

*Grænseoverskridende pensioner
i Region Sønderjylland-Schleswig
– optjening, udmåling, beregning, sammenlægning,
ikke-diskriminering i sagsbehandlingen mv.*

WELMA
CENTER FOR RETLIGE STUDIER
I **VELFÆRD** OG **MARKED**



Forord	3
Resume af rapporten	4
Zusammenfassung des Berichts	7
Introduktion	11
Koordinering af sociale sikringsordninger	14
Forordning 492/2011 om arbejdskraftens fri bevægelighed/tidligere Forordning 1612/68	14
Forholdet mellem Forordning 1408/71 og Forordning 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger	15
Ligebehandlingsprincippet	16
Personkreds	18
Ret til og optjening af social pension i Danmark	25
Folkepension	25
Førtidspension	31
Eksportabilitetsprincippet	35
Forbud mod dobbeltydelser	38
Sammenhæng mellem pension og andre ydelser	42
Ikke-diskriminering i sagsbehandlingen	54
Sammenfatning	56
Litteratur	60

Forord

Denne rapport er finansieret indenfor projekt Pontifex-Brobygger. Pontifex-Brobygger er et INTERREG 4A projekt, European Region Development Fund. Projektperioden er 1.3.2010-31.12.2014.

Forfatteren er Martine Kiel, PhD-stipendiat ved Forskningscenteret WELMA, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Rapporten er reviewet af Professor dr.jur. Kirsten Ketscher ved Forskningscenteret WELMA, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Padborg/København februar 2014

Resume af rapporten

Formålet med denne rapport er at kortlægge nogle retlige problemer, som grænsearbejdere i Region Sønderjylland-Schleswig kan blive mødt med. Den retlige ramme er sociale pensioner herunder folkepension og førtidspension. Private pensioner, arbejdsmarkedspensioner og ATP-pension falder udenfor rapportens undersøgelsesfelt. Rapporten arbejder med et individperspektiv med fokus på unionsborgers rettigheder, hvor den retlige ramme er EU-ret i kontekst med dansk ret.

I Region Sønderjylland-Schleswig er der ca. 8.400 grænsependlere årligt, hvoraf 9/10 er tyske statsborgere, der kommer til Danmark og arbejder. Danmark og Tyskland har forskellige måder at regulere social sikring herunder pension. Både Danmark og Tyskland er medlem af EU, hvilket betyder, at begge lande skal overholde fællesskabsretten. EU har dog overladt det til medlemsstaterne at forme deres nationale regler om social sikring.

Rapporten behandler de danske regler om social pension sammenholdt med EU-regler og principper. Undervejs henvises til både dansk retspraksis og domme fra EU-Domstolen. De retlige problemer bliver herved konkretiseret.

Koordinering af sociale sikringsordninger

Forordning 883/04 er en opdatering af forordning 1408/71. Forordning 883/04 trådte i kraft 1. maj 2010. Forordning 1408/71 gælder dog stadig for personer, hvis hændelsesforløb skete før denne dato. Forordningerne regulerer principperne om ligebehandling, sammenlægning, eksportabilitet og udmåling af sociale sikringsydelse.

Personkreds: Udmåling og tildeling af dansk social pension

Til forskel fra Tyskland, er der i Danmark ikke tilknyttet en ægtefællepension til den sociale pension. I Danmark tages der dog stilling til civilstand i forhold til udmålingen.

For efterladte ægtefæller til grænsegængere eksisterer der en særregel, såfremt den efterlevende ægtefælle ikke selv har optjent pensionsrettigheder.

Ret til og optjening af social pension i Danmark

Retten til dansk pension er som udgangspunkt betinget af dansk indfødsret og bopæl i landet. Dette udgangspunkt er dog fraveget for unionsborgere. Undtagelsen fremgår ikke direkte i loven, hvilket rapporten kritiserer.

Ligeledes er unionsborgere undtaget for kravet om 3 års fast bopæl i landet. For unionsborgere gælder alene et krav om 1 års bopæl/beskæftigelse. Dette fremgår heller ikke af loven, men af en vejledning til pensionslovens, hvilket rapporten også kritiserer.

I forhold til førtidspension introducerer forordning 883/04 en ny bestemmelse i artikel 5. Den retlige konsekvens er, at såfremt en person har fået tilkendt førtidspension fra en anden medlemsstat, skal dette tillægges samme virkning i alle medlemsstater. Rapporten påpeger, at førtidspensionister, der vælger at vandre til en anden medlemsstat, kan lide et rettighedstab, da de ikke akkumulerer rettigheder i andre medlemsstater end den, der udbetaler førtidspensionen.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet skal muliggøre, at en unionsborger kan vandre og samtidig tage sin social sikring med sig. Eksportabilitetsprincippet nævner dog intet om beskatning af social sikring. I en dansk-tysk sammenhæng eksisterer der en dobbeltbeskatningsoverenskomst, men den tager ikke hensyn til social sikring. Konsekvensen er, at en person der har arbejdet både i Tyskland og Danmark og tager bopæl i Tyskland, både bliver beskattet i Danmark og betaler bidrag til sygekassen i Tyskland af alle pensionerne.

Forbud mod dobbeltydelser

Der er i dansk lovgivning et generelt forbud mod dobbelt optjening af sociale pensioner. Forbuddet omfatter pensionsrettigheder, der optjenes i udlandet samtidig med, at der optjenes pensionsrettigheder efter dansk lovgivning. Dette forbud er i overensstemmelse med forordning 883/04 artikel 10.

Sammenhæng mellem pension og andre ydelser

Dette afsnit behandler, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at dække udgifter til naturalydelser og kontantydelse ud fra forskellige scenarier.

Klassificeringen af naturalydelse og kontantydelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Rapporten sammenligner dansk hjemmehjælp og tysk Pflegegeld og kritiserer den danske hjemmehjælps manglende mulighed for eksportabilitet.

Ikke-diskriminering i sagsbehandlingen

Det er en ulempe for grænsegængere og andre unionsborgere, at Udbetaling Danmark ikke har pligt til at udsende meddelelse om ret til folkepension for personer med fast bopæl i udlandet.

