten av tilknytningskravene måtte vurderes i lys av at man også har økonomiske tiltak som er ment å sikre det samme formålet om retur til Norge. Dersom vilkårene samlet sett går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om retur, er det grunn til å tro at tilknytningskravene vil bli ansett for å være i strid med EØS-retten.

Tiltaket vil også bli oppfattet som en svekkelse av støtteordningen for studenter i utlandet. Med omkring 16–17 000 studenter i utlandet hvorav 3–400 er EØS-borgere, vil tiltaket i hovedsak ramme norske statsborgere. Effekten er usikker, særlig fordi det også er andre sterke faktorer som påvirker mobiliteten, for eksempel arbeidsmarkedet, sosiale ordninger, familietilknytning og så videre. Forvaltningen vil trolig også kreve en del ressurser.

Arbeidsgruppen mener likevel det bør utredes videre tiltak der tilknytningsvilkårene kombineres med insentiver for retur til Norge etter endt utdanning.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen mener at det mest målrettede tiltaket for utdanningsstøtte, er å innføre sterkere insentiver for studentene til å returnere til Norge etter endt utdanning i utlandet, og foreslår at innføring av et slikt tiltak vurderes. Tiltaket vil trolig sikre en noe bedre oppnåelse av formålet med støtteordningen, men det vil trolig også påvirke lovligheten av vilkårene om tilknytning til Norge forut for utdanningen. Med den lave andelen EØS-borgere som i dag mottar støtte til utdanning i utlandet, vil de fleste som berøres av tiltaket være norske statsborgere. Arbeidsgruppen foreslår også å vurdere om det kan stilles ulike vilkår for utdanningsstøtte til EØS-arbeidstakere/familiemedlemmer avhengig av om de studerer i eller utenfor EØS-land, og om det skal innføres hyppigere kontroll av om retten til utdanningsstøtte til familiemedlemmer til EØS-arbeidstakere består.*

*Arbeidsgruppen foreslår ikke kjøpekraftsjustering eller kostnadsjustering av utdanningsstøtten, da dette ikke er et målrettet tiltak for utdanningsstøttens del, samt at det er en ikke ubetydelig prosessrisiko ved tiltaket. Den foreslår heller ikke endringer i hvem som skal anses som arbeidstaker eller forsørget familiemedlem av arbeidstaker, da handlingsrommet er minimalt, og tiltaket ikke vil ha særlig effekt på eksporten av utdanningsstøtte.*

## Kapittel 8 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for dagpenger

### 8.1 Innledning

Hovedregelen er at man må oppholde seg i Norge for å få norske dagpenger, det vil si at dagpengene i utgangspunktet ikke kan tas med ut av landet. I visse tilfeller skal imidlertid dagpenger ytes uten at det kan stilles krav om opphold i Norge:

- a) *arbeidsløse som har mottatt dagpenger som helt ledige i minst fire uker, har rett til å eksportere dagpengene i inntil tre måneder ved jobbsøking i et annet EØS-land*
- b) *delvis arbeidsløse (og permitterte) som under siste arbeidsforhold i Norge var bosatt i annet EØS-land, skal motta dagpenger fra Norge*<sup>99100</sup>

Arbeids- og velferdsetaten har ikke tilstrekkelig tallmateriale til å angi totale utbetalinger av dagpenger til personer som oppholder seg i utlandet. Fordi unntakene fra oppholdskravet er begrenset, er det imidlertid grunn til å anta at antallet personer som mottar dagpenger i utlandet, relativt sett, er lavt. For eksempel har det siden 2003 bare vært mellom 500 og vel 700 norske og andre EØS-borgere som har hatt dagpengene med for å søke jobb i annet EØS-land, jf. bokstav over<sup>101</sup>. Dette utgjør i overkant av 1 pst. av alle dagpengemottakere. Antallet har ikke økt nevneverdig etter EU-utvidelsen i 2004<sup>102</sup>.

Antallet EØS-borgere som mottar dagpenger mens de oppholder seg i Norge, har økt etter EU-utvidelsen i 2004, og utgjør nå i underkant av 25 pst. De aller fleste av disse får rett til norske dagpenger på grunnlag av arbeid i Norge i tilstrekkelig tid til å fylle det generelle minsteinntektskravet, det vil si *ikke* etter særreglene i forordningen.

Forordningen har også særskilte bestemmelser når det gjelder helt arbeidsløse som under siste arbeidsforhold i Norge var bosatt i annet EØS-land og reiste hjem sjeldnere enn en gang per uke<sup>103</sup>. Spørsmålet er om disse har krav på dagpenger utbetalt i bostedslandet eller om de *kun* får slik rett dersom de velger å bli i Norge for å søke arbeid. Som nevnt foran legger Norge til grunn at sistnevnte forståelse er den korrekte. Velger de å vende tilbake til bostedslandet, legger derfor Norge til grunn at det er bostedslandet som skal utbetale dagpenger<sup>104</sup>. Denne tolkningen innebærer en

---

<sup>99</sup> Det er ytterligere noen få, helt spesielle grupper som etter lovvalgsreglene i forordningen skal motta norske dagpenger i utlandet (se om lovvalg)

<sup>100</sup> I tillegg er det av andre grunner (enn reglene i forordningen) gjort unntak for kortvarige utenlandsopphold bl a i forbindelse med jobbintervju og etabeling av virksomhet.

<sup>101</sup> Gjennomsnittlig antall dagpengemottakere 2011: 59 765, 2012: 53 120, 2013: 53 685. Antall eksportsaker har gjennomsnittlig ligget på i overkant av 500 saker.

<sup>102</sup> Det er imidlertid flere nå enn tidligere, som reiser til Sverige og Polen, noe som tyder på at mens det tidligere først og fremst var norske arbeidssøkere som reiste ut, er det nå flere andre EØS-borgere som tar dagpengene med mens de søker jobb i hjemlandet.

<sup>103</sup> Se også vedlegg 2 avsnitt 3.2.

<sup>104</sup> Tolkningen er blant annet basert på ordlyden i artikkel 65 nr. 2 andre ledd og EU-domstolens avgjørelse i sak C-443/11 *Jeltes* som ble avsagt etter EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-3/12 *Jonsson*.

utnyttelse av et mulig handlingsrom, som det er heftet en klar prosessrisiko ved<sup>105</sup>. ESA har mottatt en klage fra en enkeltperson, om denne problemstillingen<sup>106</sup>. Saken er p.t. under behandling også i Trygderetten. Dersom den norske tolkningen ikke vinner frem, vil det være en økt risiko for en økning i omfanget av eksport, da det er grunn til å tro at mange EØS-borgere som arbeider i Norge, tilhører denne gruppen. De vil da altså kunne få rett til norske dagpenger utbetalt i bostedslandet.

Sammenleggingsprinsippene i forordningen innebærer at det tas hensyn til perioder med rett til arbeidsløshetsytelser i annet EØS-land når det vurderes om en arbeidstaker oppfyller inngangsvilkårene for rett til dagpenger i Norge. Denne bestemmelsen sammen med relativt liberale inngangsvilkår for rett til dagpenger etter folketrygdloven, gjør at utenlandske arbeidstakere som blir arbeidsløse her, vil få rett til dagpenger fra Norge etter kortvarige arbeidsforhold, og også etter lengre perioder med ledighet i annet EØS-land.

*Eksempel:*

*A har vært arbeidsløs siden han mistet jobben i Estland i september 2011. I desember 2013 får A arbeid i Norge, jobber en uke, og blir deretter sagt opp. Han fyller kravet til minste arbeidsomfang iht. dagpengeforskriften § 13-5 annet ledd, fordi han arbeidet tilsvarende full tid i Estland i de 32 første ukene av 2011. Han får innvilget dagpenger i Norge, og disse blir beregnet utelukkende på grunnlag av hans norske inntekt. Han må i utgangspunktet oppholde seg i Norge i hele dagpengeperioden (maks 104 uker), men kan etter fire uker som helt ledig dagpengemottaker, ta dagpengene 'hjem' til Estland i en tremånedersperiode, jf. overfor.*

Samtidig er nivået på norske dagpenger høyt sammenlignet med nivået i mange EØS-land. I land med lavere kostnadsnivå enn Norge vil arbeidsløse som mottar norske dagpenger, ha svake insentiver til aktiv jobbsøking. Til tross for at det er relativt klare krav til aktivitet i dagpengeregelverket, kan det være et problem å følge opp og kontrollere disse når det gjelder personer som ikke oppholder seg i Norge.

## **8.2 Vurdering av tiltak**

Selv om eksporten er begrenset, gir disse forholdene likevel grunn til å vurdere tiltak som kan forebygge en mer omfattende eksport av ytelsen. Siden Norge er bundet av forordningen, herunder kravet om likebehandling som også er fastsatt i EØS-avtalen, må slike tiltak vurderes innenfor rammen av disse regelsettene. Plikten til å utbetale dagpenger til de ovennevnte gruppene av dagpengemottakere som bor/oppholder seg i utlandet, kan imidlertid ikke innsnevres.

---

<sup>105</sup> EFTA-domstolen kom i sak E-3/12 *Jonsson* til at Norge ikke kunne anvende et krav om opphold i Norge. Denne saken ble avgjort på grunnlag av forordning 1408/71 som hadde en lignende, om enn ikke identisk regulering.

<sup>106</sup> ESA-ref.: Case No: 75123, Event No: 700162.

Det som dermed kan vurderes, er om det er rom for å redusere selve utbetalingen (kostnadsjustering/kjøpekraftsjustering), om innretningen på dagpengene kan endres slik at det er mindre attraktivt/praktisk å eksportere dem (omgjøring til tjenesteyting/naturalytelser eller direkte utgiftsgodtgjørelser og lignende), eller om det kan/bør gjøres andre, generelle endringer i ordningen, som også har en begrensende effekt (endre inngangsvilkår, øke aktivitetskrav, styrke oppfølging og kontroll, endre/styrke sanksjoner med videre).

*Innstramming av arbeidstakerbegrepet som vilkår for medlemskap i folketrygden* (jf. avsnitt 4.5), vurderes som relevant for dagpenger. Som nevnt ovenfor, innebærer sammenleggingsprinsippet at opptjente rettigheter i annet EØS-land, kan gi rett til norske dagpenger etter bare én dags arbeid, ettersom man i dag blir medlem av folketrygden idet man begynner å arbeide i Norge. Dette vil riktig nok også være tilfellet dersom en strammer inn vilkårene for å anses som arbeidstaker i Norge i folketrygdlovens forstand, men ved å stille krav om et minste antall timer per uke for å kunne betraktes som arbeidstaker, kan man unngå at helt ubetydelig arbeid – og eventuelle fiktive arbeidsforhold - gir grunnlag for medlemskap og derved for dagpenger med videre. Det vises for øvrig til de generelle vurderingene ovenfor i avsnitt 4.5.

