EFTA-DOMSTOLENS DOM

18. april 2024*

(*Forordning (EF) nr. 883/2004 – Artikkel 58 – Minsteytelse – Ytelser ved uførhet – Beregning av ytelser – Lovgivning av type B – Koordinering av nasjonale trygdeordninger – Likebehandling*)

I sak E-3/23,

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

A

og

Arbeids- og velferdsdirektoratet,

om tolkningen av artikkel 58 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger, avsier

DOMSTOLEN,

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

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

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

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

– A, representert ved Olav Lægreid, advokat,

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

– EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Ewa Gromnicka, Marte Brathovde, Kyrre Isaksen og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

– Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Nicola Yerrell og Bernd-Roland Killmann, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra A, representert ved Olav Lægreid; den norske stat, representert ved Ida Thue; ESA, representert ved Ewa Gromnicka og Marte Brathovde; og Kommisjonen, representert ved Nicola Yerrell, i rettsmøtet 19. oktober 2023,

slik

Dom

I Rettslig bakgrunn

EØS-rett

1 Artikkel 28 nr. 1 i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») lyder:

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

2 EØS-avtalen artikkel 29 lyder:

> *For å gjennomføre den frie bevegelighet for arbeidstagere og selvstendig næringsdrivende skal avtalepartene, i samsvar med bestemmelsene i vedlegg VI, med hensyn til sosial trygghet særlig sikre arbeidstagere og selvstendig næringsdrivende og deres pårørende:*
>
> *a. at alle tidsrom som de enkelte nasjonale lovgivninger tillegger betydning for å oppnå og beholde retten til ytelser og for beregningen av dem, blir lagt sammen, og*
> *b. at ytelser som tilkommer personer bosatt på avtalepartenes territorium, blir utbetalt.*

3 Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger (EUT 2004 L 166, s. 1, og EØS-tillegg 2015 nr. 76, s. 40) («forordningen» eller «forordning 883/2004»), rettet ved EUT 2004 L 200, s. 1, og EUT 2007 L 204, s. 30, ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 76/2011 av 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 33, og EØS-tillegg 2011 nr. 54, s. 46). Det vises til forordningen i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (Trygd). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 31. mai 2012, og beslutningen trådte i kraft 1. juni 2012. Forordning 883/2004 ble endret ved europaparlaments- og rådsforordning nr. 465/2012 av 22. mai 2012 om endring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger og forordning (EF) nr. 987/2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT 2012 L 149, s. 4, og EØS-tillegg 2017 nr. 6, s. 337) («forordning 465/2012»). Forordning 465/2012 ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 14/2013 av 1. februar 2013 (EUT 2013 L 144, s. 19, og EØS-tillegg 2013 nr. 31, s. 23). Det vises til forordningen i EØS-avtalen vedlegg VI (Trygd) nr. 1 og 2. Ingen forfatningsrettslige krav ble angitt, og beslutningen trådte i kraft 2. februar 2013.

4 Avsnitt 1, 4 og 5 i forordningens fortale lyder:

> *1) Reglene om koordinering av nasjonale trygdeordninger faller innenfor rammen av den frie bevegelighet for personer og bør bidra til å forbedre menneskers levestandard og arbeidsvilkår.*
>
> *[…]*
>
> *4) Det er nødvendig å respektere særtrekkene i nasjonal trygdelovgivning og kun utarbeide et system for koordinering.*
>
> *5) Innenfor rammen av denne koordineringen må de berørte personer sikres likebehandling innenfor Fellesskapet etter de ulike nasjonale lovgivninger.*

5 Forordningen artikkel 1 bokstav t med overskriften «Definisjoner» lyder:

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

6 Forordningen artikkel 2 nr. 1 med overskriften «Personer som omfattes» lyder:

> *Denne forordning får anvendelse på statsborgere i en medlemsstat, på statsløse personer og flyktninger som er bosatt i en medlemsstat og som er eller har vært undergitt en eller flere medlemsstaters lovgivning, og på deres familiemedlemmer og etterlatte.*

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

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

[…]

c) ytelser ved uførhet,

[…]

2. Med mindre det er fastsatt noe annet i vedlegg XI, får denne forordning anvendelse på generelle og særlige trygdeordninger, enten de er avgiftsbaserte eller ikke, og på ordninger knyttet til arbeidsgivers eller skipsreders plikter.

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

[…]

8 Forordningen artikkel 4 med overskriften «Likebehandling» lyder:

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

9 Forordningen artikkel 5 med overskriften «Likebehandling med hensyn til ytelser, inntekter, faktiske forhold eller hendelser» lyder:

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

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

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

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

Med mindre det er fastsatt noe annet i denne forordning, skal den kompetente institusjon i en medlemsstat hvis lovgivning setter tilbakelagt trygdetid, tid

med lønnet arbeid, tid med selvstendig virksomhet eller botid som et vilkår for

– å oppnå, beholde eller få tilbake rett til ytelser, eller for at denne rettighet skal ha en viss varighet,

– å få lovfestet trygdedekning,

eller

– å få adgang til eller fritak for pliktig trygd, frivillig trygd eller frivillig fortsatt trygd,

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

11 Forordningen artikkel 9 med overskriften «Erklæringer fra medlemsstatene om denne forordnings virkeområde» lyder som endret ved forordning 465/2012:

1. Medlemsstatene skal underrette Europakommisjonen skriftlig om erklæringer som nevnt i artikkel 1 bokstav l), lovgivning og ordninger som nevnt i artikkel 3, inngåtte avtaler som nevnt i artikkel 8 nr. 2, minsteytelser som nevnt i artikkel 58 og manglende trygdeordning som nevnt i artikkel 65a nr. 1 samt om vesentlige endringer. I underretningen skal det opplyses om hvilken dato denne forordning får anvendelse på de ordninger som er oppført i medlemsstatenes erklæringer.

2. Meldingene skal hvert år legges fram for Europakommisjonen og offentliggjøres i den grad det er nødvendig.

12 Forordningen avdeling III kapittel 4 med overskriften «Ytelser ved uførhet» inneholder artiklene 44 til 49. Forordningen artikkel 44 med overskriften «Personer som bare er undergitt lovgivning av type A» lyder:

1. I dette kapittel menes med «lovgivning av type A» lovgivning der størrelsen på ytelser ved uførhet ikke avhenger av trygdetidens eller botidens lengde, og som den kompetente medlemsstat uttrykkelig har oppført i vedlegg VI, og med «lovgivning av type B» menes all annen lovgivning.

2. En person som fortløpende eller skiftevis har vært undergitt to eller flere medlemsstaters lovgivning, og som har tilbakelagt trygdetid eller botid utelukkende under lovgivning av type A, skal bare ha rett til ytelser fra institusjonen i den medlemsstat hvis lovgivning ble anvendt på tidspunktet da arbeidsudyktigheten med påfølgende uførhet inntraff, eventuelt etter at det er

tatt hensyn til artikkel 45, og skal motta disse ytelser i samsvar med den lovgivningen.

3. En person som ikke har rett til ytelser etter nr. 2, skal motta de ytelser han/hun fremdeles har rett til etter en annen medlemsstats lovgivning, eventuelt etter at det er tatt hensyn til artikkel 45.

