



Skatteministeriet

11. marts 2014
J.nr. 14-0671908

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 311 af 3. marts 2014 (alm. del).

Morten Østergaard

/ Søren Schou



Spørgsmål

Vil ministeren i forlængelse af samrådet om børne- og ungeydelse, jf. SAU alm.del – samrådsspørgsmål X, udlevere de interne notater, som indeholder den grundige juridiske vurdering om optjeningsprincippet forenelighed med EU-retten, og som efter det oplyste lå til grund for regeringens beslutning om ændring af administrationen af udbetalingen af børne- og ungeydelse?

Svar

Daværende skatteminister Holger K. Nielsen svarede den 8. november 2013 Skatteudvalget på spørgsmål 26 om den juridiske vurdering af optjeningsprincippet forenelighed med EU-retten. Svaret var således:

”Der er redegjort for den juridiske vurdering, der ligger bag regeringens beslutning om, at Danmark ikke kan opretholde kravet om en vis beskæftigelses- eller bopælsperiode i Danmark for EU/EØS-borgere, som er omfattet af forordning nr. 883/04 om koordinering af sociale sikring, i ”Notat til Folketingets Europaudvalg, Folketingets Skatteudvalg og Folketingets Socialudvalg ombesvarelse af Kommissionens henvendelse i pilotprojektsag nr. 4873/13/EMPL vedr. anvendelsen af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse og børnetilskud”, som blev sendt til de nævnte udvalg den 18. juni 2013, FEU, alm. del – bilag 437, FT 2012-13, SAU, alm. del – bilag 245, FT 2012-13 og SOU, alm. del – bilag 274, FT 2012-13.

Jeg har tillige redegjort for den juridiske vurdering, der ligger bag regeringens beslutning på samråd i Folketingets Europaudvalg og i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Jeg skal derfor i øvrigt henvise til det offentlige referat fra mødet i Europaudvalget den 26. juni 2013, alm. del – bilag 535, FT 2012-13 samt mit talepapir til samrådet den 29. august 2013 i Udlændinge- og Integrationsudvalget, UUI, alm. del – spørgsmål 537, FT 2012-13.”

Jeg forstår nærværende spørgsmål således, at der ønskes en uddybning af svaret fra november 2013. På den baggrund kan jeg oplyse følgende:

1. Kommissionen rettede medio april 2013 skriftlig henvendelse til Danmark, idet det var Kommissionens faste opfattelse, at den danske anvendelse af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse og børnetilskuddet, som blev indført ved lov nr. 1609 af 22. december 2010 om ændring af lov om en børnefamilieydelse, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om et indkomstregister, var i strid med sammenlægningsprincippet i artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (herefter ”forordning nr. 883/2004” eller ”forordningen”).

Kommissionens henvendelse blev modtaget inden for rammerne af det såkaldte pilotprojekt vedrørende potentielle traktatkrænkelssager. Henvendelsen var foranlediget af, at

en dansk statsborger havde klaget til Kommissionen i anledning af, at vedkommende havde fået afslag på en ansøgning om ungedyelse samt ordinært og ekstra børnetilskud.

Afslaget er meddelt under henvisning til optjeningsprincippet i henholdsvis § 2 i lov om en børne- og ungedyelse, som senest er bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 964 af 19. september 2011 om en børne- og ungedyelse (herefter "børne- og ungedyelsesloven"), og § 5 a i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, som senest er bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 856 af 23. august 2012 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (herefter "børnetilskudsloven"). Afslaget er begrundet i, at vedkommende på ansøgningstidspunktet ikke havde haft bopæl eller arbejde i Danmark i mindst 6 måneder inden for de seneste 10 år.

Kommissionen har i sin henvendelse anmodet de danske myndigheder om at bekræfte, at Danmark vil administrere ovennævnte optjeningsprincip i overensstemmelse med forordning nr. 883/2004.

2. Af børne- og ungedyelseslovens § 2, der fastsætter betingelserne for retten til børne- og ungedyelsen, fremgår blandt andet følgende:

"§ 2. Retten til børne- og ungedyelsen er betinget af,

[...]