Det har været rapportens formål, at identificere nogle af de pensionsretlige problemer, som grænsegængere møder. Rapporten påviser, at der forekommer situationer, hvor en vandrende arbejdstager bliver stillet dårligere end en person, som aldrig har udnyttet den fri bevægelighed. Disse retligt problematiske situationer opstår på baggrund af de forskellige nationale systemer, som skal forsøge at spille sammen indenfor området social sikring. Den Europæiske Unions koordinering kan i mange tilfælde være til gavn for grænsegængere og vandrende arbejdstagere, men det er dog også påvist i rapporten at koordineringsreglerne kan stille de vandrende arbejdstagere dårligere end hvis de ikke havde vandret. EU-Domstolen forsøger at løse mange af de problemer som opstår, når den fri bevægelighed udnyttes. På nationalt plan er det vigtigt at identificere de retlige problemer og tendenser for at kunne afdække de opståede barrierer. Nogle af de retlige problemer kan således løses ved, at den rette information formidles ud. Det stiller store informationskrav fra ministerierne til sagsbehandlerne.

Rapporten påpeger dog også nogle problemer, som er mere kontroversielle set fra den danske stats synspunkt og som ikke blot kan løses med vidensformidling. Eksportabilitet af hjemmehjælp vil for eksempel kræve en lovændring i forhold til bopælskravet. Løsningerne på de pensionsretlige problemer skal således findes i forskellige stadier, der spænder fra den konkrete sagsbehandling til regeringsniveau og videre til EU-lovgivningsprocessen.

Zusammenfassung des Berichts

Zweck des Berichts ist, einige rechtliche Probleme herauszustellen, mit denen Grenzgänger in der Region Sønderjylland-Schleswig unter Umständen konfrontiert werden. Der rechtliche Rahmen umfasst Sozialrenten, darunter die staatliche dänische Altersrente "Folkepension" und das dänische Vorruhestandsgeld "Førtidspension". Private Altersvorsorgeregelungen, betriebliche Altersversorgungen und die dänische Zusatzrente ATP liegen außerhalb des Erfassungsbereichs des Berichts, der auf eine Einzelperspektive abstellt und dabei die Rechte von Unionsbürgern in den Vordergrund rückt, wobei das EU-Recht im Kontext mit dänischem Recht den rechtlichen Rahmen darstellt.

In der Region Sønderjylland-Schleswig gibt es jährlich ca. 8.400 Grenzgänger, und davon sind 9/10 deutsche Staatsbürger, die nach Dänemark kommen und hier arbeiten. In Deutschland und Dänemark ist die soziale Sicherung einschließlich Rentenfragen unterschiedlich geregelt. Deutschland und Dänemark sind beide Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und beide Staaten haben deshalb das Gemeinschaftsrecht einzuhalten. Die EU hat es jedoch den Mitgliedstaaten überlassen, ihre jeweiligen nationalen Regelungen über die soziale Sicherung selbst zu gestalten.

Der Bericht setzt sich mit den dänischen Regelungen zur Sozialrente verglichen mit den europäischen Regelungen und Grundsätzen auseinander. Im Rahmen der Darstellung wird auf dänische Rechtsprechung sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs verwiesen, was einer Konkretisierung der rechtlichen Probleme dient.

Koordinierung der Sozialversicherungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 883/04 ist eine aktualisierte Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71. Die Verordnung (EG) Nr. 883/04 ist zum 1. Mai 2010 in Kraft getreten. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 findet jedoch nach wie vor auf Personen Anwendung, deren Sachverhalte vor diesem Datum ihren zeitlichen Ausgangspunkt haben. Die Verordnungen regeln die Grundsätze der Gleichbehandlung, Zusammenrechnung, Exportabilität und der Bemessung von Leistungen der sozialen Sicherheit.

Persönlicher Geltungsbereich: Bemessung und Gewährung von dänischer Sozialrente

Anders als in Deutschland gibt es in Dänemark keine an die Sozialrente gebundene Ehegattenrente. Bei der Bemessung wird in Dänemark jedoch der Familienstand berücksichtigt. Für hinterbliebene Ehegatten von Grenzgängern gibt es jedoch eine Sonderregelung, falls der überlebende Ehegatte selbst keine Rentenansprüche erworben hat.

Sozialrentenanspruch und -anwartschaft in Dänemark

Grundsätzlich gelten die dänische Staatsangehörigkeit und ein Wohnsitz in Dänemark als Voraussetzung für den Anspruch auf eine dänische Rente. Von diesem Grundsatz wird jedoch bei Unionsbürgern abgewichen. Diese Ausnahme geht nicht direkt aus dem Gesetz hervor, was im Bericht beanstandet wird.

Unionsbürger sind ebenfalls vom dreijährigen Wohnsitzerfordernis in Dänemark befreit. Unionsbürger müssen lediglich für die Dauer von einem Jahr ihren Wohnsitz in Dänemark haben oder hier einer Beschäftigung nachgehen. Dies geht auch nicht aus dem Gesetz hervor, sondern aus einer Handlungsanweisung zum dänischen Rentengesetz, was ebenfalls im Bericht beanstandet wird.

Bezüglich der Vorruhestandsleistungen wurde in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 883/04 eine neue Vorschrift eingeführt, die mit der rechtlichen Folge verbunden ist, dass, falls einer Person Vorruhestandsleistungen in einem anderen Mitgliedstaat gewährt wurde, dies die gleiche Wirkung in allen Mitgliedstaaten haben sollte. Der Bericht weist darauf hin, dass Bezieher von Vorruhestandsleistungen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, ihre Rechte verirken könnten, da sie außer im die Vorruhestandsleistung gewährenden Staat in keinem anderen Mitgliedstaat Rechte kumulieren.

Grundsatz der Exportabilität

Der Grundsatz der Exportabilität soll Unionsbürgern ermöglichen, zwischen Mitgliedstaaten zu wandern und dabei ihre Leistungen der sozialen Sicherheit mitzunehmen. In diesem Grundsatz der Exportabilität wird jedoch nichts von der Besteuerung solcher Leistungen erwähnt. Im deutsch-dänischen Zusammenhang gibt es ein Doppelbesteuerungsabkommen, das die soziale Sicherung allerdings nicht berücksichtigt. Folglich wird eine Person, die einer Erwerbstätigkeit in Deutschland und Dänemark nachgegangen ist und sich in Deutschland niederlässt, in

Dänemark besteuert und muss Krankenversicherungsbeiträge in Deutschland von allen Rentenbezügen zahlen.