En eventuell *endring av etterslepsreglene* for medlemskap, jf. ftrl § 2-14, antas ikke å ha effekt for dagpengeutbetalingene, fordi det i tillegg til medlemskap, som hovedregel stilles krav om opphold i Norge. Reiser man ut av landet, vil man dermed som hovedregel ikke ha rett til dagpenger, selv om man fortsatt er medlem av folketrygden. Personer som er omfattet av forordningen, og som altså skal motta dagpenger fra Norge som siste arbeidsland, skal ha arbeidsløshetsytelser som om de var bosatt i Norge – altså legges det i praksis til grunn at de opprettholder medlemskapet selv om arbeidet er opphørt og de ikke er bosatt i landet. I henhold til artikkel 11 nr. 2 i forordningen anses man fortsatt som arbeidstaker i henhold til forordningen så lenge man mottar kontantytelser som følge av aktiviteten. Altså opprettholdes medlemskapet som arbeidstaker så lenge man fyller (øvrige) vilkår for rett til dagpenger. Kravet om opphold i Norge fører antakelig også til at Arbeids- og velferdsetaten i praksis ikke stiller spørsmål om bosted, dersom søker oppgir adresse i Norge, med mindre andre opplysninger i saken gir grunnlag for det. I praksis har med andre ord etterslepsreglene liten selvstendig betydning for retten til dagpenger, og det er vanskelig å se effekten av en endret etterslepsregel. Etterslepsreglene har med andre ord *i praksis* liten selvstendig betydning og det er vanskelig å vurdere effekten av en endret etterslepsregel.

For dagpenger vurderes ellers følgende tiltak som mest aktuelle:

Ulike former for *kjøpekraftsjustering* antas å være et effektivt tiltak for å hindre eksport av dagpenger, og motvirke blant annet manglende insentiver til aktiv jobbsøking som utbetaling av norske dagpenger i lavkostland kan innebære (jf. ovenfor). Som det fremgår av de generelle vurderingene i avsnitt 4.8, vurderes imidlertid prosessrisikoen ved å innføre kjøpekraftsjusteringer bare i eksportsituasjonen som vesentlig, og noe

mindre dersom det også foretas en nasjonal justering. Som også nevnt i avsnitt 4.8, vil det forhold at dagpengene er en ytelse man får rett til etter en viss opptjening, med innbetaling av skatt, avgifter med videre, og beregnes ut ifra egen opptjent inntekt, være et moment imot slike justeringer. Tatt i betraktning av eksportmuligheten for dagpengene er svært begrenset i utgangspunktet, samt at ytelsen er kortvarig (iallfall når det gjelder tre-måneders eksport), er det videre grunn til å anta at de administrative utfordringene knyttet til utforming og praktisering av kjøpekraftsjustering av dagpengene, vil overstige innsparingene i selve dagpengeutbetalingene. Vi anser det videre som lite aktuelt å kostnadsjustere ytelsen, blant annet fordi dagpengene skal dekke et generelt inntektstap, og ikke er knyttet til bestemte kostnader (jf. sykepenger og arbeidsavklaringspenger)

Det vurderes som aktuelt å vurdere generelle *innstramminger i inngangsvilkårene* for dagpengene, herunder vilkår knyttet til forutgående arbeidstid eller lønn. Slike generelle tiltak vil kunne ha effekt på eksporten ved at færre får rett til ytelsen. Aktuelle endringer i inngangsvilkårene blir p.t. nærmere utredet i en arbeidsgruppe som vurderer dagpengeordningen særskilt. Arbeidsgruppen går derfor ikke nærmere inn på dette i denne rapporten, men det vises til de vurderinger og tilrådinger som vil bli gjort i den andre arbeidsgruppen om dagpengeordningen.

Det er grunnlag for å anta at *økte krav om aktivitet* som vilkår for å motta / opprettholde retten til ytelse, kan være effektive. Uten at aktivitetskravene oppfylles, faller retten til ytelsen bort. Det er i dag et grunnleggende vilkår for å få rett til dagpenger at man kan anses som reell arbeidssøker. I dette ligger et krav om å være aktiv arbeidssøker og (som hovedregel) fullt geografisk og yrkesmessig disponibel i hele dagpengeperioden. I forskrift har Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å pålegge spesifikke aktivitetskrav som underbygger kravet om å være reell arbeidssøker. Lovgrunnlaget for å intensivere konkrete aktivitetskrav er dermed allerede til stede.

Selv om det allerede stilles krav til aktivitet, kan det være rom for innstramminger, særlig når det gjelder praktisering og oppfølging av kravene. Dette gjelder blant annet plikten til aktivt å søke arbeid, møte på jobbintervju, til å ta imot ethvert relevant arbeid, melde seg regelmessig til myndighetene med mer. Slik melding skjer i dag oftest elektronisk. Et spørsmål er om det er mulig å kreve personlig oppmøte. Dette måtte eventuelt begrunnes i at personlig oppmøte for Arbeids- og velferdsetaten eller andre øker sannsynligheten for å få arbeid. Det antas at det kan være muligheter for en viss innstramming her, men en eventuell endring kan ikke gå lenger enn nødvendig, og det kan derfor neppe kreves personlig oppmøte for ofte. Om kontakten med Arbeids- og velferdsetaten kan gjennomføres like effektivt per telefon, e-post eller internett, vil personlig oppmøte ikke kunne kreves. Personlig oppmøte bare for oppmøtets skyld vil ikke tilfredsstillende EØS-rettens krav.

Et annet mulig tiltak er å innføre en viss form for arbeidsplikt *i Norge* mens man er arbeidssøkende. I dag er det anledning til å utføre arbeid for frivillige organisasjoner med mer uten at dette går utover muligheten til å få dagpenger. Det er mulig å tenke seg en lignende ordning som et vilkår for å få dagpenger. Arbeidsgruppen vurderer

ikke en slik ordning her da dette faller innunder arbeidsgruppen som spesielt ser på regulering av dagpenger. Det er likevel grunn til å nevne at en slik arbeidsplikt kan tenkes å kunne begrunnes med at en løpende tilknytning til det norske arbeidslivet vil styrke muligheten for å lykkes med å komme ut av arbeidsløsheten. Som andre vilkår, kan en slik plikt ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig for å nå dette eller andre lovlige hensyn.

Vi legger til grunn at økte aktivitetskrav må gjelde alle dagpengemottakere, ikke bare de som eventuelt oppholder seg i utlandet.

Praktiseringen av aktivitetskravene er avgjørende for hvordan de faktisk virker. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler selv om praktisering av aktivitetskravene i dag:

”I Arbeids- og velferdsetaten sine retningslinjer for oppfølging, (standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning) er det tydeliggjort at bruker skal kartlegges slik at bruker fremstår som reell arbeidssøker. I styringsdialogen med fylkene er det beskrevet i Mål og disponeringsbrev for 2014 at *«kravene om yrkesmessig og geografisk mobilitet i dagpengeregelverket skal praktiseres konsekvent og strengt»*.

Dette innebærer i praksis at bruker skal ha registrert opplysninger som er mulig å matche mot arbeidslivet gjennom en jobbmatch. I en slik kartlegging ser man også på om bruker er reell arbeidssøker opp mot geografisk og yrkesmessig mobilitet. En slik jobbmatch hvor bruker blir presentert for ledige stillinger som samsvarer med arbeidssøkers praksis og utdanning, skal også gjennomføres i enhver oppfølgingsamtale med bruker, eller være avtalt som en aktivitet i avtale om aktivitet eller aktivitetsplan. Rutiner og regelverk er tydelig på at aktivitetskrav skal stilles, etterleves og følges opp. I de tilfeller bruker ikke etterkommer adferdskravene vil det bli iverksatt sanksjoner i henhold til dagpengeregelverket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har undersøkt praksis i fylker og fått bekreftet at praktiseringen av adferdskravene varierer mellom fylkene og internt i fylkene. Det er uansett direktoratets inntrykk at regelverket er tydelig nok, men at Arbeids- og velferdsetaten enda har litt å gå på når det gjelder etterlevelse.

Økte aktivitetskrav har begrenset effekt dersom de ikke følges opp. For at aktivitetskrav skal ha en effekt, må Arbeids- og velferdsetaten ha mulighet for å kontrollere om pålagt aktivitet følges opp. I tillegg må for eksempel krav om å delta i arbeidsrettede aktiviteter følges opp med hjelp til å finne aktuelle kurs, tilbud om arbeidsmarkedstiltak og lignende, tips om aktuelle jobber og så videre. En konkret arbeidsplikt ut over det gjeldende vilkåret om å ta ethvert arbeid forutsetter dessuten at det finnes arbeidsgivere som kan tilby arbeid. Individuell oppfølging er ressurskrevende, og erfaringsmessig vet vi at det er mer krevende å drive oppfølging (og kontroll) med personer som ikke oppholder seg i Norge. Økte aktivitetskrav om økt oppfølging og kontroll forutsetter dermed at dagpengemottakere blir prioritert i Arbeids- og velferdsetaten.

I dagpengeregelverket er det sanksjoner mot manglende aktivitet i form av regler om tidsbegrenset bortfall for eksempel overfor den som uten rimelig grunn takker nei til tilbud om jobb eller arbeidsrettet tiltak. Bruken av slike sanksjoner kan si noe om i hvilken grad dagpengemottakere faktisk blir fulgt opp.

Dagpengearbeidsgruppen vurderer for øvrig også sanksjonsreglene.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen vurderer endringer i arbeidstakerbegrepet for medlemskap som et tiltak som kan ha effekt på eksporten av dagpenger.*

*Kjøpekraftsjustering vil være et effektivt tiltak for å begrense eksport. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8. Endring av etterslepsregler for medlemskap vil trolig ha liten effekt på dagpenger. Økte krav til aktivitet, oppfølging og kontroll av dagpengemottakere, vurderes som effektive, også med henhold til eksport, og tilrås. Innstramminger i vilkårene for rett til dagpenger vil indirekte kunne få effekt for eksport, og utredes sammen med andre tiltak, nærmere i den særskilte arbeidsgruppen som vurderer dagpengene.*

## **Kapittel 9 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for sykepenger**

### **9.1 Innledning**

Formålet med sykepenger er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade.