4. Dersom lovgivningen nevnt i nr. 2 eller 3 har regler om reduksjon, midlertidig stans eller bortfall av ytelser ved uførhet når det foreligger andre, samtidige inntekter eller samtidige ytelser av forskjellig art som definert i artikkel 53 nr. 2, får artikkel 53 nr. 3 og artikkel 55 nr. 3 tilsvarende anvendelse.

13 Forordningen artikkel 46 med overskriften «Personer som er undergitt enten bare lovgivning av type B eller lovgivning av både type A og B» lyder:

1. En person som fortløpende eller skiftevis har vært undergitt to eller flere medlemsstaters lovgivning, der minst én ikke er lovgivning av type A, skal ha rett til ytelser etter kapittel 5, som får tilsvarende anvendelse idet det tas hensyn til nr. 3.

2. Dersom den berørte personen tidligere har vært undergitt lovgivning av type B og blir arbeidsudyktig med påfølgende uførhet mens han/hun er undergitt lovgivning av type A, skal han/hun imidlertid motta ytelser i samsvar med artikkel 44, forutsatt at

— han/hun utelukkende oppfyller vilkårene i den lovgivningen eller i annen lovgivning av samme type, eventuelt etter at det er tatt hensyn til artikkel 45, men uten at trygdetid eller botid som er tilbakelagt etter en lovgivning av type B, medregnes,

og

— han/hun ikke gjør krav på ytelser ved alder, idet det tas hensyn til artikkel 50 nr. 1.

3. Det vedtak en medlemsstats institusjon gjør om søkerens uførhetsgrad, skal være bindende for andre berørte medlemsstaters institusjoner, forutsatt at samsvaret mellom disse medlemsstaters lovgivning med hensyn til vilkårene for uførhetsgrad er bekreftet i vedlegg VII.

14 Forordningen artikkel 47 med overskriften «Forverring av uførhet» lyder:

1. Ved forverring av uførhet som en person mottar ytelser for etter en eller flere medlemsstaters lovgivning, får følgende bestemmelser anvendelse, idet det tas hensyn til forverringen:

a) ytelsene skal gis i samsvar med kapittel 5, som får tilsvarende anvendelse,

b) når den berørte personen har vært undergitt to eller flere lovgivninger av type A, og etter å ha mottatt ytelse ikke har vært undergitt en annen medlemsstats lovgivning, skal imidlertid ytelsen gis i samsvar med artikkel 44 nr. 2.

2. Dersom summen av den eller de ytelser som skal utbetales etter nr. 1, er lavere enn ytelsesbeløpet den berørte personen mottok fra den institusjon som tidligere var den kompetente institusjon med hensyn til utbetaling, skal den institusjonen utbetale et tillegg til ham/henne lik differansen mellom de to beløpene.

3. Dersom den berørte personen ikke har rett til å få ytelser dekket av en institusjon i en annen medlemsstat, skal den kompetente institusjon i den medlemsstat som tidligere var den kompetente medlemsstat, gi ytelsene i samsvar med lovgivningen den anvender, idet det tas hensyn til forverringen og eventuelt artikkel 45.

15 Forordningen avdeling III kapittel 5 med overskriften «Alderspensjon og etterlattepensjon» inneholder artiklene 50 til 60. Forordningen artikkel 50 med overskriften «Alminnelige bestemmelser» lyder:

1. Når det er søkt om ytelser, skal retten til ytelser fastsettes av alle kompetente institusjoner i de medlemsstater hvis lovgivning den berørte personen har vært undergitt, med mindre han/hun uttrykkelig ber om at tilståelse av ytelser ved alder etter en eller flere medlemsstaters lovgivning utsettes.

2. Dersom den berørte personen på et tidspunkt ikke, eller ikke lenger, oppfyller vilkårene i alle lovgivninger i medlemsstatene som han/hun har vært undergitt, skal institusjoner som anvender en lovgivning der vilkårene er oppfylt, ved beregning av ytelser i samsvar med artikkel 52 nr. 1 bokstav a) eller b), ikke ta hensyn til tid tilbakelagt etter lovgivninger der vilkårene ikke, eller ikke lenger, er oppfylt, når dette fører til et lavere ytelsesbeløp.

3. Nr. 2 får tilsvarende anvendelse når den berørte personen uttrykkelig har bedt om at tilståelse av ytelser ved alder utsettes.

4. Det skal automatisk foretas en ny beregning når vilkårene i de øvrige lovgivninger er oppfylt, eller når en person ber om å få tilstått en ytelse ved alder som har vært utsatt i samsvar med nr. 1, med mindre tilbakelagt tid etter de øvrige lovgivninger allerede er medregnet i samsvar med nr. 2 eller 3.

16 Forordningen artikkel 52 nr. 1 til 3 med overskriften «Tilståelse av ytelser» lyder:

1. Den kompetente institusjon skal beregne ytelsesbeløpet som vil komme til utbetaling

a) etter lovgivningen den anvender, men bare når vilkårene for rett til ytelser er oppfylt utelukkende etter nasjonal lovgivning (selvstendig ytelse),

b) ved å beregne et teoretisk beløp og deretter et faktisk beløp (pro rata-ytelse), som følger:

i) det teoretiske ytelsesbeløpet er lik ytelsen den berørte personen ville hatt rett til dersom all trygdetid og/eller botid som er tilbakelagt etter de øvrige medlemsstaters lovgivning, var tilbakelagt etter lovgivningen den anvender på det tidspunkt ytelsen tilstås. Dersom beløpet etter denne lovgivning ikke avhenger av den tilbakelagte tidens lengde, skal dette beløpet anses som det teoretiske beløpet,

ii) den kompetente institusjon skal deretter fastsette det faktiske beløpet for pro rata-ytelsen basert på det teoretiske beløpet, på grunnlag av forholdet mellom den tilbakelagte trygdetidens lengde før trygdetilfellet inntraff etter lovgivningen den anvender, og samlet tilbakelagt trygdetid før trygdetilfellet inntraff etter alle berørte medlemsstaters lovgivning.

2. Den kompetente institusjon skal, når det er hensiktsmessig, anvende alle regler om reduksjon, midlertidig stans eller bortfall etter lovgivningen den anvender, på det beløp som er beregnet i samsvar med nr. 1 bokstav a) og b), innenfor de grenser som er fastsatt i artikkel 53–55.

3. Den berørte personen skal ha rett til å motta det høyeste av de beløp som er beregnet i samsvar med nr. 1 bokstav a) og b), fra den kompetente institusjon i hver medlemsstat.

17 Forordningen artikkel 58 med overskriften «Tilståelse av en tilleggsytelse» lyder:

1. En ytelsesmottaker som dette kapittel får anvendelse på, kan ikke, i medlemsstaten der vedkommende bor og etter hvis lovgivning en ytelse skal utbetales til ham eller henne, gis en ytelse som er lavere enn minsteytelsen fastsatt i den lovgivningen for en trygdetid eller botid som tilsvarer all tid medregnet for utbetaling etter dette kapittel.

2. Den kompetente institusjon i den medlemsstaten skal, så lenge han/hun er bosatt på dens territorium, utbetale ham/henne en tilleggsytelse som tilsvarer differansen mellom de samlede ytelser som kommer til utbetaling etter dette kapittel, og minsteytelsen.