Antikumulierungsvorschrift

Die dänischen Rechtsvorschriften sehen generell ein Verbot von doppeltem Erwerb von Sozialrenten vor. Das Verbot erstreckt sich auf im Ausland erworbene Rentenansprüche bei gleichzeitigem Erwerb von Rentenansprüchen nach dänischen Rechtsvorschriften. Dieses Verbot entspricht Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 883/04.

Zusammenhang zwischen Rente und sonstigen Leistungen

Dieses Kapitel befasst sich damit, welcher Mitgliedstaat für die Kosten für Sachleistungen und Geldleistungen bei verschiedenartigen Szenarien aufzukommen hat.

Sachleistungen und Geldleistungen werden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich klassifiziert. Im Bericht werden die dänische häusliche Pflege "Hjemmehjælp" und das deutsche Pflegegeld verglichen, wobei bei der dänischen häuslichen Pflege die fehlende Möglichkeit der Exportabilität kritisiert wird.

Nichtdiskriminierung bei der Sachbearbeitung

Für Grenzgänger und andere Unionsbürger ist es von Nachteil, dass die dänische Zahlungsbehörde "Udbetaling Danmark" nicht verpflichtet ist, eine Mitteilung über den Anspruch von Personen mit festem Wohnsitz im Ausland auf die staatliche dänische Altersrente zu versenden.

Zweck des Berichts war, einige der rentenrechtlichen Probleme zu identifizieren, mit denen Grenzgänger konfrontiert werden. Der Bericht weist nach, dass es Fälle gibt, bei denen wandernde Arbeitnehmer schlechter gestellt werden als Personen, die ihr Recht auf Freizügigkeit nie in Anspruch genommen haben. Diese rechtlich problematischen Sachverhalte entstehen aufgrund der verschiedenen nationalen Systeme, die versuchen müssen, auf dem Gebiet der sozialen Sicherung zu interagieren. Die Koordinierung durch die Europäische Union kann in vielen Fällen für Grenzgänger und wandernde Arbeitnehmer von Nutzen sein, im Bericht wurde aber auch nachgewiesen, dass die Koordinierungsregelungen wandernde Arbeitnehmer schlechter stellen können, als wenn sie nicht zwischen Mitgliedstaaten gewandert wären. Der

Europäische Gerichtshof versucht, viele der Probleme zu lösen, die dann entstehen, wenn das Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen wird. Auf nationaler Ebene ist es wichtig, die rechtlichen Probleme und Tendenzen zu identifizieren, um die entstandenen Barrieren aufzudecken. So lassen sich einige der rechtlichen Probleme durch Vermittlung der richtigen Informationen lösen, was hohe Anforderungen an die Information der Sachbearbeitern durch die Ministerien stellt.

Der Bericht weist jedoch auch auf einige Probleme hin, die aus Sicht des dänischen Staates kontrovers sind und sich nicht durch Wissensvermittlung lösen lassen. Die Exportabilität von häuslicher Pflege würde zum Beispiel eine Gesetzesänderung in Bezug auf das Wohnsitzerfordernis voraussetzen. Die Lösungen der rentenrechtlichen Probleme sind somit auf verschiedenen Ebenen zu suchen, die sich von der konkreten Sachbearbeitung über die Regierungsebene bis hin zum EU-Rechtsetzungsverfahren erstrecken.

Introduktion

Formålet med denne rapport er at kortlægge nogle retlige problemer, som grænsearbejdere i Region Sønderjylland-Schleswig kan blive mødt med. Den retlige ramme er offentligt finansierede sociale pensioner herunder folkepension og førtidspension. Private pensioner, arbejdsmarkedspensioner og ATP-pension falder udenfor rapportens undersøgelsesfelt. Rapporten arbejder med et individperspektiv med fokus på unionsborgers rettigheder, hvor den retlige ramme er EU-ret i kontekst med dansk ret.

Baggrunden for rapporten er et initiativ fra projektet Pontifex Brobygger i Region Sønderjylland-Schleswig. Rapporten er dermed et led i Pontifex' målsætninger om at lokalisere og afdække barrierer og problemstillinger, som arbejdstagere og arbejdsgivere bliver mødt med i en grænseregion.

I Region Sønderjylland-Schleswig er der ca. 8.400 grænsependlere¹årligt, hvoraf 9/10 er tyske statsborgere, der kommer til Danmark og arbejder. I 2012 var der 6.044 personer i Tyskland, der modtog dansk folkepension og 2.518 personer i Tyskland, der modtog førtidspension.²

Danmark og Tyskland regulerer social sikring på forskellige måder. Både Danmark og Tyskland er medlem af EU, hvilket betyder, at begge lande skal overholde fællesskabsretten. EU har dog overladt det til medlemsstaterne at forme deres nationale regler om social sikring.

De retlige problemer grænsependlere typisk møder, er problemer i forhold til ret til pension: EU-rettens personkreds, opholdskriterier og udmålingskriterier.

Traditionelt adskiller Danmark sig fra de andre EU-lande inden for retsområdet social sikring. Danmark er et skattefinansieret velfærdssamfund. Sociale ydelser udbetales efter et såkaldt "pay-as-you-go-system". Dette format indebærer en universel skattefinansieret social beskyttelse og tryghed, hvor det ikke er tydeliggjort i finansieringen, at der skelnes mellem social sikring (*Sozialversicherung*) og socialhjælp (*Sozialhilfe*). Det er således ikke muligt at se på skattebilletten, hvor mange penge, der er indbetalt til for eksempel folkepension, da der sker en

¹ Jf. Region Sønderjylland-Schleswig, pressemeddelelse 93, Padborg 2012. Personer der leverer tjenesteydelser er ikke talt med.

² Statistik om udlandspensioner 2012. Pensionsstyrelsen. 2013

løbende omfordeling mellem borgerne i samfundet. Der er heller ikke som udgangspunkt fokus på, hvad der hører under begrebet social sikring og hvad der hører under begrebet socialhjælp. På denne baggrund kan det være svært at identificere, hvilke sociale ydelser grænsegængere har ret til.³

Socialhjælp er behovsbestemt, hvorimod social sikring er en kontant ydelse, der erstatter et indtægtstab. Forskellen mellem social sikring og socialhjælp er ugenomsigtig i Danmark.