For å få rett til sykepenger må vedkommende ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før arbeidsuførheten. En EØS-borger som er bosatt i et annet EØS-land og som er yrkesaktiv i Norge, har rett til sykepenger fastsatt etter de norske reglene. Tid med yrkesaktivitet i annet EØS-land skal medregnes for å fylle vilkåret, jf. forordningen artikkel 6. En dansk statsborger som arbeider i Norge (uten å ha flyttet hit), vil således ha rett til sykepenger fra folketrygden utbetalt i Danmark. Satt på spissen er det nok med en arbeidsdag i det norske arbeidsforholdet før sykmelding, for å få rett til å få utbetalt sykepenger fra Norge under opphold i et annet EØS-land. Saker der Arbeids- og velferdsetaten har grunn til å tro at det kan foreligge fiktive arbeidsforhold, blir grundig kontrollert.

Inntektsgrunnlaget må minst utgjøre 50 pst. av grunnbeløpet. Grunnlaget tilsvarer den aktuelle ukeinntekten på sykmeldingspunktet omregnet til helårsinntekt. Inntekt fra annet EØS-land kan ikke medregnes for å fylle dette kravet. Sykepenger til arbeidstakere gis med 100 pst. av inntektsgrunnlaget, begrenset opp til seks ganger grunnbeløpet (G), det vil si 530 220 kroner per 1. mai 2014.

Det skal ytes graderte sykepenger hvis vedkommende har en restarbeidsevne. Sykmeldingen/legeerklæringen skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering. Den sykemeldte plikter også å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøter. Dette gjelder også for personer bosatt utenfor Norge. Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem eller vedkommende ikke har et arbeidsforhold. Senest når arbeidsuførheten har vart i 26 uker, skal etaten avholde et dialogmøte.

Institusjonen i bostedslandet skal sørge for at medlemmet straks blir undersøkt av lege slik at arbeidsuførheten kan konstateres. Norge kan ikke uten videre akseptere alle sykmeldinger som kommer fra andre EØS-land. Dersom de ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger til å vurdere graderte sykepenger, må det innhentes en ny legeerklæring. Det er institusjonen i bostedslandet som medisinsk og administrativt skal fungere som kontrollinstans. Selv om institusjonen i bostedslandet har ansvaret for oppfølging, vil Norge kunne foreta den samme oppfølgingen som for personer som oppholder seg i Norge i den utstrekning det er et vilkår for fortsatt rett til sykepenger. Etter gjennomføringsforordningen artikkel 27 vil Arbeids- og velferdsetaten når som helst kunne kreve at den sykemeldte blir undersøkt av en lege som etaten selv velger. Innsending av legeerklæring fritar ikke den sykemeldte for dennes plikter etter folketrygdloven, særlig overfor arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren og/eller Arbeids- og velferdsetaten kan be arbeidstakeren delta i aktiviteter som skal bidra til å få

ham/henne tilbake i arbeid. NAV Internasjonalt har organisert seg med en egen oppfølgingsseksjon, der ambisjonsnivået er at brukere i utlandet skal følges opp på samme måte som alle andre.

Det er svært vanskelig å få pålitelige tall for utbetaling av sykepenger i EØS-land. Grunnen er blant annet at arbeidsgiver i mange tilfeller forskutterer sykepenger, og deretter krever refusjon fra trygden. Ettersom refusjonen i en del tilfeller kommer flere måneder på etterskudd, vil ikke statistikken fange opp hvorvidt den sykmeldte er/var bosatt i Norge i den aktuelle perioden.

## 9.2 Vurdering av de horisontale tiltakene

Arbeidsgruppen vurderer her om det er mulig/hensiktsmessig å tilpasse sykepengeregelverket til noen av de horisontale tiltakene som er nevnt i kapittel 4.

Arbeidsgruppen antar at det er lite realistisk å nå frem med et *krav om faktisk opphold i Norge*. Etter dagens regler har Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å kreve at den sykmeldte skal delta i aktiviteter som skal bidra til å få ham/henne tilbake i arbeid. Den sykmeldte plikter uansett å bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt, må ta imot tilbud om behandling med videre og plikter å gjennomføre oppfølgingsplaner og delta i dialogmøter. Det vil derfor trolig være vanskelig å finne tungtveiende allmenne hensyn som begrunnelse for et slikt generelt krav om opphold i hele sykmeldingsperioden, avsnitt 4.4. Imidlertid foreslår arbeidsgruppen nedenfor at aktivitetspliktene skal kreves gjennomført i Norge der dette er mulig. Etter arbeidsgruppens vurdering vil det, gitt muligheten som i dag finnes for å pålegge den sykmeldte aktivitetskrav, være svært vanskelig å argumentere for at det er tvingende allmenne hensyn for å stille *krav om bosted lokalt i Norge* for rett til sykepenger. Å gjøre sykepenger om til en *kommunal ordning* vil ikke i seg selv være tilstrekkelig for å hindre eksport. Dersom det blir opp til hver enkelt kommune å ha en sykepengeordning, er det stor sannsynlighet for at den kommunale sykelønnsordningen må eksporteres også til EØS-borgerne som jobber i kommunen, men ikke bor der. De kommunene som eventuelt velger å ikke ha en sykelønnsordning, vil naturlig nok heller ikke måtte eksportere en slik ytelse. Etter arbeidsgruppens vurdering er det overveiende sannsynlig at sykepenger må kunne eksporteres til EØS-borgere selv om en oppstiller krav om opphold, krav om bosted lokalt i Norge eller omgjør sykepenger til en kommunal ordning.

Sykepenger skal erstatte inntektstapet vedkommende har på grunn av sykdom. Størrelsen på ytelsen er direkte knyttet til inntekten som er falt bort, og kan naturlig nok ikke *omgjøres til en naturalytelse*. Det er vanskelig å se for seg hvordan ytelsen skal kunne gjøres om til en refusjonsordning der vedkommende kan søke refusjon av alle utgifter han eller hun ellers dekker ved hjelp av lønn (*ulike former for kostnadsdekning*) eller å gi et standardbeløp basert på gjennomsnittlig inntekt i bostedslandet (*kostnadsjustering*), jf. avsnitt 4.7.

Arbeidsgruppen vurderer under avsnitt 4.8 og punkt 5.2.1 spørsmålet om en ytelse kan *justeres etter kjøpekraften* i vedkommende land slik at den reelle verdien blir den samme

som i Norge. Et slikt tiltak vil redusere eksporten av sykepenger. Hvor stor reduksjonen vil være, vil være avhengig av hvilke land mottakerne er bosatt i. Det foreligger ikke tilstrekkelig tallmateriale for å kunne anslå størrelsen på reduksjonen. Det knytter seg noen særlige utfordringer til sykepenger. Det legges til grunn at det er uaktuelt å be arbeidsgivere om å kjøpekraftsjustere sykepengene som de plikter å utbetale for de første 16 dagene. De vil trolig uansett ikke kunne pålegges å utbetale en ytelse høyere enn avtalt dersom den sykmeldte er bosatt i et land med høyere kostnadssystem. Arbeidsgivere forskutterer i dag i stor grad sykepenger for resten av perioden og får deretter refusjon fra Arbeids- og velferdsetaten. Kjøpekraftsjustering vil i mange tilfeller medføre at arbeidsgiverne ikke får refundert hele beløpet, fordi sykepengene etter justeringen blir lavere enn hva de har lagt til grunn. Som tidligere nevnt, har etaten i dag heller ikke tilstrekkelige systemer til å fange opp hvorvidt vedkommende har oppholdt seg i Norge eller ikke i refusjonsperioden. Prosessrisikoen ved et slikt tiltak er vesentlig, se avsnitt 4.8. Risikoen reduseres noe hvis det gjøres jevnlige og reelle justeringer også nasjonalt. Nasjonal justering er imidlertid uaktuelt for en ordning som skal erstatte den bortfalte inntekten. Det er gjort nærmere rede for de administrative utfordringene ved kjøpekraftsjustering under punkt 5.2.1.

Det er som nevnt et vilkår for rett til sykepenger at inntektsgrunnlaget tilsvarer minst 50 pst. av grunnbeløpet, noe som krever at arbeidstakeren (eller den næringsdrivende) har yrkesaktivitet av et visst omfang. Å heve minstenivået på inntektsgrunnlaget eller å øke dagens krav om minst fire ukers forutgående opptjening for rett til sykepenger vil eventuelt måtte gjøres for alle enten de er bosatt i Norge eller ikke. Sammenleggingsprinsippet innebærer at kravet til forutgående opptjening kan oppfylles gjennom opptjening i annet EØS-land i den aktuelle perioden. Etter arbeidsgruppens vurdering er verken en *utvidelse av kravet til forutgående yrkesaktivitet* eller andre *innstramminger av arbeidstakerbegrepet* eller *innstramming av inngangsvilkårene* egnede tiltak for å hindre eksport av sykepenger. Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramming av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramming vil bare få betydning for rett til sykepenger i den grad kravet settes strengere enn kravet til minste inntektsgrunnlag for sykepenger.

En avkorting eller oppheving av dagens regler for *etterslep* vil kunne ha en viss effekt på eksport av sykepenger. Det er et krav om at vedkommende har vært i arbeid i minst de siste fire ukene umiddelbart før han eller hun ble syk. Imidlertid er det i dag en egen etterslepsbestemmelse for sykepenger i ftrl § 8-47 som sikrer at yrkesaktive medlemmer fortsatt har rett til sykepenger dersom de på sykmeldingstidspunktet har vært midlertidig ute av inntektsgivende arbeid i mindre enn en måned. De må da være medlemmer av folketrygden i denne måneden. En oppheving av etterslepsreglene for medlemskap, vil innebære at de personene som utelukkende er medlem som arbeidstaker og som blir syke etter at arbeidsforholdet er opphørt, men innen en måned, ikke lenger vil rett til sykepenger.