18 Forordningen avdeling III kapittel 9 med overskriften «Særlige ikke-avgiftsbaserte kontantytelser» består av artikkel 70 med overskriften «Alminnelig bestemmelse» som lyder:

> *1. Denne artikkel får anvendelse på særlige, ikke-avgiftsbaserte kontantytelser som gis etter lovgivning som på grunn av personene som omfattes, målene og/eller vilkårene for rett til ytelser, har trekk både fra trygdelovgivningen nevnt i artikkel 3 nr. 1 og fra sosialhjelp.*
>
> *2. I dette kapittel menes med «særlige, ikke-avgiftsbaserte kontantytelser» ytelser som*
>
> *a) har til formål enten*
>
> *i) å supplere, erstatte eller gi et tillegg til dekning av risiko som omfattes av de deler av trygdesystemet som er nevnt i artikkel 3 nr. 1, og som sikrer de berørte personer en minsteinntekt til livsopphold i lys av de økonomiske og sosiale forholdene i den berørte medlemsstat,*
>
> *eller*
>
> *ii) utelukkende å sikre et særlig vern for personer med nedsatt funksjonsevne, noe som er nært knyttet til den berørte personens sosiale forhold i den berørte medlemsstat,*
>
> *og*
>
> *b) utelukkende finansieres ved pliktig skatt til dekning av generelle offentlige utgifter, og der vilkårene for å tilstå og beregne ytelser ikke er avhengig av avgiftsbetaling fra mottakerens side. Ytelser som gis som tillegg til en avgiftsbasert ytelse, skal imidlertid ikke anses som avgiftsbaserte ytelser bare av denne grunn,*
>
> *og*
>
> *c) er oppført i vedlegg X.*
>
> *3. Artikkel 7 og de øvrige kapitler i denne avdeling får ikke anvendelse på ytelser nevnt i nr. 2 i denne artikkel.*
>
> *4. Ytelser nevnt i nr. 2 skal utelukkende gis i de berørte personenes bostedsstat, i samsvar med dens lovgivning. Slike ytelser skal gis og dekkes av institusjonen på bostedet.*

Nasjonal rett

19 Forordning 883/2004 ble innlemmet i norsk lov 25. november 2022 ved folketrygdloven § 1-3 a første ledd. Folketrygdloven § 1-3 a med overskriften «Gjennomføring av trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen» lyder:

> *EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger, som endret ved forordning (EF) nr. 988/2009, forordning (EU) nr. 1244/2010, forordning (EU) nr. 465/2012, forordning (EU) nr. 1224/2012, forordning (EU) nr. 517/2013, forordning (EU) nr. 1372/2013, forordning (EU) nr. 1368/2014 og forordning (EU) 2017/492) (trygdeforordningen) gjelder som [norsk] lov med de tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll 1 og avtalen for øvrig.*
>
> *EØS-avtalen vedlegg VI nr. 2 (forordning (EF) nr. 987/2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger, som endret ved forordning (EU) nr. 1244/2010, forordning (EU) nr. 465/2012, forordning (EU) nr. 1224/2012, forordning (EU) nr. 1372/2013, forordning (EU) nr. 1368/2014 og forordning (EU) 2017/492) (gjennomføringsforordningen) gjelder som [norsk] lov med de tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll 1 og avtalen for øvrig.*
>
> *Bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven, skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av forordningene nevnt i første og andre ledd.*

20 Folketrygdloven § 2-1 med overskriften «Personer som er bosatt i Norge» lyder:

> *Personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden.*
>
> *Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. En person som flytter til Norge, regnes som bosatt fra innreisedatoen.*
>
> *Det er et vilkår for medlemskap at vedkommende har lovlig opphold i Norge.*
>
> *Ved midlertidig fravær fra Norge som ikke er ment å vare mer enn 12 måneder, regnes vedkommende fortsatt som bosatt her. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende skal oppholde seg eller har oppholdt seg i utlandet mer enn seks måneder pr. år i to eller flere påfølgende år.*

21 Folketrygdloven kapittel 12 med overskriften «Uføretrygd» inngår i folketrygdloven del IV med overskriften «Ytelser ved sykdom m.m.». Norge har dessuten i erklæring etter forordning 883/2004 artikkel 9 oppført ytelser etter folketrygdloven kapittel 12 som kontantytelser som regnes som ytelser ved uførhet som fastsatt i forordningen.

22 Folketrygdloven § 12-1 med overskriften «Formål» lyder:

> *Formålet med uføretrygd er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.*

23 Folketrygdloven § 12-1 a, som ble tilføyd 25. november 2022, med overskriften «Forholdet til bestemmelser om internasjonal trygdekoordinering», lyder:

> *Uføretrygd er en ytelse ved uførhet etter trygdeforordningen. Bestemmelsene i dette kapitlet skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til relevante bestemmelser i EØS-avtalens hoveddel, trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og bi- og multilaterale trygdeavtaler, se §§ 1-3 a og 1-3 b.*
>
> *Departementet kan i forskrift gi bestemmelser som supplerer eller legger til rette for etterlevelse av bestemmelser om ytelser ved uførhet i trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen.*

24 Folketrygdloven § 12-2 med overskriften «Forutgående medlemskap» lyder:

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

25 Folketrygdloven § 12-3 med overskriften «Fortsatt medlemskap» lyder:

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden.

Den som ikke er medlem i folketrygden, får likevel uføretrygd dersom vedkommende har minst 20 års trygdetid etter § 12-12 andre ledd (botid). Til den som har mindre enn 20 års botid, ytes det uføretrygd på grunnlag av beregningsgrunnlaget etter § 12-11, men slik at år før uføretidspunktet da vedkommende ikke har hatt pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet, ikke regnes som trygdetid ved beregningen av ytelsen.

Uføretrygd etter § 12-2 andre og tredje ledd om unntak fra medlemskap i folketrygden fram til uføretidspunktet beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden. Det samme gjelder uføretrygd på grunnlag av § 12-13 tredje ledd om uføretrygd til unge uføre.

Ved endringer i uføretrygden etter bestemmelsene her skal tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle (gjenlevendetillegg) etter § 12-18 endres forholdsmessig.

26 Folketrygdloven § 12-4 fastsetter at mottakeren må være mellom 18 og 67 år. Paragraf 12-5 krever at personen det gjelder har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Etter § 12-6 er det et vilkår at personen har varig sykdom, skade eller lyte, mens det etter § 12-7 er et vilkår at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst halvparten. Paragraf 12-8 definerer uføretidspunktet som tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten. Paragrafene 12-9 og 12-10 inneholder nærmere regler om fastsettelsen av uføregrad.

27 Folketrygdloven § 12-11 med overskriften «Grunnlaget for beregning av uføretrygd» lyder:

Uføretrygd beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, i de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet, se § 12-8. Gjennomsnittlig inntekt i de tre beste inntektsårene legges til grunn.

For år da en person har mottatt uføretrygd, skal pensjonsgivende inntekt, og en inntekt som svarer til beregningsgrunnlaget for uføretrygden justert for fastsatt uføregrad, inngå i grunnlaget. Samlet inntekt kan likevel ikke overstige det som er høyest av beregningsgrunnlaget og den pensjonsgivende inntekten. Departementet kan gi forskrifter om hvilken inntekt som skal legges til grunn for år da en person har mottatt uførepensjon.