På EU-retligt niveau skelnes der dog tydeligt mellem sociale sikringsydelser og socialhjælp. Det er alene sociale sikringsydelser, der er omfattet af forordningen 883/04 om koordinering af sociale sikringsordninger.⁴ Behovsbestemt socialhjælp er således som hovedregel *ikke* omfattet af EU-retten. Der stilles krav til medlemslandene om, at angive en liste med alle sociale sikringsydelser, som personer i medlemsstaten har ret til. Det betyder, at vandrende arbejdstagere alene kan nyde godt af rettigheder, som er omfattet af begrebet social sikringsydelse. For eksempel er dansk folkepension en social sikringsydelse, hvorimod socialhjælp for eksempel er kontanthjælp til en person, som ikke har nogen tilknytning til arbejdsmarkedet.⁵

Det er ud fra et EU-perspektiv vigtigt at facilitere den fri bevægelighed, men samtidig er det danske velfærdssamfund afhængig af en kontinuerlig tilknytning og dermed indbetaling til systemet for, at det kan finansiere velfærdsydelser. Formatet bliver derfor sat på en prøve, når personer vælger at vandre over EU's grænser og dermed ikke har en tilknytning til det samme nationale system hele livet.

Det danske velfærdssamfund er bygget op omkring en logik, hvor borgeren ikke bevæger sig, men er stationær i nationalstaten hele livet.⁶ Der hersker således nogle diskriminerende strukturer, som rammer de personer, der flytter sig.

Ud fra et velfærdsstatsligt perspektiv kan der argumenteres for, at det er en økonomisk nødvendighed at have mere restriktive regler for at få del i velfærdssamfundets goder. Social

³ Kirsten Ketscher, Frit valg af arbejdsplads i Unionen og retten til social sikring, Frit valg – velfærd i den Europæiske Union, Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen (red.), Jurist – og Økonomforbundets Forlag, 2011, p. 126

⁴ Jf. artikel 3, stk.4 og Forordning 1408/71 artikel 4, stk.4. Denne udelukkelse af sociale forsorgsydelser stammer tilbage fra Forordning 3/58, artikel 2, stk.3.

⁵ I visse situationer udbetaler man socialhjælp som erstatning for tab af arbejdsindtægt. Dette hænger sammen med, at der i Danmark ikke er en obligatorisk arbejdsløshedsforsikring. I disse situationer vil kontanthjælpen være omfattet af Forordning 883/04, artikel 3, stk. 1, litra h.

⁶ Kirsten Ketscher, Frit valg af arbejdsplads i Unionen og retten til social sikring, Frit valg – velfærd i den Europæiske Union, Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen (red.), Jurist – og Økonomforbundets Forlag, 2011, p.130

turisme er således en frygt for velfærdssamfundet.⁷ Social turisme omfatter den situation, hvor en person vandrer fra en medlemsstat med et lavt socialt ydelsesniveau til et land med højt socialt ydelsesniveau med det formål at få højere sociale ydelser.⁸ Formålet er således ikke at stille sin arbejdskraft til rådighed og anvende det sociale system som et sikkerhedsnet, men alene at udnytte det høje niveau af sociale ydelser. På denne baggrund har Danmark i mange år haft særlige tilknytningskriterier, som skal opfyldes for at kunne modtage sociale ydelser. Danmark har især benyttet sig af bopælskriterier. EU-retten har dog haft den effekt, at de danske bopælskriterier er blevet lempet. Dette ses blandt andet ved at beskæftigelse på den danske stats territorium også bevirker, at man bliver omfattet af den danske sociale sikring.

Til forskel fra det danske system, er der i andre medlemslande, for eksempel Tyskland, tale om en kontinentaleuropæisk model, hvor finansieringen af rettigheder til social sikring genereres gennem tilknytning til arbejdsmarkedet. Social sikring er organiseret i statslige og lovregulerede forsikringskasser, hvor såvel arbejdstagere som arbejdsgivere yder et bidrag. I Tyskland betales sociale ydelser via sociale afgifter ud over skatten. De sociale afgifter er således ikke et led i den generelle skattefinansiering.

Der er hermed en organisatorisk forskel på, hvordan sociale ydelser defineres og optjenes i henholdsvis Tyskland og Danmark. Dette kan blive et problem, når der er tale om grænsearbejdere, fordi grænsearbejdere bor på den ene stats område, men arbejder på den anden stats område. Grænsearbejdere bliver således påvirket af to nationalstaters retlige regulering af social sikring. For at afhjælpe dette har EU i Forordning 883/04 (tidligere 1408/71) etableret et princip om, at kun én stats lovgivning finder anvendelse ad gangen jf. artikel 11. Derudover indeholder forordningerne grundlæggende principper om ligebehandling, sammenlægning af perioder, eksportabilitetsprincippet og pro rata temporis princippet.

For at identificere, hvilke rettigheder grænsegængere har, er det centralt at kortlægge, hvorledes disse principper gør sig gældende i forhold til den danske lovgivning om folkepension og førtidspension.

⁷ Catherine Jacqueson, Unionsborgerens ret til sociale ydelser efter EU-retten – Hvilken vej blæser vinden?, EU-Ret & Menneskeret, no. 3, p. 152-166, 2010

⁸ Kirsten Ketscher, Frit valg af arbejdsplads i Unionen og retten til social sikring, Frit valg – velfærd i den Europæiske Union, Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen (red.), Jurist – og Økonomforbundets Forlag, 2011, p. 134

Koordinering af sociale sikringsordninger

Fra EU-retlig side er det besluttet, at medlemsstaternes nationale sociale sikringsordninger skal koordineres og ikke harmoniseres. Det betyder, at medlemsstaternes systemer skal spille sammen så det garanteres, at vandrende arbejdstagere bevarer optjente sociale rettigheder. Koordineringssystemet er på denne baggrund af afgørende betydning for at øge mobiliteten af unionsborgere i EU. Medlemsstaterne fastsætter dog selv minimumsniveauet for sociale ydelser, hvilket er begrundet i territorialprincippet.⁹ Desuden fastsætter medlemsstaterne selv betingelserne for at kunne modtage sociale ydelser, så længe disse betingelser ikke medfører en åbenlys eller skjult forskelsbehandling af unionsborgere.¹⁰

Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) forbyder forskelsbehandling på grund af nationalitet i artikel 18. Dette forbud skal gavne arbejdskraftens fri bevægelighed, der er reguleret i artikel 45. I TEUF artikel 48 er der indført bestemmelser om eksport af sociale ydelser og sammenlægning af perioder, når den vandrende arbejdstager har udøvet beskæftigelse i flere medlemsstater. Disse rettigheder er, til en vis grad, blevet udbygget i den sekundære lovgivning via forordninger, som bliver gennemgået nedenfor.