Det er i dag aktivitetskrav for sykepengemottakere. Disse gjelder også for mottakere som ikke oppholder seg i Norge. Arbeidsgiveren og/eller Arbeids- og velferdsetaten kan be arbeidstakeren delta i aktiviteter som skal bidra til å få ham/henne tilbake i arbeid, og etaten kan kreve at den sykmeldte blir undersøkt av en lege som etaten selv velger. Det er derfor ikke hensiktsmessig å *utvide aktivitetsplikten* for rett til sykepenge gjennom lov- eller forskriftsendringer

Oppfølging av personer som bor i et annet land medfører imidlertid i praksis en rekke utfordringer. Arbeidsgivere kan bli usikre på hvordan de skal følge opp sin ansatte, noe som igjen kan føre til dårlige oppfølgingsplaner. Krav til dokumentasjon av sykdom varierer fra land til land, noe som fører til at NAV Internasjonalt bruker lengre tid for å få innhentet de medisinske opplysninger de trenger for å vurdere retten til ytelse. Det er ikke alle EØS-land som gir graderte sykmeldinger. Etaten må i slike tilfeller sikre at muligheten for å kunne være noe i jobb blir tilstrekkelig belyst gjennom supplerende/utfyllende medisinske erklæringer. Det er også en utfordring at brukere er vant til å forholde seg til reglene som gjelder i bostedslandet, og kan foreta handlinger som ikke er forenlig med det norske lovverket. Det er derfor viktig at Arbeids- og velferdsetaten gir god og målrettet informasjon til arbeidsgivere og sykmeldte arbeidstakere i slike situasjoner. Det er også viktig at etaten samarbeider med institusjonen i bostedslandene og benytter de mulighetene som ligger i regelverket og gjennomføringsforordningen, slik at personer som ikke er bosatt i Norge får den samme oppfølgingen de ville fått som bosatt her. Dette innebærer også krav til opphold i Norge der dette kan begrunnes med aktivitetsplikten, som deltakelse i dialogmøter, la seg undersøke av den legen som etaten utpeker, utprøving av tilrettelegging på arbeidsplassen med mer.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert kjøpekraftsjustering som et effektivt tiltak for å begrense eksporten av sykepenge innenfor EØS. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8. Strengere inngangsvilkår (opptjenings- og yrkesaktivitet) og innstramming av arbeidstakerbegrepet vil være lite treffsikre tiltak. Oppheving av dagens regler for etterslep vil kunne ha en viss effekt på eksporten. Arbeidsgruppen foreslår ikke å utvide aktivitetsplikten gjennom lov- eller forskriftsendringer, men foreslår å praktisere denne strengere, herunder kreve opphold i Norge under gjennomføring av aktiviteter, og sikre at personer som ikke er bosatt i Norge følges opp minst like tett som dem som bor i Norge.*

## **Kapittel 10 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for omsorgspenger, pleiepenger og opplæringspenger**

### **10.1 Innledning**

Omsorgspenger, opplæringspenger og pleiepenger skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer i forbindelse med barns sykdom, barns funksjonshemming og pleie av nærstående i livets slutfase.

Ytelsene beregnes som sykepenger, og bestemmelsene om krav til forutgående opptjening og rett til sykepenger under opphold i Norge eller i utlandet gjelder tilsvarende. Ytelsene kan følgelig eksporteres til et annet EØS-land.

Det siste året (juli 2013–juni 2014) fikk NAV Internasjonalt inn totalt 205 søknader om disse ytelsene. En del av disse gjelder pleiepenger, og en del gjelder utvidet antall dager med omsorgspenger på grunn av barn med kronisk sykdom. Tallene viser ikke hvor stor andel som går til EØS-land, noen gjelder antagelig også frivillige medlemmer i land utenfor EØS. Samlet antall innvilgede ytelser etter folketrygdloven kapittel 9 betalt av folketrygden per 1. kvartal 2014 var 10 628.

### **10.2 Vurdering av horisontale tiltak**

Arbeidsgruppen viser til vurderingen under sykepenger, se kapittel 8. De samme forholdene gjør seg i all hovedsak gjeldende for omsorgspenger, opplæringspenger og pleiepenger. Det er imidlertid ikke de samme aktivitetskravene som for sykepenger, da ytelsene mottas på grunn av andres sykdom. Ytelsene graderes imidlertid etter hvor mye personen kan jobbe på tross av barnets pleiebehov, slik at det legges opp til å kunne kombinere ytelsene med arbeid.

Omsorgspenger gis et visst antall dager i løpet av et år (i mange tilfeller kun for inntil 10 dager) og det er arbeidsgiver som betaler omsorgspenger for de første 10 dagene. Opplæringspenger ytes til foreldre som deltar på foreldrekurs når det er nødvendig for å kunne ta seg av et funksjonshemmet barn. Dette er som regel ikke langvarige kurs. Fordi omsorgspenger og opplæringspenger i de fleste tilfellene gis for en kortere periode, er eksporten i dag begrenset. Det er derfor ikke hensiktsmessig å vurdere ytterligere endringer i regelverket opp mot de horisontale tiltakene i kapittel 4.

Regjeringen har varslet at den vil gjennomgå pleiepengeordningen. Etter arbeidsgruppens vurdering er det derfor ikke nå hensiktsmessig å vurdere endringer i regelverket for pleiepenger med sikte på å begrense eksport. Arbeidet vil starte opp i 2014. Arbeidsgruppen legger til grunn at man i dette arbeidet også vurderer innrettingen opp mot trygdeeksport.

### **10.3 Vurdering av eventuelle ytelsesspesifikke tiltak**

Det er vilkår for rett til omsorgs-, pleie- og opplæringspenger at inntektsgrunnlaget tilsvarer minst 50 pst. av grunnbeløpet, noe som krever at arbeidstakeren (eller den

næringsdrivende) har yrkesaktivitet av et visst omfang. Å heve minstenivået på inntektsgrunnlaget eller å øke dagens krav om minst fire ukers forutgående opptjening for rett til ytelsen vil eventuelt måtte gjøres for alle enten de er bosatt i Norge eller ikke. Sammenleggingsprinsippet innebærer at kravet til forutgående opptjening kan oppfylles gjennom opptjening i annet EØS-land i den aktuelle perioden. Etter arbeidsgruppens vurdering er verken en *utvidelse av kravet til forutgående yrkesaktivitet* eller *andre innstramminger av inngangsvilkårene* egnede tiltak for å hindre eksport av omsorgs-, pleie- og opplæringspenger. Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramming av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramning vil bare få betydning for rett til omsorgs-, pleie- og opplæringspenger i den grad kravet settes strengere enn kravet til minste inntektsgrunnlag for ytelsen (50 pst. av grunnbeløpet i årlig inntekt).

*Oppsummering: Arbeidsgruppen viser til oppsummeringen under kapittel 9 om sykepenger. De samme vurderingene gjør seg gjeldende her, med unntak av å utvide eller stramme inn praktiseringen av aktivitetskravene. Dette er ikke relevant for denne ytelsen. Da regjeringen skal gjennomgå pleiepengeordningen, foreslår arbeidsgruppen at arbeidet også vurderer en eventuell ny innretning opp mot trygdeeksport.*

## **Kapittel 11 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader**

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt mens man får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Tilleggsstønader skal kompensere for bestemte utgifter som medlemmet har knyttet til gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak, det vil si utgifter knyttet til undervisningsmateriell, daglige reiser, hjemreiser, flytting, bolig og barnetilsyn.

### **11.1 Arbeidsavklaringspenger**

#### **11.1.1 Innledning**

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at vedkommende har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før han eller hun setter frem krav om ytelsen, eller har vært medlem i minst ett år umiddelbart før kravet settes frem og i denne tiden har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid. Dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet til forutgående tid, skal perioder med yrkesaktivitet i annet EØS-land medregnes. Satt på spissen er det nok med en dag i Norge for å få rett til arbeidsavklaringspenger. Det kan gjøres unntak fra kravet om forutgående medlemskap dersom særlige grunner gjør det rimelig (som stor tidligere tilknytning til Norge). I denne vurderingen skal EØS-borgere likestilles med norske borgere. EØS-avtalen gir adgang til å oppholde seg i andre EØS-land, forutsatt at kravene til aktivitet (delta på arbeidsrettede tiltak og/eller få medisinsk behandling) og kontakt med Arbeids- og velferdsetaten er oppfylt.

Det er et vilkår at vedkommende på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Arbeidsavklaringspenger tilsvarer 66 pst. av grunnlaget, og reduseres forholdsmessig dersom vedkommende bare har tapt en del av sin restarbeidsevne. Grunnlaget tilsvarer pensjonsgivende inntekt i kalenderåret før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten eller gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før samme tidspunkt. Selv om det ikke foreligger arbeidsinntekt i Norge gjennom alle de tre siste årene i forkant, skal den norske arbeidsinntekten benyttes ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget. For arbeidsperioder i andre EØS-land (i den aktuelle perioden) skal det fastsettes en beregnet inntekt. Dette gjøres ved at man finner hva inntektsnivået var i Norge for det enkelte kalenderår og "godskriver" det også for arbeidsperioden i utlandet.<sup>107</sup> Det er et vilkår for rett til ytelsen at vedkommende får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller etter å ha prøvd behandling/tiltak fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid. Ved fravær fra den aktiviteten som er fastsatt i aktivitetsplanen, faller arbeidsavklaringspengene bort inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.

---

<sup>107</sup> Dersom vedkommende i et kalenderår jobbet i Norge i 5 måneder og i Sverige i 7 måneder, fastsettes månedlig inntekt ved å dividere pensjonsgivende inntekt i Norge med 5 og godskrive denne for 7 måneder. Var den pensjonsgivende inntekten 150 000 kroner (månedlig inntekt 30 000 kr), godskrives ytterligere 210 000 kroner for tiden i Sverige (7x30 000 kroner), og grunnlaget for dette kalenderåret blir 360 000 kroner.

Arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er påkrevd for å kunne gjennomføre den fastsatte aktiviteten med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn fire år. Perioden kan i særlige tilfeller forlenges.

### **11.1.2 Vurdering av horisontale tiltak**

Arbeidsgruppen vurderer her om det er mulig/hensiktsmessig å tilpasse regelverket for arbeidsavklaringspenger til noen av de horisontale tiltakene som er nevnt kapittel 4.

Arbeidsgruppen vurderer i avsnittene 4.2 og 4.4 handlingsrommet når det gjelder muligheten for å oppstille et krav om blant annet bosted lokalt i Norge eller et krav om faktisk opphold i Norge. I likhet med vurderingen for sykepenger mener arbeidsgruppen at det er lite realistisk å nå frem med et *krav om bosted lokalt i Norge eller faktisk opphold* i hele stønadperioden i Norge så lenge mottakeren uansett plikter å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid, medvirke til utarbeidelse av aktivitetsplanen og motta behandling og/eller delta på et arbeidsrettet tiltak i tråd med planen. Dersom det ikke er hensiktsmessig at vedkommende mottar behandlingen eller deltar på arbeidsrettet tiltak i annet EØS-land, vil vilkårene for ytelsen ikke (lenger) være oppfylt. Imidlertid foreslår arbeidsgruppen nedenfor at aktivitetspliktene skal kreves gjennomført i Norge der dette er mulig.