For år da et medlem har avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste, skal det legges til grunn en inntekt på minst tre ganger gjennomsnittlig grunnbeløp. Dersom medlemmet hadde en høyere inntekt i året før tjenesten tok til, benyttes denne inntekten.

Det skal ses bort fra år da et medlem har fått pensjonsopptjening på grunnlag av omsorgsarbeid etter § 3-16 eller § 20-8 dersom dette er til fordel for vedkommende. Året før og året etter slike år anses da for å følge umiddelbart etter hverandre.

Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget for uføretrygd.

Den pensjonsgivende inntekten i det enkelte kalenderåret skal reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til det tidspunktet uføretrygden gis virkning fra.

Grunnlaget for uføretrygden reguleres i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet.

28 Folketrygdloven § 12-12 med overskriften «Trygdetid» lyder:

Trygdetid er en faktor som brukes ved beregning av uføretrygd, se § 12-13 fjerde ledd.

Trygdetid er tidsrom fra 1. januar 1967 da en person har vært medlem i folketrygden med rett til ytelser etter kapitlene 12, 16, 17, 19 og 20. Trygdetid regnes fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år. Tidsrom før 1. januar 1967 skal også regnes som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt i første punktum.

Som trygdetid regnes også framtidig trygdetid fra uføretidspunktet (se § 12-8) til og med det året vedkommende fyller 66 år. Dersom mindre enn 4/5 av tiden mellom fylte 16 år og uføretidspunktet (opptjeningstiden) kan regnes som trygdetid, skal den framtidige trygdetiden utgjøre 40 år med fradrag av 4/5 av opptjeningstiden.

Når vilkåret om forutgående medlemskap oppfylles etter § 12-2 andre ledd, regnes framtidig trygdetid tidligst fra det tidspunktet vedkommende sist ble medlem i folketrygden. Tidsrommet fram til dette tidspunktet regnes som opptjeningstid.

Framtidig trygdetid medregnes ikke når uføretrygd gis etter § 12-2 tredje ledd.

Dersom trygdetiden er fastsatt etter tredje ledd andre punktum, skal den fastsettes på nytt når det fastsettes et nytt uføretidspunkt ved økt uføregrad etter § 12-8 andre ledd.

Når den samlede trygdetiden utgjør minst fem år, avrundes den til nærmeste hele år.

29 Folketrygdloven § 12-13 med overskriften «Uføretrygdens størrelse» lyder:

> *Uføretrygd ytes med 66 prosent av grunnlaget etter § 12-11.*
>
> *Minste årlige ytelse er 2,28 ganger grunnbeløpet (ordinær sats) for personer som lever sammen med en ektefelle (se § 1-5) eller med en samboer i et samboerforhold som har vart i minst 12 av de siste 18 månedene. Minste årlige ytelse er likevel 2,33 ganger grunnbeløpet dersom vedkommende mottar en uføretrygd som er en omregnet uførepensjon. For andre utgjør minste årlige ytelse 2,48 ganger grunnbeløpet (høy sats).*
>
> *For et medlem som har blitt ufør før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er minsteytelsene som nevnt i andre ledd henholdsvis 2,66 og 2,91 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder selv om et medlem har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom det er klart dokumentert at vilkårene i første punktum var oppfylt før 26 år og kravet settes fram før fylte 36 år. Bestemmelsen i første punktum gjelder også når uføretrygd gis på nytt etter at ytelsen er falt bort på grunn av prøving mot inntekt etter § 12-14. Minsteytelsen etter leddet her ytes tidligst fra og med den måneden medlemmet fyller 20 år.*
>
> *Når trygdetiden etter § 12-12 er kortere enn 40 år, avkortes uføretrygden tilsvarende.*
>
> *Dersom uføregraden etter § 12-10 er lavere enn 100 prosent, fastsettes uføretrygden til en forholdsmessig andel av beløpet etter første til fjerde ledd.*

30 Av folketrygdloven kapittel 23 følger det at folketrygdens finansiering i hovedsak er basert på tre kilder: 1) innbetalinger fra folketrygdens medlemmer i form av trygdeavgift som utliknes på grunnlag av lønn, næringsinntekt og pensjoner, 2) arbeidsgiveravgift som svares av arbeidsgivere på grunnlag av utbetalte trekkpliktige ytelser, og 3) tilskudd fra staten. Ifølge Trygderetten er det ingen direkte sammenheng mellom folketrygdens inntekter og utgifter. Differansen mellom folketrygdens inntekter og utgifter dekkes gjennom fastsettingen av det årlige statlige tilskuddet til folketrygden.

31 Forskrift 12. februar 2015 nr. 130 om beregning av uføretrygd etter EØS-avtalen («beregningsforskriften») inneholder regler for beregning av uføretrygd fra folketrygden etter forordning 883/2004 artikkel 52 nr. 1 bokstav b.

32 Beregningsforskriften § 1 med overskriften «Virkeområde» lyder:

> *Denne forskriften inneholder bestemmelser om beregning av uføretrygd fra folketrygden etter forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 52 nr. 1 b for personer som omfattes av EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 og 2 (Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger og Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr.*

987/2009 om regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 – m.fl.). Bestemmelsene gjelder tilsvarende i tilfeller hvor tilsvarende regler kommer til anvendelse etter trygdeavtale Norge har med annet land.

33 Beregningsforskriften § 3 med overskriften «Minste årlig ytelse» lyder:

Uføretrygd ytes med 66 prosent av grunnlaget etter § 2. Minste årlig ytelse følger av folketrygdloven § 12-13.

Uføretrygden skal avkortes etter § 4 og § 5.

34 Beregningsforskriften § 4 med overskriften «Teoretisk beløp» lyder:

Det teoretiske beløpet for uføretrygd ved full uførhet tilsvarer 66 prosent av grunnlaget for uføretrygden, se § 2, multiplisert med en brøk der teoretisk trygdetid er teller og 40 er nevner.

Dersom vedkommende har rett til minste årlig ytelse etter folketrygdloven § 12-13 andre og tredje ledd, tilsvarer det teoretiske beløpet for uføretrygd ved full uførhet minste årlig ytelse multiplisert med en brøk der teoretisk trygdetid er teller og 40 er nevner.

Med teoretisk trygdetid menes trygdetid fastsatt etter folketrygdloven § 12-12, men likevel slik at medlemstid i annet EØS-land likestilles med trygdetid etter folketrygdloven § 12-12 andre ledd.

35 Beregningsforskriften § 5 med overskriften «Faktisk beløp» lyder:

Det faktiske beløpet for uføretrygden fastsettes ved at det teoretiske beløpet etter § 4 multipliseres med en brøk der norsk trygdetid forut for uføretidspunktet fastsatt i antall måneder er teller og summen av norsk trygdetid og medlemstid i annet EØS-land forut for uføretidspunktet fastsatt i antall måneder er nevner.

Trygdetiden begrenses til tidsrom som kan regnes som trygdetid etter folketrygdloven § 12-12 andre ledd. Trygdetiden kan ikke utgjøre mer enn 480 måneder i teller eller nevner.