- 7) at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, har haft bopæl eller beskæftigelse her i riget i mindst 2 år inden for de seneste 10 år forud for den periode, udbetalingen vedrører. Hvis kravet i 1. pkt. ikke er opfyldt, udbetales en forholdsmæssig andel af ydelsen efter 3. pkt., hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Efter 6 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for de seneste 10 år udbetales 25 pct. af ydelsen, efter 12 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for den seneste 10 år udbetales 50 pct. af ydelsen, og efter 18 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for de seneste 10 år udbetales 75 pct. af ydelsen, [...]

[...]"

Af børnetilskudslovens § 5 a fremgår blandt andet følgende om betingelserne for retten til ydelser efter denne lov:

"§ 5 a. Herudover er det en betingelse for ret til ydelser efter denne lov, at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligt over for barnet, har haft bopæl eller beskæftigelse i mindst 2 år her i riget inden for de seneste 10 år forud for den periode, udbetalingen vedrører.

Stk. 2. Hvis kravet i stk. 1 ikke er opfyldt, udbetales følgende forholdsmæssige andel af ydelsen, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt:

- 1) Efter 6 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for de seneste 10 år udbetales 25 pct. af ydelsen.
- 2) Efter 12 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for de seneste 10 år udbetales 50 pct. af ydelsen.
- 3) Efter 18 måneders bopæl eller beskæftigelse her i riget inden for de seneste 10 år udbetales 75 pct. af ydelsen.

[...]"

Ovennævnte bestemmelser i børne- og ungeydelsesloven og børnetilskudsloven blev som nævnt indført ved lov nr. 1609 af 22. december 2010 om ændring af lov om en børnefamilieydelse, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om et indkomstregister (herefter "ændringsloven"). Ændringsloven trådte i kraft den 1. januar 2011, men de pågældende bestemmelser fik først virkning fra den 1. januar 2012, jf. ændringslovens § 5, stk. 2.

Om baggrunden for ændringsloven fremgår blandt andet følgende af bemærkningerne til lovforslaget (LFF2010-2011.1.79):

"Følgende elementer fra finanslovsaftalen for 2011 indgår i dette lovforslag: 'Optjening af ret til børnefamilieydelse og børnetilskud via bopæl

Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne er enige om at modtagere af børnefamilieydelse og børnetilskud skal have en reel tilknytning til det danske samfund for at kunne opnå den fulde ydelse. Forligspartierne er derfor enige om at indføre et optjeningsprincip for børnefamilieydelse og børnetilskud, således at ydelsesmodtageren skal have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i to år inden for de seneste 10 år for at få fuld ydelse. Ændringen betyder, at der vil være optjent ret til 25 pct. af den fulde ydelse efter et halvt års bopæl eller beskæftigelse i Danmark og 50 pct. efter et år osv. Efter to års bopæl eller arbejde i Danmark vil der således være optjent ret til fuld ydelse. Indførelsen af optjeningsprincippet vil træde i kraft hurtigst muligt."

I forbindelse med det lovforberedende arbejde blev det umiddelbart lagt til grund, at sammenlægningsprincippet ikke finder anvendelse i forhold til optjeningsprincippet for børne- og ungeydelsen og børnetilskuddet, idet optjeningsprincippet indeholder en gradvis optjening.

For så vidt angår forholdet til EU-retten fremgår blandt andet følgende af bemærkningerne til forslaget til ændringsloven (LFF 2010-2011.1.79):

"Børnefamilieydelse og børnetilskud er ydelser, der er omfattet af koordineringsreglerne i EF-forordning 883/2004 om social sikring, jf. art. 3.

Forordningen indeholder regler om koordinering af medlemsstaternes sociale sikringsordninger. Det er de enkelte medlemsstats kompetence at fastlægge indholdet af de sociale sikringsordninger, herunder også betingelserne for at opnå ret til ydelser og afgrænsningen af den personkreds, der kan være berettiget til ydelser.

Ved udformningen af de nationale sociale sikringsordninger skal medlemsstaterne opfylde EUF-Traktatens regler om fri bevægelighed for arbejdstagere, selvstændig erhvervsdrivende m.v.

Med lovforslaget indføres der et optjeningsprincip for børnefamilieydelse og børnetilskud. Optjeningsprincippet indebærer, at man skal have haft bopæl i Danmark i 2 år inden for de seneste 10 år for at modtage fuld ydelse. Det foreslås, at der vil være optjent ret til 25 pct. af den fulde ydelse efter et halvt års bopæl i Danmark og 50 pct. efter et år osv. Efter 2 års bopæl i Danmark vil der være optjent ret til fuld ydelse.