Ordningen har en minsteytelse for personer uten tidligere opptjening eller med lav tidligere opptjening, men kan likevel ikke sies å være en spesiell, ikke-avgiftspliktig *kontantytelse i ordningen*. Arbeidsavklaringspenger, som skal erstatte inntektstap, kan naturlig nok ikke *omgjøres til en naturalytelse*. Det er vanskelig å se for seg hvordan ytelsen skal kunne gjøres om til en refusjonsordning der vedkommende kan søke refusjon av alle utgifter han eller hun ellers dekker ved hjelp av lønn (*ulike former for kostnadsdekning*) eller å gi et standardbeløp basert på gjennomsnittlig inntekt i bostedslandet (*kostnadsjustering*), jf. avsnitt 4.7, eller *omgjøring til skattefradrag* jf. avsnitt 4.11.

Arbeidsgruppen reiser spørsmål om ulikheter i kjøpekraftsnivå mellom land innebærer at en ikke lenger kan sammenligne utbetaling av ytelser nasjonalt og utbetaling av ytelser i eksportsituasjonen. I så fall slår likebehandlingskravet ikke gjennom, se avsnitt 4.8. Dette taler for å kjøpekraftsjusteres ytelsen. Kjøpekraftsjustering vil kunne være et effektivt tiltak for å begrense eksport. Arbeidsgruppen viser til at man per i dag ikke har tallmateriale for å kunne anslå hvor stor en innsparing vil kunne være. En innføring av kjøpekraftjustering vil medføre administrative konsekvenser. Da disse kostnadene i stor grad vil være knyttet til innføring av et system med kjøpekraftsjustering, legger arbeidsgruppen til grunn at innsparingen i utgiftene til ytelsene etter hvert vil overstige de administrative kostnadene. Det vil imidlertid være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Denne prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8.

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at personen var medlem i trygden de siste tre årene. Dersom vedkommende da var frisk, er det tilstrekkelig med ett års forutgående medlemskap. Sammenleggingsprinsippet innebærer at kravet til

forutgående opptjening kan oppfylles gjennom opptjening i annet EØS-land i den aktuelle perioden. Et eventuelt krav til forutgående yrkesaktivitet vil måtte omfatte både personer bosatt i Norge og i andre EØS-land. Et slikt krav vil kunne ramme særlig ungdom som i dag ikke har rett til sykepenger og som har behov for arbeidsrettede tiltak for å komme seg ut i jobb. Etter arbeidsgruppens vurdering er en *innstramming av inngangsvilkårene* ikke et egnet tiltak for å hindre trygdeeksport.

Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramming av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramming vil få betydning for alle dem som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsinntekt/arbeidsomfang under kravet.

For arbeidsavklaringspenger vil kravet om forutgående medlemskap kunne bli oppfylt i *etterslepstiden*. Vedkommende er dermed "forsikret" så lenge vedkommende har medlemskap i trygden. Dagens etterslepsbestemmelse innebærer at personer som ikke er bosatt i Norge, beholder medlemskapet en måned etter at arbeidsforholdet er opphørt. Avkorting eller opphør av etterslepsreglene vil dermed kunne ha betydning for de personene som er avhengig av å ha måneden med etterslep som medlemskap for å kunne fylle inngangsvilkårene.

Dagens regelverk har aktivitetskrav for retten til å motta arbeidsavklaringspenger. Disse gjelder også for mottakere som ikke oppholder seg i Norge. Det er derfor ikke hensiktsmessig å *utvide aktivitetsplikten* for rett til arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen av stønadsmottakere i utlandet kan imidlertid medføre utfordringer i praksis. Med unntak av Sverige, der NAV Internasjonalt har opparbeidet gode samarbeidsrelasjoner med Forsäkringskassan og Arbetsförmedlingen, er det generelt vanskelig i praksis å få satt i gang tiltak som kan avklare restarbeidsevnene eller tiltak som skal kvalifisere til nytt yrke i bostedslandet. Det er også en utfordring at praksis og krav til dokumentasjon av sykdom varierer fra land til land. Arbeidsgruppen mener det er viktig å sikre god oppfølging av tiltak i utlandet. Det er urimelig hvis det er slik at aktivitetskravet i liten utstrekning blir oppfylt i praksis, slik at vedkommende ikke oppnår tilbakeføring til arbeid. Arbeidsgruppen legger til grunn at mottakeren kan pålegges å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i Norge, dersom det ikke er tilsvarende arbeidsrettede tiltak i bostedslandet som vedkommende kan gjennomføre.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert kjøpekraftsjustering som et effektivt tiltak for å begrense eksporten av arbeidsavklaringspenger innenfor EØS. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8. Strengere inngangsvilkår (opptjeningstid/yrkesaktivitet) og innstramming av arbeidstakerbegrepet vil være lite treffsikre tiltak. Oppheving av dagens regler for etterslep vil kunne ha en viss effekt på eksporten. Arbeidsgruppen foreslår ikke å utvide aktivitetsplikten gjennom lov- eller forskriftsendringer, men foreslår å praktisere denne strengere, herunder kreve opphold i Norge under gjennomføring av aktiviteter, og sikre at personer som ikke er bosatt i Norge følges opp minst like tett som dem som bor i Norge.*

## 11.2 Tilleggsstønader

### 11.2.1 Innledning

Den som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak, får tilleggsstønad etter fast sats til dekning av skolemateriell (372 kroner per måned for videregående skole/743 kroner per måned for høyere utdanning), reiseutgifter (billigste måte eller 2,35 kroner per kilometer), barnetilsyn (104 kroner per stønadsdag) og stønad til bolig på tiltaksstedet (185 kroner per stønadsdag). Stønad til flytting tilsvare de faktiske utgiftene. Tilleggsstønader kan utbetales til den som mottar arbeidsavklaringspenger i annet EØS-land.

### 11.2.2 Vurdering av horisontale tiltak

Arbeidsgruppen legger til grunn at tilleggsstønader – som skal dekke de utgiftene en mottaker av arbeidsavklaringspenger har som følge av at han eller hun deltar på arbeidsrettede tiltak – i all hovedsak må vurderes i forhold til eksportbegrensende tiltak på samme måte som arbeidsavklaringspengene. Dette gjelder *krav om bosted i Norge, krav om bosted i lokalt i Norge*, eventuelt omgjøring til en *kommunal ordning og krav om faktisk opphold i Norge*.

Arbeidsgruppen vurderer det videre som lite hensiktsmessig at tilleggsstønadene *omgjøres til en naturalytelse*, da dette ville kreve at Arbeids- og velferdsetaten bygger hybler i tilknytning til tiltaksstedene, organiserer daglig transport og hjemreiser, kjøper inn undervisningsmaterieell og tilbyr barnepass. En omgjøring til *skattefradrag* vil trolig ikke gi en treffsikker ordning.

Størrelsen på tilleggsstønadene er i dag dels fastsatt til standardbeløp og skal på sikt i sin helhet gis som fastsatte satser. Satsene er fastsatt ut fra kostnadsnivået i Norge og reguleres årlig i tråd med en faktor fastsatt av Finansdepartementet. For 2014 var faktoren 3,5 pst.. De faktiske utgiftene knyttet til gjennomføring av tiltak i andre EØS-land vil kunne være lavere enn ved gjennomføring i Norge. Det kan være gode grunner for å innføre *kostnadsdekning* ved at personer bosatt utenfor Norge ikke skal få utbetalt den faste satsen, men i stedet enten får dekket de faktiske utgiftene begrenset oppad til et beløp tilsvarende satsen (refusjon) der det er aktuelt eller en sats som er *kostnadsjustert* i tråd med kostnadene i bostedslandet. Det er ikke rimelig at personer bosatt i andre EØS-land skal få dekket mer enn de faktiske utgiftene de har, mens personer bosatt i Norge reelt sett får en lavere dekning. Innføring av en direkte refusjonsordning vil trolig være forenlig med EØS-retten og vil da kunne redusere eksporten ved at størrelsen på ytelsen begrenses til faktiske kostnader pådratt i hjemlandet (som i mange tilfeller er lavere enn i Norge). Dersom det i stedet gjennomføres en form for kostnadsjustering, vil prosessrisikoen etter omstendighetene være vesentlige. Ordningen i dag er i større eller mindre grad ment å dekke de faktiske utgiftene, men det er av administrative hensyn fastsatt satser for noen av ytelsene. En kan argumentere for at disse satsene gjenspeiler kostnadsnivået i Norge. Arbeidsgruppen antar derfor at prosessrisikoen ved kostnadsjustering for tilleggsytelsene til arbeidsavklaringspenger er noe lavere. Det er grunn til å anta at tiltaket vil redusere eksporten, men det foreligger ikke tilstrekkelig tallmateriale for å

kunne anslå størrelsen på reduksjonen. De administrative kostnadene ved en slik omlegging i eksportsaker antas å være forholdsvis beskjedne, da volumet er lavt.

En del av de samme argumentene gjør at det kan være aktuelt å *kjøpekraftsjustere* denne ytelsen. Imidlertid vil det samme kunne oppnås på en mer målrettet måte ved å innføre refusjon av faktiske utgifter og/eller kostnadsjustering.

Når det gjelder spørsmålene om *innstramming av inngangsvilkårene, innstramming av arbeidstakerbegrepet og utvidelse av aktivitetspliktene*, vises det til vurderingen under arbeidsavklaringspenger.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres tiltak som vil begrense eksporten av tilleggsstønader til arbeidsavklaringspenger. Eventuelle tiltak for arbeidsavklaringspenger som begrenser eksporten, vil også begrense eksporten av tilleggsstønadene. Det vises derfor til oppsummeringen under arbeidsavklaringspenger, med ett unntak. Å innføre kostnadsdekning gjennom en direkte refusjonsordning vil trolig være forenlig med EØS-retten. Ordningen er i dag i større eller mindre grad ment å dekke de faktiske utgiftene, og arbeidsgruppen antar at prosessrisikoen ved kostnadsjustering i form av en direkte refusjonsordning for tilleggsstønadene til arbeidsavklaringspenger er noe lavere enn for andre ytelser. Arbeidsgruppen tilrår derfor at tiltaket utredes videre.*

## **Kapittel 12 Mulige endringer og tilpasninger i reglene for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon**

### **12.1 Innledning**

Foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet i minst seks av de siste ti månedene før forelderen starter sitt uttak. Inntekten må på årsbasis svare til minst 50 pst. av grunnbeløpet. I likhet med for sykepenger, kommer reglene om sammenlegging til anvendelse. Yrkesaktivitet i andre EØS-land kan altså medregnes ved vurderingen av om vedkommende fyller opptjeningskravet. Det er dermed i prinsippet tilstrekkelig med én dags yrkesaktivitet i Norge for å utløse rett til foreldrepenger. Opptjente foreldrepenger kan tas ut under opphold i et annet EØS-land.