Dersom uføregraden er lavere enn 100 prosent, fastsettes uføretrygden til en forholdsmessig andel av beløpet etter første ledd.

36 I rundskriv R45-00 utstedt av Arbeids- og velferdsetaten («NAV») kapittel 3.8 om forholdet mellom minsteytelsene fastsatt i folketrygdloven § 12-13 andre ledd (og minste alderspensjonsnivå fastsatt i folketrygdloven § 19-8) og forordning 883/2004 artikkel 58 står det:

3.8 Garantitillegg når sum pensjon er lavere enn minstepensjon i det land pensjonisten er bosatt

Bestemmelsen står i artikkel 58 i forordning 883/2004. Den skal ikke lenger anvendes av Norge.

NAV har tidligere anvendt denne bestemmelsen slik at det er blitt gitt et garantitillegg til pensjon fra folketrygden til personer som bor i Norge og har pensjon fra Norge og annet EØS-land. Garantien besto i å sikre en samlet ytelse tilsvarende en minstepensjon fra folketrygden eller minste pensjonsnivå for alderspensjon ved 67 år, beregnet etter samlet trygdetid i EØS-land som utbetalte pensjon. Garantitillegg til fleksibel alderspensjon ble tidligst gitt ved uttak av hel alderspensjon ved 67 år. Det ble gjort et fradrag i minste pensjonsnivå ved 67 år dersom vedkommende hadde tatt ut alderspensjon før fylte 67 år.

Arbeids- og sosialdepartementet vurderte spørsmålet om Norge skal yte garantitillegg på nytt, og kom til at Norge ikke skal yte slike tillegg. Det skal derfor ikke lenger ytes garantitillegg fra Norge. Vedtakene om garantitillegg blir ansett som ugyldige vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og alle løpende garantitillegg skal bortfalle innen 1. september 2014.

I brev av 25. juni 2013 til Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver departementet bl.a. følgende:

«Etter en ny vurdering av saken, synes det klart at Norge ikke på noe tidspunkt har hatt plikt til å yte de aktuelle garantitilleggene. Selv om tidligere norsk forståelse av de aktuelle bestemmelsene i forordningen innebærer at garantitilleggene fungerer som et naturlig supplement til de øvrige pensjonsreglene i EØS, har vår tolkning av bestemmelsene likevel ikke vært korrekt. De ordninger som forordningsbestemmelsene refererer seg til, er ordninger som gir et tillegg til ytelser fastsatt etter de vanlige reglene om trygdetids- og inntektsbaserte pensjoner når disse ytelsene ikke når opp til et fastsatt minstenivå. Folketrygdloven har ingen slike regler. Supplerende stønad for eldre med kort botid kan i og for seg betraktes som en slik ordning, men denne stønadsordningen har sin egen plass i EØS-systemet.

Den tidligere tolkningen av artiklene om garantitillegg innebar at garantinivået ble satt til minstepensjon beregnet etter reglene for det teoretiske beløpet ved EØS-beregningen av pensjoner. Domspraksis ved EF/EU-domstolen viser imidlertid at det ikke er en slik ordning bestemmelsene om garantitillegg omhandler. Dette framgår særlig klart av dommen i sak C-22/81.»

37 Ifølge Trygderetten har både Trygderetten og Hålogaland lagmannsrett tidligere stadfestet praksisomleggingen.

II Faktum og saksgang

38 A er norsk statsborger. Han er født i 1966 og bor i Norge. A bodde i Irland fra mai 2006 til februar 2014. Han fremsatte i mai 2018 krav om uføretrygd overfor NAV. Av legeerklæringen som fulgte kravet, fremgikk det at han har slitt med langvarig og alvorlig psykisk sykdom. Ved vedtak 25. januar 2019 ble As krav innvilget med en uføregrad på 80 prosent. Uføretidspunktet – det vil si tidspunktet da As inntektsevne ble varig nedsatt med minst halvparten – ble fastsatt til april 2014.

39 Ifølge Trygderetten viser opplysninger fra irske trygdemyndigheter at A ikke har vært medlem av irsk trygdeordning siden desember 2012. A oppfylte dermed ikke hovedregelen i folketrygdloven § 12-2 første ledd om fem års forutgående medlemskap før uføretidspunktet. NAV Arbeid og ytelser fant imidlertid at unntaket i folketrygdloven § 12-2 tredje ledd kom til anvendelse, da A var medlem i folketrygden på uføretidspunktet og hadde tjent opp rett til minst halvparten av full minsteytelse for uføretrygd. Uføretrygden ble beregnet etter reglene i folketrygdloven da dette, ifølge Trygderetten, ga høyest ytelse.

40 Vedtaket ble påklaget av A, som mente at uføregraden skulle fastsettes til 100 prosent. A anførte at selv om han drev et lite datafirma, var dette nærmest på hobbybasis, og at hans arbeidsevne var meget uforutsigbar. Inntektene fra firmaet var varierende og hadde sunket de siste årene. Den 15. november 2019 stadfestet NAV Klageinstans det opprinnelige vedtaket.

41 Den 25. november 2019 anket A vedtaket til Trygderetten. For Trygderetten har A opprettholdt anførselen om at uføregraden skal fastsettes til 100 prosent. Han har også anført at han har rett til å få utbetalt garantitillegg/tilleggsytelse i medhold av artikkel 58 i forordning 883/2004, da summen av As pro rata-ytelser er lavere enn minsteytelsen i folketrygdloven § 12-13 andre ledd.

42 A søkte også om ytelser ved uførhet i Irland. Ifølge Trygderetten fikk A ved vedtak 21. august 2019 avslag fra irske trygdemyndigheter med den begrunnelse at «…you do not satisfy the conditions for receipt of Invalidity Pension. Having examined all of the documents provided in support of your claim it has been decided that you are not permanently incapable of work. According to information supplied, you are currently self-employed as Computer Engineer». A mottar dermed kun pro rata-ytelse fra Norge.

43 Ved beslutning 10. august 2020 henviste NAV Klageinstans den delen av saken som gjaldt vilkår om forutgående medlemskap, tilbake til ny behandling ved NAV Arbeid og ytelser.

44 Den 19. august 2020 fattet NAV Arbeid og ytelser nytt vedtak, der beregningen av uføretrygden ble endret slik at A fikk høyere uføretrygd. I vedtaket ble det lagt til grunn at A oppfylte unntaksvilkåret i folketrygdloven § 12-2 andre ledd bokstav b gjennom sammenlegging av norsk og irsk trygdetid. Følgelig ble den norske uføretrygden beregnet pro rata etter forordning 883/2004 artikkel 52 nr. 1 bokstav b og beregningsforskriften.