Som følge af forordningen ligestilles lønnet beskæftigelse og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed med bopæl i Danmark. Personer med hjemsted i et hvilket som helst EU/EØS-land optjener derfor ret til dansk børnefamilieydelse og børnetilskud, når de tager arbejde her i landet.

Ved opstilling af et bopælskrav er der tale om indirekte forskelsbehandling, idet kravet oftest vil ramme ikke-danske EU-statsborgere. Kravet er derfor uforeneligt med bl.a. EUF-Traktatens artikel 45 om arbejdskraftens fri bevægelighed, medmindre det kan begrundes i såkaldt tvingende almene hensyn og opfylder proportionalitetskravet.

Det hensyn, der ligger bag det foreslåede bopælskrav, er at sikre, at de pågældende modtagere har fået en faktisk tilknytning til det danske samfund, før fuld børnefamilieydelse og børnetilskud kan opnås. EU-Domstolen har i en række sager om unionsborgeres adgang til sociale ydelser anerkendt, at en medlemsstat kan stille krav om, at den pågældende har en vis tilknytning til staten som betingelse for at kunne opnå den pågældende sociale ydelse.

Derudover skal bopælskravet opfylde proportionalitetsprincippet. Heri ligger, at kravet skal være egnet og nødvendigt for at tilgodese hensynet til at sikre den pågældendes faktiske tilknytning til det danske samfund. Et bopælskrav på 2 år som dokumentation for den faktiske tilknytning til det danske samfund, og hvorefter ydelsen optjenes halvårligt, må anses for at opfylde dette hensyn."

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, blev det således i forbindelse med indførelsen af optjeningsprincippet lagt til grund, at børne- og ungeydelsen og børnetilskuddet var omfattet af forordning nr. 883/2004. Videre fremgår det af bemærkningerne,

at optjeningsprincippet blev anset for foreneligt med bl.a. EUF-Traktatens artikel 45 om arbejdskraftens fri bevægelighed, der indebærer et krav om ligebehandling.

Af betænkningen over forslaget til ændringsloven(LFB 2010-12-09 nr. 79) fremgår følgende:

”Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti vil derudover stille spørgsmålstegn ved, om lovforslaget holder sig inden for EU-rettens regler om arbejdskraftens fri bevægelighed. Dette er en af de grundrettigheder, som traditionelt er fortolket meget vidtgående, og hvor muligheder for at gøre undtagelser eller indskrænkninger er stærkt begrænsede. Der er i løbet af behandlingen af lovforslaget stillet en række spørgsmål hertil. Regeringen har i svarene på ikke overbevisende vis argumenteret for EU-lovmedholdeligheden. Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti fastholder kritikken af dette forhold.”

3. Børne- og ungedyden og børnetilskuddet er omfattet af koordineringsreglerne i forordningnr. 883/2004, som trådte i kraft den 1. maj 2010. Således fremgår det af denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra j, at forordningen finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører ”familieydelse”.

Forordning nr. 883/04 blev vedtaget med hjemmel i den dagældende Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 42 og 308 (henholdsvis artikel 48 og 352 EUF-Traktaten). Artikel 42 i havde følgende ordlyd:

”Artikel 42:

”Rådet vedtager efter fremgangsmåden i art. 251 de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse;

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

[...]”

Af forordningens artikel 6 fremgår det sammenlægningsprincip, som Kommissionen har henvist til i henvendelsen fra medio april 2013. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 6

Sammenlægning af perioder

Medmindre andet er fastsat i denne forordning, medregner den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning gør:

- erhvervelse, bevarelse, varighed eller generhvervelse af retten til ydelser
- dækning i henhold til lovgivningen eller
- adgang til eller fritagelse for tvungen forsikring, frivillig forsikring og frivillig fortsat forsikring

betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, i nødvendigt omfang forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, der er tilbagelagt efter en anden medlemsstats lovgivning, som om der er tale om perioder, der er tilbagelagt efter den for den pågældende institution gældende lovgivning.”

Af den 13. og 14. præambelbetragtning til forordningen fremgår følgende om formålet med sammenlægningsprincippet i artikel 6:

”(13) Koordineringsreglerne skal gøre det muligt for personer, som flytter inden for Fællesskabet, samt deres familiemedlemmer og efterladte, at bevare de rettigheder og fordele, som de har erhvervet, eller som er under optjening.