Arbeidsgruppen har ikke informasjon om hvorvidt det er mange som får foreldrepenger etter sammenlegging med tid arbeidet i et annet EØS-land, det vil si at de har arbeidet i Norge kortere enn seks måneder før stønadsperioden starter, slik at de ikke ville tjent opp rett til foreldrepenger etter folketrygdens regler. Arbeidsgruppen kjenner heller ikke til i hvor stor utstrekning foreldrepenger eksporteres, det vil si at foreldre oppholder seg et annet sted i EØS-området mens de tar ut sine opptjente foreldrepengerrettigheter.

Engangsstønad ved fødsel og adopsjon er oppført i vedlegg I(II) til forordningen og er dermed unntatt fra forordningens eksportregler.

### **12.2 Vurdering av horisontale tiltak**

*Innstramming av arbeidstakerbegrepet* er omtalt som et generelt tiltak for folketrygdens ytelser, se avsnitt 4.5. Dersom et slikt tiltak gjennomføres, kan det også tenkes å ha effekt for foreldrepenger.

Når det gjelder *etterslepsregler* viser arbeidsgruppen til omtale i avsnitt 4.12. For foreldrepenger er det avgjørende om vedkommende er medlem i folketrygden på det tidspunktet vedkommende har oppfylt kravet til yrkesaktivitet for å få rett til ytelsen, det vil si tidspunktet for når de seks månedene (av de siste ti månedene) med yrkesaktivitet er fullført. Opptjente foreldrepenger kan tas ut under opphold i et annet land uavhengig av medlemskap på uttakstidspunktet. Konsekvensen av etterslepsreglene blir tydelig i tilfelle der vedkommende trenger etterslepsmåneden eller store deler av den for å oppfylle vilkåret om seks måneders yrkesaktivitet.

Når det gjelder krav *om bosted* i Norge, *krav om bosted lokalt i Norge*, omgjøring til en *kommunal ordning* og å oppstille *krav om faktisk opphold i Norge* viser arbeidsgruppen til at en forelder etter forordningen har rett til å ta med foreldrepengene til EØS-området og viser også til omtalen av handlingsrommet i EØS-avtalen i kapittel 3. Foreldrepenger, som skal sikre inntekt for foreldre, kan naturlig nok ikke *omgjøres til en naturalytelse*, til *ulike former for kostnadsdekning eller kostnadsjustering* eller *omgjøres til skattefradrag*.

I utgangspunktet kan foreldrepenger være en ytelse som egner seg for *kjøpekraftsjustering* hvis forelderen oppholder seg i et land med lavere kostnadsnivå under foreldrepengeuttaket. Arbeidsgruppen viser imidlertid til vurderingen av kjøpekraftsjustering i avsnittet om barnetrygd over. I tillegg kommer at foreldrepenger er en opptjent rettighet og skal erstatte den inntekten forelderen har hatt. Arbeidsgruppen ser derfor ikke kjøpekraftsjustering som et aktuelt tiltak for foreldrepenger.

Det er vilkår for rett til foreldrepenger at inntekten tilsvare minst 50 pst. av grunnbeløpet, noe som krever at forelderen har yrkesaktivitet av et visst omfang. Det er i prinsippet mulig å *stramme inn inngangsvilkårene*. En innstramning vil i tilfelle gjelde alle enten de er bosatt i Norge eller ikke. Innstramningen vil derfor først og fremst ramme yrkesaktive personer bosatt i Norge og har dermed i første rekke andre konsekvenser enn å hindre opptjening for personer som begynner å arbeide i Norge kortere enn seks måneder før foreldrepengeperioden starter. Innstramning av opptjeningsreglene kan imidlertid også føre til at noen færre EØS-arbeidstakere tjener opp rett til foreldrepenger. Ettersom innstramning av inngangsvilkårene har konsekvenser som går utenfor arbeidsgruppens mandat, bør en eventuell vurdering av om reglene skal strammes inn foretas på et bredere grunnlag og i andre prosesser enn denne.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen viser til at innstramning av arbeidstakerbegrepet i folketrygdloven også kan få betydning for foreldrepenger. Det samme gjelder innstramning av etterslepsregler og inngangsvilkår. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å tallfeste effekten av tiltakene.*

## Kapittel 13 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for grunn- og hjelpestønad

### 13.1 Grunnstønad

#### 13.1.1 Innledning

Grunnstønad skal gi økonomisk kompensasjon for visse, nødvendige ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.

Grunnstønad gis etter seks fastsatte satser (7 836, 11 976, 15 708, 23 136, 31 356 og 39 168 kr per år per 1. januar 2014). Ekstrautgiftene må minst svare til den aktuelle satsen som gis. Det må legges ved dokumentasjon fra lege, og ekstrautgiftene må dokumenteres ved kvitteringer eller oppsett over sannsynliggjorte løpende ekstrautgifter. Etaten kan revurdere ytelsen og vedkommende må da på nytt dokumentere utgiftene.

Det er ikke krav til forutgående medlemskap/yrkesaktivitet, men vedkommende må være medlem for å motta ytelsen.

Grunnstønad regnes som kontantytelser ved sykdom etter forordningen. Det betyr at personer som er yrkesaktive i Norge og medlem av folketrygden, men bosatt i et annet EØS-land, får rett til grunnstønad fra Norge. Dette gjelder også arbeidstakerens familiemedlemmer som er bosatt i et annet EØS-land. Hvis imidlertid arbeidstakeren eller vedkommendes familiemedlemmer har mottatt en naturalytelse, som skal dekke et tilsvarende behov, fra bosettingslandet, skjer det en form for motregning. Hjelpestønaden skal da reduseres med et beløp som tilsvarer refusjonsbeløpet for naturalytelsen i bosettingslandet, under forutsetning av at Norge er ansvarlig for å refundere bosettingslandets kostnader til helsetjenester for arbeidstakeren og hans familiemedlemmer.

Etter etatens interne retningslinjer skal trygdetilknytningen minimum kontrolleres en gang per tredje år. Retten til grunnstønad opphører dersom arbeidsforholdet opphører eller Norge ikke lenger anses som kompetent land for helsetjenester.

I perioden juli 2013–juni 2014 kom det inn 219 grunn- og hjelpestønadssaker til NAV Internasjonalt. Arbeidsgruppen vet ikke hvor stor andel som går til EØS-land.

#### 13.1.2 Vurdering av de horisontale tiltakene

De dokumenterte ekstrautgiftene må minst svare til den aktuelle satsen som gis. Grunnstønad skal revurderes når det skjer vesentlige endringer i de forholdene som har vært avgjørende for at ytelsen ble gitt eller for størrelsen på ytelsen. Ytelsen skal alltid revurderes ved flytting fra Norge. Det skal tas stilling til om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt og med hvilken sats stønaden skal ytes. Grunnstønad er å anse som en kontantytelse ved sykdom. Arbeidsgruppen vurderer at det på denne bakgrunn trolig ikke kan oppstilles *krav om bosted* i Norge, *krav om bosted i lokalt i Norge*, gjøre om ytelsen til en *kommunal ordning* eller å oppstille *krav om faktisk*

*opphold i Norge.* Grunnstønaden, som skal dekke bestemte merutgifter, kan vanskelig omgjøres til en naturalytelse. Omgjøring til skattefradrag er ikke aktuelt, jf. avsnitt 4.11. Det anses også som uaktuelt å kjøpekraftsjustere denne ytelsen, da den skal dekke bestemte utgifter og satsen allerede i dag fastsettes ut fra de faktiske utgiftene personen har, enten dette er i Norge eller i utlandet. Ytelsen blir revurdert ved flytting fra Norge. Stønadmottaker blir da bedt om ny dokumentasjon på de faktiske utgiftene. Revurderingen innebærer at vedkommende ikke lenger har rett til grunnstønad fordi de faktiske utgiftene i det nye bostedslandet er lavere enn minstesatsen, eller at utgiftene ikke lenger overstiger den opprinnelige satsen, slik at vedkommende får rett til en lavere sats. Med seks ulike satser, krav om å dokumentere faktiske utgifter minst tilsvarende den aktuelle satsen og revurdering ved flytting, er ytelsene tilstrekkelig kostnadsjustert. Et lavere kostnadsnivå i oppholdslandet vil da kunne medføre at ekstraavgiftene ligger under laveste sats, slik at det ikke lenger foreligger rett til grunnstønad. En kostnadsjustering av ytelsen vil innebære at man må ta hensyn til kostnadsnivået i det enkelte land til enhver tid og vil derfor være administrativt krevende.

Stønaden gis også til ikke-yrkesaktive, herunder barn. Å oppstille krav om yrkesaktivitet er derfor ikke aktuelt. Sammenleggingsprinsippet innebærer at et krav til forutgående medlemskap kan oppfylles gjennom opptjening/medlemskap i annet EØS-land i den aktuelle perioden, og vil dermed ikke ha effekt på eksport. Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramning av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramning vil få betydning for alle dem som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsinntekt/arbeidsomfang under kravet.

En opphevelse av etterslepsperioden vil innebære at vilkårene om medlemskap i denne måneden ikke vil være oppfylt for den gruppen som ikke er bosatt i Norge og som har avsluttet arbeidsforholdet sitt. Ytelsen vil for denne gruppen da opphøre en måned tidligere enn ellers.

Det er heller ikke aktuelt å innføre *aktivitetsplikter*, da dette er en ytelse som gis for å dekke utgifter knyttet til varig sykdom, skade eller lyte.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres tiltak som vil begrense eksporten av grunnstønad innenfor EØS. Å innføre kjøpekraftsjustering eller kostnadsdekning gjennom direkte refusjonsordning vil ha begrenset effekt på eksport, da ordningen langt på vei tar hensyn til de faktiske utgiftene når satsen på stønaden fastsettes. Strengere inngangsvilkår (opptjeningstid/yrkesaktivitet) og innstramning av arbeidstakerbegrepet vil være lite treffsikre tiltak. Det samme gjelder oppheving av dagens regler for etterslep.*

## 13.2 Hjelpetønad

### 13.2.1 Innledning

Hjelpetønad gis den som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte har behov for særskilt tilsyn og pleie og gis bare dersom det foreligger et privat pleieforhold.

Ordinær sats tilsvarer 14 052 kroner per år.

Det gis forhøyet hjelpetønad til barn under 18 år som har vesentlig større behov for tilsyn, pleie og annen hjelp enn det ordinær hjelpetønad dekker. Forhøyet hjelpetønad utgjør 28 104, 56 208 eller 84 312 kroner per år.<sup>108</sup> Tre år etter at forhøyet hjelpetønad er innvilget, skal det vurderes om vedkommende fortsatt fyller vilkårene for rett til ytelsen. For øvrig skal satsene jevnlig vurderes, særlig for barn, da pleiebehovet kan endre seg både positivt og negativt sammenlignet med friske barn.