45 Ifølge Trygderetten ble dette gjort ved at det først ble beregnet et teoretisk beløp tilsvarende ytelsen A ville hatt rett til dersom all trygdetid var tilbakelagt i Norge. Deretter ble det fastsatt et faktisk beløp basert på det teoretiske beløpet, på grunnlag av forholdet mellom tilbakelagt trygdetid i Norge før trygdetilfellet inntraff (uføretidspunktet) og samlet tilbakelagt trygdetid i Norge og Irland før trygdetilfellet inntraff. Ettersom A hadde lave inntekter i de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet, ble det teoretiske beløpet beregnet på grunnlag av minsteytelsen i folketrygdloven § 12-13 andre ledd. Videre ble As samlede trygdetid i Norge og Irland, inkludert fremtidig trygdetid, satt til maksimale 40 år. Basert på grunnbeløpet 1. mai 2022 (kr 111 477), som folketrygdens ytelser beregnes på grunnlag av, og en uføregrad på 80 prosent, ga dette følgende beregning:

Teoretisk beløp: kr 111 477 x 2,48 x 40/40 x 80 % = kr 221 170

46 Det faktiske beløpet ble beregnet på følgende måte, basert på 283 måneders trygdetid i Norge før uføretidspunktet og 59 måneder i Irland:

Faktisk beløp: kr 221 170 x 283/342 = kr 183 015 (kr 15 251 per måned).

47 Ifølge Trygderetten er minste årlige ytelse for enslige per i dag 2,48 x kr 111 477 = kr 276 463 basert på 40 års trygdetid. Justert for 80 prosent uføregrad blir dette kr 221 170.

48 I saken for Trygderetten anfører A at hans årlige uføretrygd burde vært fastsatt til denne høyere satsen, med henvisning til forordning 883/2004 artikkel 58. Etter hans mening utgjør «minste årlige ytelse» som nevnt i folketrygdloven § 12-13 andre ledd en «minsteytelse» etter forordning 883/2004 artikkel 58, siden den er utformet for å garantere mottakeren av uføretrygd en økonomisk minstestandard. Han burde dermed ha rett til den høyere satsen, uavhengig hvor i EØS han har tilbakelagt sin trygdetid. A gjør følgelig gjeldende at hans årlige uføretrygd bør justeres opp fra kr 183 015 til kr 221 170.

49 NAV fastholder at «minste årlige ytelse» som nevnt i folketrygdloven § 12-13 andre ledd ikke utgjør en uttrykkelig garanti om en minsteytelse, men heller inngår som del av de vanlige trygdereglene, med ytelser basert på opptjening gjennom trygdetid. Som sådan kan den ikke «transformeres» til en minsteytelse etter forordning 883/2004 artikkel 58.

50 På denne bakgrunn fant Trygderetten det nødvendig å forelegge saken for EFTA-domstolen. Ved brev 16. mai 2023, registrert ved EFTA-domstolen 23. mai 2023, stilte Trygderetten EFTA-domstolen følgende spørsmål:

> *Foreligger det en minimumsytelse i forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 58s forstand der den nasjonale lovgivningen har bestemmelser om en minste årlige ytelse ved uførhet, men samtidig fastsetter at denne ytelsen reduseres forholdsmessig når personen har kortere trygdetid enn full trygdetid som er 40 år?*

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

III EFTA-domstolens svar

52 Den anmodende domstolen søker veiledning om tolkningen av forordningen artikkel 58 for å avgjøre om ytelsen i folketrygdloven § 12-13 andre ledd utgjør en minsteytelse etter artikkel 58. Den anmodende domstolen spør særlig om betydningen av at ytelsen i folketrygdloven § 12-13 andre ledd er uttrykt i konkrete beløp som skal reduseres forholdsmessig ved kortere trygdetid enn 40 år, i tråd med folketrygdloven § 12-13 fjerde ledd. Ifølge den anmodende domstolen er denne reduksjonen den eneste variable faktoren som påvirker størrelsen på ytelsen etter den nasjonale lovgivningen som får anvendelse i hovedsaken.

53 For å gi den anmodende domstolen et nyttig svar må det påpekes at formålet med forordning 883/2004 er å koordinere EØS-statenes trygdeordninger for å sikre at retten til fri bevegelighet for personer kan utøves effektivt. Forordningen moderniserte og forenklet reglene i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 (OJ English Special Edition 1971(II), s. 416), samtidig som den viderefører sistnevntes formål (se sak E-13/20 *O* mot *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, dom 30. juni 2021, avsnitt 38 og rettspraksis som det vises til der). Følgelig kan rettspraksis knyttet til forordning 1408/71 være relevant for tolkningen av forordning 883/2004.

54 Etter EØS-avtalen artikkel 29 bokstav a skal EØS-statene for å gjennomføre fri bevegelighet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende på trygdeområdet, særlig sikre at alle tidsrom som EØS-statenes lovgivninger tillegger betydning for å oppnå og beholde retten til ytelser og for beregningen av dem, blir lagt sammen. Formålet med EØS-avtalen artikkel 29 er å bidra til størst mulig bevegelsesfrihet. Det er fast rettspraksis at bestemmelsene i forordning 883/2004, som er vedtatt for å gjennomføre EØS-avtalen artikkel 29, må tolkes i lys av dette formålet (se sak E-8/20 *Straffesak mot N*, dom 5. mai 2021, avsnitt 46 og rettspraksis som det vises til der). Som det også står i avsnitt 1 i forordningens fortale, faller reglene om koordinering av nasjonale trygdeordninger innenfor rammen av den frie bevegelighet for personer og bør bidra til å forbedre menneskers levestandard og arbeidsvilkår.

55 EFTA-domstolen påpeker at EØS-avtalen artikkel 29 medfører koordinering i stedet for harmonisering av nasjonal lovgivning på dette området. EØS-retten begrenser dermed ikke EØS-statenes kompetanse til selv å organisere sine trygdeordninger. I fravær av harmonisering på EØS-nivå, er det opp til lovgiverne i den enkelte EØS-stat å fastsette vilkårene for rett til trygdeytelser. EØS-statene må likevel overholde EØS-retten når de utøver denne kompetansen (se *O* mot *den norske stat*, sitert over, avsnitt 39 og rettspraksis som det vises til der).

56 Formålet med EØS-avtalen artikkel 29 innebærer at vandrearbeidere verken må miste retten til trygdeytelser eller få disse ytelsenes størrelse redusert fordi de har utøvd sin rett til fri bevegelighet (se sak E-5/21 *Einarsdóttir*, dom 29. juli 2022, avsnitt 31 og rettspraksis som det vises til der). Forordningen søker å forhindre at en arbeidstaker som etter å ha utøvd sin rett til fri bevegelighet har arbeidet i mer enn én EØS-stat, blir behandlet mindre gunstig enn en arbeidstaker som har arbeidet i bare én EØS-stat uten objektiv begrunnelse. Retten til fri bevegelighet for personer ville blitt hindret dersom en EØS-borger ble satt i en ugunstig situasjon i sin hjemstat utelukkende for å ha utøvd denne retten (se *Einarsdóttir*, sitert over, avsnitt 30 og rettspraksis som det vises til der). Dette gjenspeiles også i avsnittene 4 og 5 i forordningens fortale, som sier at selv om det er nødvendig å respektere særtrekkene i nasjonal trygdelovgivning og kun utarbeide et system for koordinering, må de berørte personer samtidig sikres likebehandling etter de ulike nasjonale lovgivninger.

57 Forordningens personkrets, som definert i artikkel 2 nr. 1, omfatter statsborgere i en EØS-stat som er eller har vært undergitt én eller flere EØS-staters lovgivning. Etter artikkel 3 nr. 1 bokstav c omfatter dens saklige virkeområde lovgivning om ytelser ved uførhet. Artiklene 4 til 6 fastsetter grunnprinsipper om likebehandling og sammenlegging av tid.