(14) Disse mål skal især nås ved at sammenlægge alle de perioder, der efter de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på erhvervelse og bevarelse af ret til ydelser, samt ydelsernes beregning, og ved

at tilkende ydelser til de forskellige kategorier af personer, der er omfattet af denne forordning.”

4. Fortolkningen af sammenlægningsprincippet i artikel 6 i forordning nr. 883/2004 kunne tidligere give anledning til tvivl. Der kunne således rejses spørgsmål om, hvorvidt det var en forudsætning for, at sammenlægningsprincippet fandt anvendelse, at der skulle være tilbagelagt en optjeningsperiode i beskæftigelseslandet, der kunne sammenlægges med den optjeningsperiode, der var tilbagelagt i en anden medlemsstat.

Efter indførelsen af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelsen og børnetilskuddet har EU-Domstolen som noget nyt i to domme fra henholdsvis 15. december 2011 og 21. februar 2013 (C-257/10, Bergström og C-619/11, Chassart) i relation til sammenlægningsprincippet i forordning nr. 1408/71, der er blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 883/2004, fastslået, at sammenlægningsprincippet finder anvendelse, uanset at den person, der ansøger om en ydelse, endnu ikke har tilbagelagt beskæftigelsesperioder i den medlemsstat, hvori der ansøges om ydelsen. Med andre ord forudsætter anvendelsen af sammenlægningsprincippet efter EU-Domstolens opfattelse ikke, at der er tilbagelagt perioder i den medlemsstat, der skal foretage sammenlægningen.

Bergström-sagen vedrørte en svensk statsborger, som i perioden fra 1994 til 2002 havde haft bopæl og udøvet beskæftigelse i Schweiz.

I 2002 flyttede pågældende tilbage til Sverige, hvor hun efter at have opholdt sig uden at udøve beskæftigelse i ca. et halvt år ansøgte om forældreydelse svarende til taksten for sygedagpenge. I henhold til dagældende svensk ret var det et krav for at opnå ret til forældreydelse svarende til taksten for sygedagpenge, at ansøgeren inden for en nærmere angiven periode havde tilbagelagt en forsikrings- eller beskæftigelsesperiode af en vis varighed.

Kravet blev administreret således, at de svenske myndigheder kun medregnede perioder i andre medlemsstater i den samlede forsikrings- eller beskæftigelsesperiode, såfremt der inden for den nærmere angivne periode tillige var tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder i Sverige.

I den konkrete sag var vedkommendes ansøgning ikke blevet imødekommet, da man fra de svenske myndigheders side afviste at tage hendes beskæftigelsesperiode i Schweiz i betragtning, idet hun ikke havde udøvet beskæftigelse i Sverige i den relevante periode.

Ansøgeren indbragte sagen for de svenske domstole, i hvilken forbindelse EU-Domstolen fik forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

"1) Indebærer EU-retten – navnlig aftalen med Schweiz om fri bevægelighed for personer og artikel 72 i forordning nr. 1408/71 – at en optjeningsperiode som betingelse for at modtage familieydelse i form af en indkomstbestemt ydelse for pasning af et barn i sin helhed kan tilbagelægges gennem arbejde og forsikring i Schweiz?"

Det bemærkes, at det fulgte af en aftale, der var indgået mellem Schweiz på den ene side og Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den anden side, at udtrykket medlemsstat i blandt andet forordning nr. 1408/71 skulle anses for også at omfatte Schweiz.

EU-Domstolen fastslog blandt andet følgende i sagen:

"39 I det, de har baseret sig på begrebet "sammenlægning", har visse af de interesserede parter, som har afgivet indlæg for Domstolen, gjort gældende, at dette begreb logisk forudsætter, at der findes mindst to beskæftigelsesperioder, som er tilbagelagt i flere medlemsstater. Den kompetente institution i en medlemsstat har derfor med henblik på tildelingen af en ydelse mulighed for at fastsætte, at en beskæftigelsesperiode skal være tilbagelagt på dens område, hvilket udelukker, at blot en enkelt periode, der er tilbagelagt på en anden medlemsstats område, kan anvendes med henblik på at opnå ret til en social sikringsydelse.

40 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes."