Forordning 492/2011 om arbejdskraftens fri bevægelighed/tidligere Forordning 1612/68

Forordning 1612/68 er blevet erstattet af Forordning 492/2011. En betydelig del af den gamle Forordning 1612/68 blev ændret ved Direktiv 2004/38 (opholdsdirektivet). Dog er Forordning 1612/68 stadig relevant og anvendes af EU-Domstolen. Relevansen ses både ved at de EU-borgere, der har erhvervet rettigheder efter forordningen, har krav efter denne og ved, at forordningen regulerer på et principielt niveau.¹¹ Bestemmelsen om sociale fordele, artikel 7, stk. 2, står uændret og er således direkte skrevet over i den nye Forordning 492/2011.

⁹ Van der Mei, A. Pieter, *Free Movement of Persons within the European Community, Cross-border access to public benefits*, Hart Publishing, 2003, p. 150

¹⁰ C-440/09 Tomaszewska pr. 24

¹¹ I forhold til EU-Domstolens praksis C-147/11 Czop, C-172/11 Erny, hvor tvisten i hovedsagen foregik før 2011.

Medlemsstaterne skal sikre, at arbejdstagere i Unionen informeres og får mulighed for at benytte en bred vifte af de materielle goder, som de har ret til.¹²

Det fremgår af Forordning 492/2011 artikel 7, stk. 2¹³ at en vandrede arbejdstager skal have samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

EU-Domstolen har allerede tidligt fastslået i sagen *C-32/75 Cristini*¹⁴, at artikel 7, stk. 2 bør læses således, at den omfatter alle sociale og skattemæssige fordele, uanset om disse knytter sig til en ansættelseskontrakt eller ej.¹⁵ Sociale ydelser kan således optjenes for eksempel via bopæl, som det ses ved folkepension og førtidspension.

Ligeledes fastslog EU-Domstolen, at ikke kun arbejdstagere, men også overlevende familiemedlemmer til en afdød arbejdstager kunne nyde disse rettigheder.

Bestemmelsen tillægges en bredere betydning af EU-Domstolen, da artikel 7 i sig selv kun henviser til fordele for arbejdstagere.

Forholdet mellem Forordning 1408/71 og Forordning 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger

Forordning 883/04 er en opdatering af Forordning 1408/71.¹⁶ Forordning 1408/71 gælder dog stadig for personer, der har fået truffet en afgørelse efter denne jf. 883/04 artikel 87, nr. 8 og 9. Pension optjenes over en længere årrække og derfor vil Forordning 1408/71 have betydning i lang tid fremover. Forordning 1408/71 vil komme til at fremgå af adskillige domme både nationalt og EU-retligt, da mange mennesker har pensionsrettigheder efter forordningen.

Forordningerne har som vigtigste formål at beskytte mod forskelsbehandling på grund af nationalitet i forhold til retten til sociale sikringsydelser. Forordningerne regulerer en række generelle principper for at højne beskyttelsesniveauet; kun én medlemsstats lovgivning finder anvendelse ad gangen, ligebehandlingsprincippet, sammenlægning af perioder,

¹² Paul Craig and Gráinne De Búrca, EU law, text, cases and materials, fourth edition, oxford University Press, 2008, p. 774.

¹³ Artikel 7 er ikke ændret fra overgangen fra Forordning 1612/68 til Forordning 492/2011.

¹⁴ Sag af 30/09/1975, C-32/75, Cristini

¹⁵ Præmis 13

¹⁶ Forordning 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Forordning 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Som det ses har de to forordninger ikke identiske navne. Forordning 883/04 er dog ikke bredere i dens personkreds, selvom det kunne se sådan ud i forhold til titlen.

eksportabilitetsprincippet og pro rata- temporis-princippet. Disse principper udgør fortsat den generelle ramme for koordinering på området for social sikring og er således ikke ændret i Forordning 883/04. Inden for rammerne af koordineringen bevarer medlemsstaterne dog retten til at beslutte, hvilke typer af ydelser og betingelserne der skal opfyldes for tildeling.

Sammenlignes de to forordninger, styrker Forordning 883/04 princippet om ligebehandling. Forordning 883/04 indfører en ny særskilt bestemmelse om lige behandling af ydelser, indtægter, begivenheder og forhold i artikel 5.¹⁷

Når vandrende arbejdstagere har været beskæftiget i forskellige medlemsstater, er det de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring, som den vandrende arbejdstager bliver omfattet af. EU-retligt stilles der ikke krav om, at de enkelte medlemsstater stiller en alderspension på et bestemt niveau til rådighed for borgerne.¹⁸ På denne baggrund kan der ikke vedtages regler om mindsteniveau for pension i medlemsstaterne. På trods af manglende EU-harmonisering har alle medlemsstaterne regler om pension. Den vandrende arbejdstager optjener derfor i de fleste medlemslande pension via tilknytningen til arbejdsmarkedet, hvorfor forordningernes beskyttelse har central betydning for, at de vandrende arbejdstagere ikke lider et rettighedstab.

I det følgende bliver principperne om ligebehandling, sammenlægning, eksportabilitet og udmåling analyseret, da de skal fremme den fri bevægelighed, og lægges til grund ved fortolkning af dansk lovgivning og retspraksis.

Ligebehandlingsprincippet

Det fremgår af TEUF artikel 18 om unionsborgerskabet, at der ikke må ske forskelsbehandling på grund af nationalitet. Artikel 4 i Forordning 883/04 indeholder ligeledes et forbud mod diskrimination på grund af nationalitet. Princippet er en af grundstenene for, at fri bevægelighed i samspil med social tryghed kan blive en realitet. Princippet indebærer, at de personer, der er omfattet af forordningen, har samme rettigheder og pligter som de personer, der er statsborgere i

¹⁷ European Social Observatory, scope of the coordination system in the pension field, Dalila Ghailani et al., 2011, p. 14

¹⁸ Kirsten Ketscher, socialret, 3.udgave, 2008, p.240

det land der vandres til. Således må den vandrende arbejdstagers statsborgerskab ikke være en hindring for at opnå de rettigheder, pligter og ydelser, der er omfattet af forordningerne.