58 Forordningen artikkel 44 fastsetter at lovgivning som gjelder ytelser ved uførhet defineres som enten «lovgivning av type A», det vil si lovgivning der uføretrygdens størrelse ikke avhenger av trygdetidens eller botidens lengde og som den kompetente EØS-staten uttrykkelig har oppført i forordningens vedlegg VI, og ellers som «lovgivning av type B».

59 Det fremgår av anmodningen at etter de norske reglene om uføretrygd er størrelsen på uføretrygden ikke uavhengig av trygdetidens lengde, og at den norske lovgivningen som hovedsaken gjelder dermed faller inn under kategorien «lovgivning av type B». Det følger av forordningen artikkel 46 nr. 1 at en person som fortløpende eller skiftevis har vært undergitt to eller flere EØS-staters lovgivning, der minst én ikke er «lovgivning av type A», skal ha rett til ytelser etter kapittel 5, som får tilsvarende anvendelse.

60 Forordningen artikkel 58 nr. 1, som erstattet artikkel 50 i forordning 1408/71 uten vesentlige endringer, fastsetter i hovedsak at en ytelsesmottaker som kapittel 5 får anvendelse på ikke kan gis en ytelse som er lavere enn minsteytelsen fastsatt i den aktuelle lovgivningen for en trygdetid eller botid som tilsvarer all tid medregnet for utbetaling etter kapittel 5. Forordningen artikkel 58 nr. 2 fastsetter at det skal utbetales en tilleggsytelse tilsvarende differansen mellom de samlede ytelser som kommer til utbetaling etter kapittel 5 og minsteytelsen. Artikkel 58 pålegger ikke EØS-statene å fastsette en minsteytelse (jf. dommen i *Zaniewicz-Dybeck*, C-189/16, EU:C:2017:946, avsnitt 47), men fastslår at dersom det først finnes en minsteytelse i nasjonal lovgivning, må mekanismen fastsatt i artikkel 58 overholdes.

61 Forordningen artikkel 58 må tolkes i lys av sin kontekst, slik som forordningens andre bestemmelser om beregning av ytelser som vil komme til utbetaling etter kapittel 5. I kapittel 5 beregnes tilståelsen av ytelser i hovedsak etter forordningen artikkel 52.

62 Forordningen artikkel 52 nr. 1 fastsetter at den kompetente institusjonen skal beregne ytelsesbeløpet som vil komme til utbetaling a) etter lovgivningen den anvender, men bare når vilkårene for rett til ytelser er oppfylt utelukkende etter nasjonal lovgivning (selvstendig ytelse), og b) ved å beregne et teoretisk beløp og deretter et faktisk beløp (pro rata-ytelse).

63 Det følger av ordlyden i forordningen artikkel 52 nr. 1 bokstav b at ytelsesbeløpet beregnes i to trinn, først ved å beregne et teoretisk beløp og deretter et faktisk beløp. Når det gjelder det første trinnet, som nevnt i artikkel 52 nr. 1 bokstav b kulepunkt i, er den kompetente institusjonen pålagt å beregne det teoretiske ytelsesbeløpet som medlemmet hadde kunnet kreve dersom all trygdetid og/eller botid tilbakelagt etter lovgivningen i andre EØS-stater var tilbakelagt etter lovgivningen den anvender. Etter denne bestemmelsen må derfor det teoretiske ytelsesbeløpet beregnes som om medlemmet utelukkende hadde arbeidet i den aktuelle EØS-staten. Denne beregningen er ment å gi en arbeidstaker det maksimale teoretiske beløpet han eller hun hadde kunnet kreve hvis all trygdetid var tilbakelagt etter lovgivningen i den aktuelle EØS-staten (jf. dommen i *Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, C-866/19, EU:C:2021:865, avsnitt 34, 35, 36 og 38 og rettspraksis som det vises til der).

64 I denne sammenheng bør det påpekes at en nasjonal tilleggsperiode, som ifølge lovgivningen i en EØS-stat legges til trygdetiden som er tilbakelagt før trygdetilfellet inntraff ved fastsettelsen av ytelsen som et medlem tilstås ved tidlig uførhet eller tidlig død, må tas i betraktning ved beregningen av det teoretiske beløpet nevnt i forordningen artikkel 52 nr. 1 bokstav b kulepunkt i (jf. dommen i *Barreira Pérez*, C-347/00, EU:C:2002:560, avsnitt 32 og rettspraksis som det vises til der).

65 I det andre trinnet, som nevnt i forordningen artikkel 52 nr. 1 bokstav b kulepunkt ii, skal den kompetente institusjonen fastsette det faktiske ytelsesbeløpet på grunnlag av det teoretiske beløpet, i samsvar med forholdet mellom lengden på trygdetiden og/eller botiden tilbakelagt etter lovgivningen den anvender og samlet trygde- og/eller botid tilbakelagt etter lovgivningen i alle berørte EØS-stater (jf. dommen i *Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, sitert over, avsnitt 40 og rettspraksis som det vises til der).

66 I denne sammenheng kan det også bli nødvendig å ta i betraktning forordningen artikkel 50 nr. 2, som fastsetter at dersom den berørte personen på et tidspunkt ikke, eller ikke lenger, oppfyller vilkårene i alle lovgivninger i EØS-statene som han/hun har vært undergitt, skal institusjoner som anvender en lovgivning der vilkårene er oppfylt, ved beregning av ytelser i samsvar med artikkel 52 nr. 1 bokstav a eller b, ikke ta hensyn til tid tilbakelagt etter lovgivning der vilkårene ikke, eller ikke lenger, er oppfylt, når dette fører til et lavere ytelsesbeløp.

67 Først etter at en beregning etter forordningen artikkel 52 nr. 1 er gjort, får artikkel 58 anvendelse ved at mottakeren ikke kan gis en ytelse som er lavere enn minsteytelsen fastsatt i gjeldende nasjonal lovgivning for en trygdetid eller botid som tilsvarer all tid medregnet for utbetaling etter forordningen avdeling III kapittel 5.

68 Ifølge fast rettspraksis foreligger det en minsteytelse etter forordningen artikkel 58 når bostedsstatens lovgivning inneholder en særskilt garanti, som har til formål å sikre mottakere av trygdeytelser en minsteinntekt som overstiger ytelsesbeløpet de kan kreve alene på grunnlag av deres trygdetid og avgiftsbetaling. Artikkel 58 omfatter blant annet tilfeller der arbeidstakerens tidsrom med lønnet arbeid etter lovgivningen i EØS-statene han var undergitt, har vært forholdsvis korte, med det resultat at det samlede ytelsesbeløpet disse EØS-statene skal betale, ikke muliggjør en rimelig levestandard (jf. dommene i *Torri*, 64/77, EU:C:1977:197, avsnitt 5; *Browning*, 22/81, EU:C:1981:316, avsnitt 11 og 12, og *Zaniewicz-Dybeck*, sitert over, avsnitt 45 og 57 og rettspraksis som det vises til der). I denne sammenheng påpeker EFTA-domstolen at det ikke er nødvendig at en minsteytelse faktisk muliggjør en rimelig levestandard, det er tilstrekkelig at den er ment å gjøre det. Det må derfor tas hensyn til formålet med den aktuelle ytelsen.