Endvidere fastslog EU-Domstolen:

”44 Den kompetente institution i en medlemsstat kan således ikke med henblik på tildeling af en familieydelse kræve, at der ud over en beskæftigelsesperiode eller en periode med selvstændig erhvervsvirksomhed i en anden stat – i det foreliggende tilfælde Schweiz – er tilbagelagt en yderligere forsikringsperiode på dens eget område.

45 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning retten til en familieydelse, såsom den i hovedsagen omhandlede, er underlagt en betingelse om, at der er tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, i henhold til aftalens artikel 8, litra c), og artikel 72 i forordning nr. 1408/71 med henblik på tildelingen af denne familieydelse skal tage hensyn til perioder, som i deres helhed er tilbagelagt på Det Schweiziske Forbunds område.”

EU-Domstolens fortolkning af artikel 72 i forordning nr. 1408/71 i sagen C-257/10, Bergström, blev som nævnt efterfølgende bekræftet den 21. februar 2013 i sagen C-619/11, Chassart, der vedrørte spørgsmålet om sammenlægning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder i relation til erhvervelsen af ret til børnetilskud til børn, der har mistet begge forældre eller en af dem. EU-Domstolen anførte blandt andet følgende i dommen:

”48 Den belgiske regering har imidlertid gjort gældende, at de kompetente belgiske institutioners hensyntagen – med henblik på deres sammenlægning – til beskæftigelsesperioder udøvet i en anden medlemsstat kræver, at en minimal del af beskæftigelsen er udøvet i Belgien i referenceperioden. Artikel 79 i forordning nr. 1408/71 kan således ikke fortolkes således, at den forpligter disse institutioner til at tage hensyn til Patricia Dumont de Chassarts udførte beskæftigelse i Frankrig, medmindre denne beskæftigelse supplerede en i Belgien tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperiode. [...]

49 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes.

50 Som Domstolen allerede har fastslået i præmis 44 i dom af 15. december 2011, Bergström (sag C-257/10, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser), kan en kompetent medlemsstat ikke med henblik på tildeling af familieydelse kræve, at der ud over forsikrings- og beskæftigelsesperioder i en anden medlemsstat er tilbagelagt en yderligere periode på dens eget område.”

EU-Domstolen bemærkede endvidere i dommen:

”54 Artikel 45 TEUF – 48 TEUF samt forordning nr. 1408/71, der er vedtaget til gennemførelse heraf, har nemlig bl.a. til formål at undgå, at en arbejdstager, der under udøvelse af sin ret til fri bevægelighed har været beskæftiget i mere end én med-

lemsstat, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat [...].”

I ovennævnte sager har EU-Domstolen således statueret, at der med hensyn til familieydelse skal ske sammenlægning med perioder tilbagelagt i andre medlemsstater, herunder også i tilfælde hvor der ikke er tilbagelagt perioder i tilflytningslandet.

5. Kommissionen har i sin henvendelse som nævnt anført, at sammenlægningsprincippet i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse i forhold til optjeningsprincippet for børne- og ungedydelser og børnetilskuddet. Dette indebærer en forpligtelse til at medregne beskæftigelses- og bopælsperioder, der er tilbagelagt efter en anden medlemsstats lovgivning, ved vurderingen af, om der er optjent ret til disse ydelser. Som følge heraf vil optjeningsprincippet ikke have den virkning, som man forudsatte ved indførelsen af princippet i 2010. Det skyldes, at de fleste EU-borgere vil have haft bopæl eller beskæftigelse i en (anden) medlemsstat i mindst 2 år inden for de seneste 10 år, hvorfor optjeningsprincippet ikke vil have nogen reel betydning for EU-borgere.

6. Social- og Integrationsministeriet, Skatteministeriet og Justitsministeriet var og er – bl.a. henset til ovennævnte praksis fra EU-Domstolen – enige i Kommissionens juridiske vurdering fra april 2013.

Det er således ministeriernes vurdering, at den hidtidige anvendelse af optjeningsprincippet i henholdsvis § 2 i børne- og ungedydelserloven og § 5a i børnetilskudsloven, hvorefter der ikke foretages sammenlægning med beskæftigelses- eller bopælsperioder i andre medlemslande, må anses for at være i strid med sammenlægningsprincippet i artikel 6 i forordning nr. 883/2004.