Diskriminationsforbuddet omhandler både direkte og indirekte diskrimination. Dette har betydning i forhold til de tilknytningskrav til medlemsstaten, som staten opstiller. Såfremt en medlemsstat opstiller større tilknytningskrav, end der fremgår af forordningerne, er det i strid med diskriminationsforbuddet.¹⁹

Af Forordning 883/04 præambel 8 fremgår det, at det generelle princip om ligebehandling især er centralt for arbejdstagere, der ikke har bopæl i den medlemsstat, de er beskæftiget i, herunder grænsearbejdere. EU-lovgiver har således fokus på grænsearbejdere som en gruppe af arbejdstagere, der kan møde særlige udfordringer.

En ældre sag fra *Afgørelse P-11-97* er et eksempel på dansk fortolkning af tilknytningskravet i praksis. I sagen afviste Ankestyrelsen et krav om, at en betingelse for social pension skulle være, at den pågældende havde været medlem af ATP i mindst et år. Dette krav var tidligere blevet stillet i lignende sager. Kravet blev dog ændret af Ankestyrelsen, men alene med virkning for fremtiden.

Sagen illustrerer en dansk praksis, der er i strid med ligebehandlingsprincippet. Unionsborgere fra andre medlemslande bliver ikke ligebehandlet med danske statsborgere, da et tilsvarende krav ikke blev stillet til danskere. Det er problematisk at unionsborgere, der tidligere har befundet sig i samme situation, ikke har nydt samme beskyttelse. Det må antages, at disse unionsborgere har ret til at få genoptaget deres sag med henblik på deres ret til social pension.

Ligebehandlingsprincippet burde allerede ved den kommunale afgørelse have været adresseret. Afgørelsen er nu kasseret fra Ankestyrelsens samling over principafgørelser.²⁰ Kassationen er uheldig, da man ikke kan se/finde, at personer har lidt et rettighedstab. Kassationen kan eventuelt være foretaget på grund af, at afgørelsen var et udtryk for, at Danmark stillede krav om, at en person omfattet af Forordning 1408/71 (nu 883/04) skulle have status som arbejdstager for at opnå ret til dansk social pension.²¹

¹⁹ Kirsten Ketscher, *Socialret*, 3. omarbejdede udgave, 2008, p. 254.

²⁰ Afgørelsen findes i den historiske database.

²¹ Se lov om social pension kap. 1 for krav til opnåelse af social pension.

Undtagelser fra ligebehandlingsprincippet

Forordning 883/04 artikel 16 opstiller undtagelser til artikel 11-15, som omhandler generelle bestemmelser herunder lovvalg. Undtagelsen i artikel 16, stk. 2 indebærer, at en person, som modtager pension efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er bosat i en anden medlemsstat (bopælsmedlemsstaten), efter anmodning kan blive fritaget for at være omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, når vedkommende ikke er omfattet af denne lovgivning i kraft af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed.

Således kan pensionister flytte til en anden medlemsstat med for eksempel dansk folkepension og stadig være socialt sikret i Danmark.

Der er tale om en undtagelse til ligebehandlingsprincippet, da vedkommende således ikke skal ligestilles med bopælslandets statsborgere. I stedet skal vedkommende ligestilles med borgere i det land, hvor personen modtager pension fra.

Personkreds

Som følge af princippet om ligebehandling har personer, der er omfattet af Forordning 1408/71 og Forordning 883/04 ret til dansk pension på lige fod med danske statsborgere under betingelse af visse kriterier.

Følgende persongrupper er omfattet af forordningerne²²:

Persongrupper omfattet af Forordning 883/04:	Persongrupper omfattet af Forordning 1408/71
- Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er statsborgere i et EU/EØS-land og Schweiz og deres familiemedlemmer og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater	- Arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, der er statsborgere i et EU/EØS-land og Schweiz og deres familiemedlemmer og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater - Arbejdstagere, selvstændige

²² Artikel 2 i 1408/71 og artikel 2 i 883/04

<ul style="list-style-type: none"> - Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er statsløse eller flygtninge og bosat i et EU/EØS-land og Schweiz og deres familiemedlemmer - Efterlevende ægtefæller efter de arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er nævnt under 1 og 2, uanset den efterlevendes nationalitet, - Efterlevende ægtefæller efter arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende uanset afdødes nationalitet, når den efterlevende er statsborger i et EU/EØS-land og Schweiz eller statsløs eller flygtning bosat i et medlemsland og Schweiz og - Pensionister 	<ul style="list-style-type: none"> erhvervsdrivende og studerende, der er statsløse eller flygtninge og bosat i et EU/EØS-land og Schweiz og deres familiemedlemmer - Efterlevende ægtefæller efter de arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, der er nævnt under 1 og 2, uanset den efterlevendes nationalitet, - Efterlevende ægtefæller efter arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende uanset afdødes nationalitet, når den efterlevende er statsborger i et EU/EØS-land og Schweiz eller statsløs eller flygtning bosat i et medlemsland og Schweiz og - Pensionister
---	---

Som det fremgår af tabellerne, er den eneste forskel i persongrupperne, at studerende er omfattet af Forordning 1408/71, men ikke omfattet af forordning 883/04.²³

²³ Studerende nyder ikke den samme beskyttelse som arbejdstagere og selvstændige. Beskyttelsen afhænger af medlemsstatens lovgivning. I Danmark sonderer man mellem om en studerende har ophold under eller over et år. Det fremgår af *VEJL del III om koordinering af sundhedsydelser og visse sociale ydelser for borgere, der rejser mellem EU-landene*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Internationalt samarbejde og retsstilling, 14. juli 2010. J.nr. 1000353, afsnit VII, pkt. 7.1, om studerendes ret til sygehjælpsrettigheder, at »Ifølge dansk praksis betragtes studerende fra Danmark, der skal studere i et andet EU-land i indtil 1 år, fortsat som om de har bopæl i Danmark«. Videre anføres det, at »Ved studium i et andet EU-land i mere end 1 år anses den studerende for at have skiftet bopælsland, og den studerende er derfor omfattet af lovgivningen i det nye bopælsland. Om den studerende kan blive (syge)forsikret i det nye bopælsland afhænger af lovgivningen i dette land.« Dette er stadig gældende i forhold til Forordning 883/04.