69 Spørsmålet som er forelagt EFTA-domstolen handler hovedsakelig om det faktum at ytelsesbeløpet kan reduseres på grunnlag av trygdetid er til hinder for at ytelsen kan utgjøre en minsteytelse etter forordningen artikkel 58.

70 EFTA-domstolen påpeker at ordlyden i forordningen artikkel 58 nr. 1 uttrykkelig viser til en minsteytelse fastsatt i gjeldende lovgivning for en trygdetid eller botid som tilsvarer «all tid medregnet for utbetaling» etter forordningen avdeling III kapittel 5. Artikkel 58 nr. 1 gjennomfører dermed sammenleggingsprinsippet særskilt med hensyn til minsteytelser. Bestemmelsens henvisning til «all tid medregnet for utbetaling» må forstås som en henvisning til all tid som medregnes etter artikkel 52, herunder enhver nasjonal tilleggsperiode som medregnes trygdetiden som er tilbakelagt før trygdetilfellet inntraff ved beregningen av det teoretiske beløpet nevnt i artikkel 52 nr. 1 bokstav b punkt i) i samsvar med rettspraksis som nevnt over.

71 Denne tolkningen, som følger direkte av ordlyden i forordningen artikkel 58 nr. 1, er forenlig med både formålet med EØS-avtalen artikkel 29 og dens kontekst, særlig sammenleggingsprinsippet fastsatt i forordningen. Enhver annen tolkning vil kunne hindre retten til fri bevegelighet for personer ved å sette dem i en ugunstig situasjon i deres hjemstat utelukkende for å ha utøvd denne retten. Dette ville være i strid med formålet med forordningen som er å forhindre at en arbeidstaker, som etter å ha utøvd sin rett til fri bevegelighet har arbeidet i mer enn én EØS-stat, blir behandlet mindre gunstig enn en arbeidstaker som har arbeidet i bare én EØS-stat uten objektiv begrunnelse.

72 Formålet med forordningen artikkel 58 er todelt: For det første å sikre at all trygdetid som tas i betraktning ved beregning av utbetalingen etter artiklene 50 til 57 i kapittel 5 kan påberopes til støtte for et krav om en minsteytelse fra bostedsstaten. For det andre å sikre at personen ikke mister fordelen ved minsteytelsen bare fordi bestemmelsene forut for artikkel 58 i kapittel 5 anvendes (jf. generaladvokat Slynns uttalelse i *Browning*, 22/81, EU:C: 1981:277, s. 3377).

73 EFTA-domstolen påpeker at forordningen artikkel 58 gjelder for minsteytelser etter nasjonal lovgivning for en gitt trygdetid eller botid. Derfor trenger en minsteytelse etter

artikkel 58 ikke å være et fast eller spesifisert beløp. Den kan beregnes gjennom tillegg og fradrag som har til formål å ta hensyn til blant annet vedkommendes personlige omstendigheter (jf. dommen i *Zaniewicz-Dybeck*, sitert over, avsnitt 51, og generaladvokat Wathelets uttalelse i *Zaniewicz-Dybeck*, C-189/16, EU:C:2017:329, avsnitt 36). Størrelsen på en slik minsteytelse kan også avhenge av lengden på trygdetiden som tas i betraktning.

74 Formålet med referanseperioden som uttrykkelig er definert i forordningen artikkel 58, sett i lys av dens kontekst og formål, er dermed hovedsakelig å ta hensyn til en situasjon der størrelsen på minsteytelsen etter en EØS-stats lovgivning varierer ut fra tilbakelagt trygdetid eller botid. Dersom bostedsstatens lovgivning inneholder en særskilt garanti om en minsteinntekt for trygdetiden eller botiden med en variabel faktor knyttet til lengden på slike tidsrom, som må legges sammen med slike tidsrom tilbakelagt etter lovgivningen i andre EØS-stater, foreligger det en minsteytelse etter artikkel 58. Det enkle faktum at en nasjonal ytelse kan økes eller reduseres ut fra trygdetid eller botid, er derfor uten betydning for om ytelsen utgjør en minsteytelse etter artikkel 58.

75 Den norske stats argument om at en ytelse, slik som den hovedsaken gjelder, ikke utgjør en minsteytelse etter forordningen artikkel 58, fordi størrelsen på ytelsen kan reduseres på grunnlag av trygdetid, må derfor avvises.

76 Å utelukke en nasjonal ytelse som gir et bestemt beløp for relevant trygdetid og/eller botid fra virkeområdet til forordningen artikkel 58 bare fordi beløpet avhenger av dette tidsrommets lengde, ville også være i strid med formålet og hensikten med EØS-avtalen artikkel 29. Dette gjelder særlig under omstendigheter som i hovedsaken, der det fremgår av opplysningene i anmodningen at personer som bare har bodd i Norge alltid vil oppnå full trygdetid, som er 40 år, med hensyn til beregning av den aktuelle ytelsen. I en slik situasjon ville det å tillegge den forholdsmessige reduksjonen betydning, med den konsekvens at den nasjonale ytelsen ikke ville falle inn under virkeområdet til artikkel 58, føre til at tidsrom tilbakelagt etter lovgivningen i andre EØS-stater ikke ville bli tatt i betraktning til støtte for et krav om en minsteytelse fra bostedsstaten, og dermed kunne hindre retten til fri bevegelighet for personer ved å sette dem i en ugunstig situasjon i sin hjemstat utelukkende for å ha utøvd denne retten.

77 Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere i henhold til tolkningen gitt over om den aktuelle ytelsen utgjør en minsteytelse etter forordningen artikkel 58.

78 I lys av det ovenstående må svaret på det forelagte spørsmålet bli at det foreligger en minsteytelse etter forordningen artikkel 58 når den nasjonale lovgivningen i en EØS-stat inneholder en særskilt garanti som har til formål å sikre mottakere av trygdeytelser en minsteinntekt som overstiger ytelsesbeløpet de kan kreve utelukkende på grunnlag av deres trygdetid og avgiftsbetaling. Dersom nasjonal lovgivning inneholder en slik særskilt garanti er det uten betydning for om den regnes som en minsteytelse etter forordningen artikkel 58 at ytelsen kan reduseres forholdsmessig når medlemmet har kortere trygdetid enn full trygdetid, som etter nasjonal lovgivning er 40 år.

IV Saksomkostninger

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

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålet den har blitt forelagt av Trygderetten, følgende rådgivende uttalelse:

Det foreligger en minsteytelse etter forordning (EF) nr. 883/2004 artikkel 58 når den nasjonale lovgivningen i en EØS-stat inneholder en særskilt garanti som har til formål å sikre mottakere av trygdeytelser en minsteinntekt som overstiger ytelsesbeløpet de kan kreve utelukkende på grunnlag av deres trygdetid og avgiftsbetaling. Dersom nasjonal lovgivning inneholder en slik særskilt garanti er det uten betydning for om den regnes som en minsteytelse etter forordningen artikkel 58 at ytelsen kan reduseres forholdsmessig når medlemmet har kortere trygdetid enn full trygdetid, som etter nasjonal lovgivning er 40 år.

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 18. april 2024.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President