Det er ikke krav til forutgående medlemskap/yrkesaktivitet, men vedkommende må være medlem for å motta ytelsen.

Hjelpetønad skal regnes som kontantytelser ved sykdom etter forordningen Ytelsen kan derfor eksporteres til andre EØS-land. Det betyr at personer som er yrkesaktive i Norge og medlem av folketrygden, men bosatt i et annet EØS-land, får rett til hjelpetønad fra Norge. Dette gjelder også arbeidstakerens familiemedlemmer som er bosatt i et annet EØS-land. Hvis imidlertid arbeidstakeren eller vedkommendes familiemedlemmer har mottatt en naturalytelse som skal dekke et tilsvarende behov, fra bosettingslandet, skjer det en form for motregning. Hjelpetønaden skal da reduseres med et beløp som tilsvarer refusjonsbeløpet for naturalytelsen i bosettingslandet, under forutsetning av at Norge er ansvarlig for å refundere bosettingslandets kostnader til helsetjenester for arbeidstakeren og hans familiemedlemmer.

Etter etatens interne retningslinjer skal trygdetilknytningen minimum kontrolleres en gang per tredje år. Retten til hjelpetønad opphører dersom arbeidsforholdet opphører eller Norge ikke lenger anses som kompetent land for helsetjenester.

I perioden juli 2013–juni 2014 kom det inn 219 grunn- og hjelpetønadssaker til NAV Internasjonalt. Arbeidsgruppen vet ikke hvor stor andel som går til EØS-land.

### 13.2.2 Vurdering av horisontale tiltak

Arbeidsgruppen vurderer at det trolig ikke kan oppstilles *krav om bosted* i Norge, *krav om bosted i lokalt i Norge* eller *krav om faktisk opphold i Norge* da dette er å anse som en kontantytelse ved sykdom. En omgjøring til *skattefradrag* er ikke aktuelt, jf. omtale i

---

<sup>108</sup> Ved avgjørelsen av om det skal gis forhøyet sats, og hvilken, legges det vekt på hvor mye barnets fysiske og psykiske funksjonsevne er nedsatt, hvor omfattende pleieoppgaven og tilsynet er, hvor stort behov barnet har for stimulering, opplæring og trening, og hvor mye pleieoppgaven binder den som gjør arbeidet. Arbeids- og velferdsetaten har fastsatt nærmere retningslinjer om hva som skal dokumenteres, hvordan omfanget av pleieoppgaven skal fastsettes i ulike situasjoner og for visse diagnoser.

avsnitt 4.11. Hjelpetønaden kan tenkes *kjøpekraftsjustert*, da denne ytelsen ikke er fastsatt ut fra konkrete merutgifter, men ut fra en vurdering av den hjelpen som gis. Retten til ytelsen, herunder sats, blir imidlertid revurdert ved flytting, og det tas da hensyn til om vederlaget fortsatt minst er på samme nivå som den fastsatte satsen. Ytelsen er dermed i en viss grad allerede kjøpekraftsjustert/kostnadsjustert. I saker der mottakeren ikke er bosatt i Norge, følges sakene jevnlig opp for å fange opp endringer som kan påvirke retten til ytelsen. NAV Internasjonalt kan be om en ny beskrivelse av det private pleieforholdet og nye medisinske opplysninger. Helsen situasjonen kan for eksempel bli endret når vedkommende bosetter seg i et varmere land. Det vil være en begrenset administrativt kostnad for etaten til enhver tid å ha oppdaterte opplysninger om levekostnadsnivå i det enkelte land. Arbeidsgruppen anser at det er lite hensiktsmessig å innføre kjøpekraftsjustering av ytelsen. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å *kostnadsjustere* ytelsen for eksempel ved å sjablongmessig sette ned satsene under opphold i utlandet. Det er ikke sikkert at utgiftene til privat pleie er lavere i alle andre EØS-land. Dersom slik kostnadsjustering utelukkende innføres i eksportsituasjonen, vil det være vesentlig prosessrisiko, og det vil være klar sannsynlighetsovervekt for å tape. Dersom det også gjøres reelle og jevnlig justeringer av den nasjonale ytelsen, ettersom kostnadsnivået her i landet endrer seg, vil prosessrisikoen reduseres noe. Det vil imidlertid også da normalt være større sannsynlighet for å tape enn å vinne, men graden av usikkerhet beror på omstendighetene.

Stønaden gis også til ikke-yrkesaktive, herunder barn. Å oppstille krav om yrkesaktivitet er derfor ikke aktuelt. Sammenleggingsprinsippet innebærer at et krav til forutgående medlemskap kan oppfylles gjennom opptjening/medlemskap i annet EØS-land i den aktuelle perioden, og vil dermed ikke ha effekt på eksport. Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramning av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramning vil få betydning for alle dem som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsinntekt/arbeidsomfang under kravet.

En opphevelse av *etterslepsperioden* vil innebære at vilkårene om medlemskap i denne måneden ikke vil være oppfylt for den gruppen som ikke er bosatt i Norge og som har avsluttet arbeidsforholdet sitt. Ytelsen vil for denne gruppen da opphøre en måned tidligere enn ellers.

Det er heller ikke aktuelt å innføre *aktivitetsplikt* da dette er en ytelse som gis for å dekke pleiebehov knyttet til varig sykdom, skade eller lyte.

Hjelpetønaden kan tenkes *omgjort til en kommunal ordning eller til naturalytelser, herunder tjenester*. Kaasa-utvalget forslø i sin utredning (NOU 2011: 17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg) blant annet å erstatte hjelpetønaden med en forsterket kommunal omsorgslønn. Eventuelle endringer i hjelpetønadsordningen vil, sammen med pleiepenger, bli vurdert i sammenheng med oppfølgingen av Kaasa-utvalget. En eventuell omlegging av hjelpetønadsordningen vil kunne ha effekt på eksporten for personer som ikke er yrkesaktive i Norge.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres tiltak som vil begrense eksporten av hjelpestønad innenfor EØS. Å innføre kjøpekraftsjustering eller kostnadsdekning gjennom direkte refusjonsordning vil ha begrenset effekt på eksport, da ordningen til dels tar hensyn til de faktiske utgiftene når satsen på stønaden fastsettes. Strengere inngangsvilkår (opptjeningstid/yrkesaktivitet) og innstramning av arbeidstakerbegrepet vil være lite treffsikre tiltak. Det samme gjelder oppheving av dagens regler for etterslep. Da regjeringen skal vurdere eventuelle endringer i hjelpestønaden i arbeidet med gjennomgangen av pleiepengeordningen, legger arbeidsgruppen til grunn at forholdet til eksport vil bli vurdert.*

## **Kapittel 14 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet (hjelpemidler)**

### **14.1 Innledning**

Stønad til hjelpemidler skal kompensere for bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet. Det er et vilkår for rett til hjelpemidler at vedkommende har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før han eller hun setter frem krav om ytelsen eller har vært medlem i minst ett år umiddelbart før kravet settes frem og i denne tiden har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et normalt inntektsgivende arbeid. Dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet til forutgående tid, skal perioder med medlemskap i annet EØS-land medregnes. Det kan gjøres unntak fra kravet om forutgående medlemskap dersom særlige grunner gjør det rimelig. I denne vurderingen skal EØS-borgere likestilles med norske borgere.

Hjelpemidler er folketrygdens eiendom og eksporteres som hovedregel ikke. Dette innebærer at hjelpemidlene ved flytting til utlandet skal leveres tilbake til NAV Hjelpemiddelsentral. For trygdefinansierte biler skal det foretas gjeldsoppgjør dersom personen vil ta med bilen ut av Norge.

Visse hjelpemidler kan imidlertid tas med til andre EØS-land – blant annet kontaktlinser, høreapparater, førerhund og ortopediske hjelpemidler (proteser). Dette følger av listen utarbeidet i henhold til artikkel 33 nr. 2 i forordningen (Beslutning S8 av 15. juni 2011). Dette er i stor grad tilpassede hjelpemidler som vanskelig kan lånes ut til andre mottakere.

### **14.2 Vurdering av horisontale eller eventuelle ytelsesspesifikke tiltak**

De hjelpemidlene som kan eksporteres, er hjelpemidler som ikke andre kan benytte. Det har derfor liten hensikt å begrense eksporten av disse da verdien er tapt. Da retten til å ta med seg disse hjelpemidlene er direkte regulert i EØS-retten, jf. avsnitt 14.1, anser arbeidsgruppen at et *krav om bosted* i Norge for disse hjelpemidlene åpenbart ikke vil vinne frem.

Å gjøre hjelpemidler om til en *kommunal ordning* vil ikke i seg selv være tilstrekkelig for å hindre all eksport. Dersom det blir opp til hver enkelt kommune å dekke hjelpemidler ved varige behov (kommunene har i dag ansvaret ved midlertidige behov), er det stor sannsynlighet for at hjelpemidlene må eksporteres også til EØS-borgerne som jobber i kommunen, men ikke bor der. De kommunene som eventuelt velger å ikke tilby hjelpemidler (noe som er usannsynlig), vil naturlig nok heller ikke måtte eksportere en slik ytelse. Etter arbeidsgruppens vurdering er det overveiende sannsynlig at de hjelpemidlene som i dag kan eksporteres fortsatt må eksporteres selv om en oppstiller krav om opphold, krav om bosted lokalt i Norge eller gjør om til en kommunal ordning.

Arbeidsgruppen er kjent med at det vurderes om deler av hjelpemiddelområdet skal overføres til større og mer robuste kommuner. Regjeringen har ennå ikke tatt stilling til *om* det skal vurderes.

Hjelpemidler gis også til ikke-yrkesaktive, herunder barn. Å oppstille krav om yrkesaktivitet er derfor ikke aktuelt. Sammenleggingsprinsippet innebærer at et strengere krav til forutgående medlemskap kan oppfylles gjennom opptjening/medlemskap i annet EØS-land i den aktuelle perioden, og vil dermed ikke ha effekt på eksport. Arbeidsgruppen drøfter spørsmålet om en innstramning av arbeidstakerbegrepet for å oppnå medlemskap i folketrygden etter ftrl § 2-2 under avsnitt 4.5. En slik innstramning vil få betydning for alle dem som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsinntekt/arbeidsomfang under kravet.

Det er heller ikke aktuelt å innføre *aktivitetsplikt* da dette er hjelpemidler knyttet til varig sykdom, skade eller lyte.