Kortlægning af personkredsen, som er omfattet af forordningen, er af stor betydning i forhold til princippet om ligebehandling. Såfremt en person er omfattet af forordningens personkreds, skal personer, som er bosat i en medlemsstat, have de samme rettigheder som værtslandets egne statsborgere og de skal ligeledes beskyttes mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet jf. forordningens artikel 4. Dette centrale princip i europæisk koordinering af social sikring blev styrket i Forordning 883/2004, hvilket ses i artikel 4, der indebærer, at det ikke er en forudsætning, at en person har bopæl på medlemsstatens område, men blot er beskæftiget der for at få adgang til sociale sikringsydelser.²⁴ Dette princip har især betydning for grænsearbejdere, der netop er karakteriseret ved at bo på den ene side, men arbejde på den anden side af grænsen.

Tildeling og udmåling af social pension

Social pension i Danmark er reguleret ud fra individualprincip, hvilket betyder, at ret til pension erhverves i forhold til den enkelte. Udmålingen af pensionen kan have betydning, hvis vedkommende er gift.²⁵ Tildelingen er dog som udgangspunkt ikke afhængig af den familiemæssige status.²⁶ I Danmark eksisterer der på denne baggrund ikke ægtefællepension eller enkepension i forhold til social pension.²⁷ Enkepensionen blev afskaffet allerede pr. 1. januar 1984 på baggrund af den danske implementering af Direktiv 79/9, om ligestilling af mænd og kvinder indenfor social sikring.

På trods af at tildelingen af social pension er individualiseret, så kan udmålingen af social pension påvirkes af, om en person er gift/samlevende.

Førtidspension²⁸:

²⁴ Præambel 8 til Forordning 883/04

²⁵ Folkepensionen udmåles under hensyn til anden indtægt og med forskellige regler, fradragsbeløb og bortfaldsgrænser for grundbeløbet og pensionstillægget jf. pensionslovens kapitel 4.

²⁶ Der er således ikke som udgangspunkt afledte rettigheder mellem ægtefæller. En undtagelse hertil er dog særordningen omtalt på s. 14. Ligeledes afleder børn rettigheder i forhold til deres forældre.

²⁷ Der er derimod mulighed for ægtefælledækning ved arbejdsmarkedspension og private pensionsordninger. Ligeledes er der til en vis udstrækning ægtefælledækning for efterladte ægtefæller af grænsegængere, se afsnit om særordning s. 14.

²⁸ VEJ nr 81 af 12/11/2012 om regulering pr. 1. januar 2013 af satser på Social- og Integrationsministeriets område

		kr. årlig	kr. mdl.
1.	Førtidspension, enlige (lov § 49, stk. 1, nr. 8)	208.176	17.348
2.	Førtidspension, andre (lov § 49, stk. 1, nr. 8)	176.952	14.746

Folkepension²⁹:

		kr. årlig	kr. mdl.
1.	Grundbeløb (lov § 49, stk. 1, nr. 1)	69.648	5.804
2.	Pensionstillæg, reelt enlige (lov § 49, stk. 1, nr. 3)	72.336	6.028
3.	Pensionstillæg, andre (lov § 49, stk. 1, nr. 3)	34.968	2.914

I forhold til samlevende er der indført en lovændring, der bevirker, at faktisk samlevende har gensidig forsørgelsespligt jf. LOV nr. 894 af 04/07/2013.

Ud fra de ovenstående tabeller fremgår det, at gifte/samlevere får udmålt mindre i pension end enlige. Dette er et politisk ønske og besluttet ud fra den betragtning, at man har økonomiske fordele ved at bo sammen, ligesom ved ægteskab. I en grænseoverskridende kontekst, kan man stille spørgsmålstejn ved, hvordan der skal føres tilsyn med samlevende i Tyskland.

Særordning

I forhold til personkredsen er der en særregel i forhold til efterladte ægtefæller til grænsegængere.³⁰ Forordning 883/04 bilag XI, C, litra a.³¹ har en særregel i forhold til efterladte ægtefæller til grænsearbejdere og sæsonarbejder, der har været omfattet af forordningen.

²⁹ VEJ nr 81 af 12/11/2012 om regulering pr. 1. januar 2013 af satser på Social- og Integrationsministeriets område

³⁰ Forordning 883/04, bilag XI. Se også Pensionsstyrelsens vejledning, nr. 9250 af 31/05/2010, kapitel VII

³¹ I forordning 1408/71 er det bilag VI, stk. C, 3, litra b

En ægtefælle til en person, som har haft beskæftigelsesperioder eller perioder med selvstændig virksomhed i Danmark som grænsearbejder eller sæsonarbejder, kan under visse betingelser få ret til at overtage afdødes danske optjeningsperioder. Kriterierne for at få førtidspension eller folkepension er, at den efterlevende ægtefælle selvstændigt skal opfylde de materielle betingelser.

De materielle betingelser herfor er, 1) at ægtefællerne i optjeningsperioderne var gift med hinanden, og ikke var separerede eller levede faktisk adskilt på grund af uoverensstemmelser og, 2) at den efterlevende ægtefælle i optjeningsperioden boede i et andet medlemsland

Det er ligeledes en betingelse, at den efterlevende ægtefælle ikke selv har optjent rettigheder i de perioder, der overtages jf. litra c. Den efterlevende ægtefælle kan kun overtage optjeningsperioder, hvis vedkommende ikke selv har været forsikret i denne periode. Hvis den efterlevende ægtefælle selv har været forsikret i en periode fra et andet land, fragår perioden i optjeningstiden. Den efterlevendes perioder regnes dog med, hvis det årlige pensionsbeløb ikke overstiger halvdelen af den sociale pensions grundbeløb.

Eksempel 1: En grænsegænger dør efter at have arbejdet 30 år i Tyskland og 10 år i Danmark. Grænsegængerens ægtefælle til en har ikke selv været forsikret i den periode, som grænsegængereren har arbejdet. Ægtefællen overtager grænsegængerens optjeningsperioder. Således kan ægtefællen overtage 10/40 dansk folkepension.