*Oppsummering: Hjelpemidler er folketrygdens eiendom og eksporteres som hovedregel ikke. De hjelpemidlene som kan eksporteres, er hjelpemidler som ikke andre kan benytte, og retten til å ta med seg disse hjelpemidlene er direkte regulert i EØS-retten. Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres tiltak som vil begrense eksporten av disse hjelpemidlene innenfor EØS. Strengere inngangsvilkår (opptjeningstid/yrkesaktivitet) og innstramning av arbeidstakerbegrepet vil være lite treffsikre tiltak. Det samme gjelder oppheving av dagens regler for etterslep. Arbeidsgruppen tilrår ingen tiltak for å begrense eksportadgangen.*

## Kapittel 15 Mulige endringer og tilpasninger av reglene for forsørgingstillegg til pensjon

### 15.1 Innledning

Forsørgingstillegg er behovsprøvet og gis til en person som mottar uførepensjon eller alderspensjon fra folketrygden og som forsørger en ektefelle eller barn. Ektefelletillegg utgjør et beløp tilsvarende 50 pst. av grunnbeløpet og barnetillegget utgjør et beløp tilsvarende 40 pst. av grunnbeløpet. Tilleggene eksporteres sammen med pensjonen. Personer som har minst 20 års botid i Norge vil som hovedregel få utbetalt hele pensjonen med eventuelle forsørgingstillegg, uansett hvilket land de er bosatt i. Dersom botiden er kortere enn 20 år, men personen har tilleggspensjon (inntektsbasert) fra folketrygden, får vedkommende utbetalt denne og grunnpensjon (botidsbasert) og eventuelt forsørgingstillegg beregnet etter trygdetiden for tilleggspensjonen. Etter EØS-reglene utbetales likevel hele pensjonen til personer som har mindre enn 20 års botid i Norge, og er bosatt i et annet EØS-land <sup>109</sup>.

Det er også slik at sammenleggingsreglene i EØS-avtalen åpner for at pensjoner med eventuelle forsørgingstillegg kan gis basert på 1 eller 2 års trygdetid (etter folketrygdloven kreves det minst 3 år). Men, dersom pensjonen er gitt på grunnlag av 1 eller 2 års trygdetid, vil vedkommende få en pensjon med tilhørende forsørgingstillegg beregnet på grunnlag av denne svært korte trygdetiden, det vil si en pensjon som vanligvis er beregnet på grunnlag av 1/40 eller 2/40 (et ektefelletillegg beregnet på grunnlag av 1/40 trygdetid utgjør om lag 1 100 kroner per år, og et barnetillegg beregnet på grunnlag av 1/40 trygdetid utgjør om lag 850 kroner per år per barn). Disse reglene innebærer således at enkelte personer kan få en høyere ytelse ved eksport fordi pensjonen ikke blir omregnet ved flytting, og enkelte grupper som ikke ville hatt rett til pensjon etter folketrygdlovens bestemmelser får rett til det.

Ny uføreordning ble vedtatt av Stortinget i desember 2011, og trer i kraft 1. januar 2015. I den forbindelse har Stortinget vedtatt å avvikle ektefelletillegget til mottakere av den nye uføretrygden. Arbeidsgruppen har derfor ikke vurdert spørsmålet om endringer i reglene om ektefelletillegg til uførepensjon nærmere.

Det var i overkant av 2 000 alderspensjonister totalt, det vil si både de som bor i og utenfor Norge, som mottok ektefelletillegg per april 2014, og de totale utgiftene utgjør om lag 66 millioner i året. I desember 2013 ble det gitt barnetillegg for i overkant av 32 000 barn, det vil si til barn bosatt både i og utenfor Norge, og de totale utgiftene utgjør om lag 950 millioner i året. Det finnes ikke tall som anslår hvor stor andel av disse gruppene som bor utenfor Norge. Det er således ikke mulig å si noe konkret om hvor stor effekt eventuelle endringer vil ha på eksport.

---

<sup>109</sup> Se vedlegg 1

Arbeidsgruppen har vurdert om det finnes tiltak, både horisontale og mer ytelsesspesifikke, som kan begrense eksporten av forsørgingstillegg til personer som mottar dette fra folketrygden og som er bosatt i et annet EØS-land.

### **15.2 Vurdering av mulige horisontale tiltak**

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være aktuelt å innføre *kjøpekraftsjustering/kostnadsjustering* av forsørgingstillegg. Et slikt tiltak kan anses som fornuftig og rimelig for forsørgingstilleggene, ettersom disse tilleggene skal bidra til å dekke utgifter i forbindelse med forsørgelse av ektefelle og barn. Et slikt tiltak vil redusere eksporten av forsørgingstillegg. En omlegging har imidlertid også administrative kostnader og en vesentlig prosessrisiko. Arbeidsgruppen viser for øvrig til vurderingene i avsnitt 4.8 og punkt 5.2.1.

Videre har arbeidsgruppen vurdert om det kan være aktuelt å gjøre om ytelsen til en *refusjonsordning*, det vil si at man refunderer visse kostnader (for eksempel bolig, mat og strøm), se avsnitt 4.6. En slik omlegging vil medføre manuell saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten, noe som vil være svært ressurskrevende, i særdeleshet fordi dette også vil involvere utenlandske regninger. Arbeidsgruppen anser derfor at et slikt tiltak vil være uhensiktsmessig.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det kan være aktuelt å *gjøre om ytelsen til en naturalytelse*, se avsnitt 4.6, men kan ikke se at det finnes naturalytelser som naturlig kan erstatte dagens ytelse.

Videre har arbeidsgruppen vurdert om det vil være hensiktsmessig å gjøre om ytelsen til *skattefradrag*, se avsnitt 4.11. En slik omlegging vil indirekte kunne påvirke eksporten, ettersom pensjonister som ikke er skattepliktige til Norge, ikke vil kunne kreve dette fradraget. Imidlertid vil et slikt fradrag kunne få uheldige fordelingsmessige virkninger for personer bosatt i Norge, ettersom personer som ikke betaler skatt på grunn av for lav inntekt, ikke vil dra fordel av dette tiltaket.

Arbeidsgruppen har videre vurdert konsekvensene av å innføre begrensninger i hvem som skal regnes som *arbeidstakere* i henhold til folketrygdloven og således opptjene og ha rett til ytelser som arbeidstakere. Som det fremgår av punktene 4.5.3 og 5.2.6 vil et slikt tiltak få betydning for hvem som på lang sikt får rett til ytelser og eventuelt opptjener rett til pensjon (herunder forsørgingstillegg).

### **15.3 Vurdering av mulige ytelsesspesifikke tiltak**

Arbeidsgruppen har også vurdert om det finnes mulige ytelsesspesifikke tiltak som kan være egnet til å begrense eksporten. Et mulig tiltak vil være å avvikle forsørgingstilleggene, uavhengig av om pensjonistene bor i Norge eller i andre land. Andre mulige tiltak kan være å innføre begrensning av samlet ytelse ut fra tidligere inntekt eller innføre begrensning av tilleggets størrelse. Arbeidsgruppen har imidlertid valgt å ikke foreslå tiltak som avviker ordninger uten å erstatte dem med nye, eller tiltak som begrenser ytelsenes størrelse, noe som også vil ramme personer bosatt i Norge.

Arbeidsgruppen ser at spørsmålet om forsørgingstillegg reiser flere spørsmål av fordelingsmessige og familiepolitisk karakter. Dette tilsier at en innføring av slike ytelsesspesifikke tiltak som nevnt ovenfor eventuelt bør utredes nærmere, og må gjøres på et bredere grunnlag og med et bredere perspektiv enn kun eksportbegrensning.

*Oppsummering: Arbeidsgruppen har vurdert om det kan innføres tiltak som vil begrense eksporten av forsørgingstillegg innenfor EØS. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil innføring av kjøpekraftsjustering til kjøpekraftsnivået der mottaker eller dennes familie bor, være et effektivt tiltak for å begrense eksporten av forsørgingstillegg. En innføring av kjøpekraftsjustering vil medføre administrative kostnader, og det vil være prosessrisiko knyttet til innføring av kjøpekraftsjustering. Prosessrisikoen er nærmere vurdert i avsnitt 4.8.*

## **Kapittel 16 Særmerknader til rapporten fra Finansdepartementets medlemmer**

I henhold til mandatet skal det legges fram konkrete forslag til tiltak, og rapporten skal være utformet slik at saken er egnet til å bli lagt frem for regjeringen på et senere tidspunkt.

FINs medlemmer mener rapporten ikke tilfredsstillende denne delen av mandatet. Videre mener FINs medlemmer at rapporten framstår som ufullstendig og at den på flere områder gir en skjev framstilling av konsekvensene av de ulike tiltakene.

For at materialet skulle være egnet til behandling i regjeringen, ville det krevd at relevante bakgrunnsfakta i større grad var innhentet og at de viktigste fordeler og ulemper ved ulike tiltak var belyst. Dette er forhold FINs medlemmer har påpekt og etterlyst. Blant annet har vi vist til en rapport fra NAV som presenterer tall for utgifter til ytelser til personer som bor i utlandet som nå ikke er omtalt i rapporten. Vi har også etterlyst en tettere oppfølging av bestillingen til Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2014 om å framskaffe relevante tall slik at disse tallene kunne bli benyttet i denne rapporten.

Blant annet i mangel av relevante data er de potensielle gevinstene ved innstrammende tiltak i for liten grad belyst i rapporten. Det legges derimot stor vekt på administrative kostnader uten at disse måles opp mot eventuelle besparelser. Den avgjørende vekten er likevel tilsynelatende lagt på prosessrisikoen ved de ulike tiltakene. FINs medlemmer vil understreke at prosessrisikoen sier noe om sannsynligheten for at EFTA-domstolen vil anse tiltaket som ulovlig, og dermed er en grunnleggende usikker størrelse. For de enkelte tiltak bør det gjøres konkrete vurderinger der potensielle nettogevinsten veies mot prosessrisiko. Det at vurderingene av prosessrisiko i så stor grad styrer tilrådingene i rapporten, er med på å gjøre rapporten lite egnet som beslutningsgrunnlag.

Av grunnene nevnt over, har det ikke vært mulig å foreslå tiltak som kan legges fram for regjeringen uten videre utredning. FINs medlemmer har imidlertid påpekt at det ikke er lagt til rette for en effektiv oppfølging av vurderingene i rapporten. Rapporten burde da ha presisert hva det videre utredningsbehovet består i, herunder kan det trolig være mer å hente fra de ulike medlemslandene vedrørende informasjon om regelforståelse og mulige tiltak, og også plassert ansvaret for den videre oppfølgingen.