Eksempel 2: En grænsegænger dør efter at have arbejdet 30 år i Tyskland og 10 år i Danmark. Grænsegængerens ægtefælle har været forsikret i 5 år sammenfaldende med det grænseoverskridende arbejde. Da ægtefællen har været forsikret, skal grænsegængerens perioder, som udgangspunkt ikke regnes med. Ægtefællen vil derfor kun have ret til at overtage en optjeningsperiode på 5 år. Ægtefællens årlige pensionsbeløb er dog mindre end halvdelen af den sociale pensions grundbeløb. (I 2013 er folkepensionens grundbeløb: 69.648 kr. årligt. Ægtefællens årlige pensionsbeløb er på 20.000 kr. og overstiger dermed ikke halvdelen af den sociale pensions grundbeløb.) Derfor skal ægtefællens perioder regnes med og ægtefællen kan derfor modtage 10/40 dansk folkepension.

Særreglen bryder med den danske individualiserede sociale pensionsordning, hvor ægteskabet ikke er en generator for afledte sociale pensionsrettigheder. Formålet med reglen må ses i lyset af forordningen som koordineringsinstrument, da ægtefællepension stadig er eksisterende i Tyskland og andre europæiske lande.

Uforsikret periode i en anden medlemsstat

Unionsborgere, der flytter til en anden medlemsstat, er ikke altid socialt forsikrede.

I sagen *C-522/10 Doris Reichel-Albert* var der tale om en tysk statsborger som havde haft bopæl, arbejde og betalt bidrag til en lovbestemt alderspensionsforsikringsordning i Tyskland indtil 1980. Hun flyttede derefter til Belgien, hvor hun fødte to børn. Hun var ikke på arbejdsmarkedet i Belgien, men passede børnene. I 1986 flyttede hun og hendes familie tilbage til Tyskland, hvor hun genoptog et arbejde. Hun ønskede derefter, at de børnepasningsperioder hun havde haft i Belgien skulle medregnes i hendes tyske alderspension.

Forordningerne 1408/71 kunne ikke anvendes (sammenlægningsprincippet), fordi hun havde været uforsikret og dermed ikke været omfattet af belgisk social sikring. EU-domstolen afgjorde sagen direkte i henhold til Traktaten artikel 21 (unionsborgerskab). Såfremt Reichel-Albert var blevet i Tyskland, havde der ikke været tvivl om, at børnepasningsperioderne skulle medregnes. Domstolen udtalte³², at nationale regler der kommer egne statsborgere til skade, alene fordi de har udnyttet deres ret til at rejse til en anden medlemsstat, er i strid med principperne bag unionsborgerskabet. Der var en tilstrækkelig nær forbindelse mellem hendes børnepasningsperioder i Belgien og forsikringsperioderne i Tyskland. Børnepasningsperioderne skulle derfor medregnes i den tyske alderspension.

Reichel-Albert havde således en periode, hvor hun var uforsikret, fordi hun udnyttede den fri bevægelighed. Kun én medlemsstats lov finder anvendelse ad gangen og Tyskland var af den opfattelse, at tysk lovgivning ikke fandt anvendelse. Det mente EU-Domstolen dog, at tysk lov gjorde. I forhold til unionsborgerskabet gør EU-Domstolen det klart i dommen, at det ikke er tilladt at diskriminere sine egne statsborgere. Hvis Reichel-Albert var blevet i Tyskland, havde der således ikke været et retligt problem.

³² Præmis 42

Hvis man overfører dommens resultat til de danske folkepensionsregler, så bør en person optjene dansk folkepension, såfremt vedkommende vandrer til en anden medlemsstat, men her er uforsikret. Det almindelige danske bopælskrav bliver således fraveget.

Ret til og optjening af social pension i Danmark

Folkepension

Personkreds

Hovedreglen i forhold til dansk folkepension er, at en person har ret til pension, hvis vedkommende har dansk indfødsret jf. lov om social pension § 2. Retten til dansk pension er også betinget af, at modtageren har fast bopæl her i riget eller hyre på dansk skib jf. § 3.

Disse betingelser gælder dog ikke for unionsborgere. Lov om social pension § 11 regulerer, at efter overenskomster med andre stater kan social- og integrationsministeren fastsætte regler om fravigelse af bestemmelserne om indfødsret, bopæl og optjening. Reglerne om fravigelse af bestemmelserne om indfødsret og bopæl findes i § 11 i Bekendtgørelse nr. 563 af 30/05/2013 om social pension.

Det er retligt problem, at reglerne om fravigelse af bestemmelserne om indfødsret, bopæl og optjening findes i en særskilt bekendtgørelse og ikke fremgår direkte af lov om social pension. Denne opdeling kan skabe en ugenomsigtighed, der medfører, at unionsborgere har svært ved at identificere de retlige bestemmelser i dansk lovgivning. Der kan også stilles spørgsmålstegn ved, om det er i overensstemmelse med EU-retten, hvis det er uforholdsmæssigt vanskeligt at orientere sig i de nationale medlemsstaters lovgivning.

Betingelser for tildeling af folkepension

Det fremgår af lov om social pension § 5, at ret til fuld pension for personer over folkepensionsalderen er betinget af mindst 40 års fast bopæl her i landet. Da vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere sjældent kan opfylde dette kriterium, er det centralt, at de bliver omfattet af forordningens personkreds, så der gælder lempeligere regler i forhold til optjening af pension.

Såfremt en person er omfattet af forordningens personkreds fraviges betingelserne om dansk indfødsret, bopæl her i riget og mindst 3 års fast bopæl her i riget mellem det 15. og 65. år jf. Bekendtgørelse nr. 563 af 30/05/2013 om social pension § 11, stk. 2.

I stedet for en 3 års grænse, gælder der for unionsborgere en 1 års regel. Bestemmelsen om 1 års bopæl eller beskæftigelse for unionsborgere fremgår ikke direkte af loven men alene af vejledning om folkepension efter lov om social pension pkt. 19.³³ Denne ugenomsigtighed i den danske lovgivning er et retligt problem i forhold til at synliggøre unionsborgeres rettigheder. Unionsborgere får nemlig en bedre retsstilling end tredjelandsborgere.

I forhold til 1 års bopælskriteriet kan der rejses et andet retligt problem. Forordningen godkender en 1 års grænse i artikel 57.

Artikel 57

Forsikrings- eller bopælsperioder på under et år

1. Uanset artikel 52, stk. 1, litra b), er en medlemsstats institution ikke forpligtet til at tilkende ydelser på grundlag af perioder, der er tilbagelagt efter den for denne institution gældende lovgivning, og som skal tages i betragtning ved forsikringsbegivenhedens indtræden, såfremt — de omtalte perioder sammenlagt er på under ét år og — der ikke alene på grundlag af disse perioder består ret til ydelser efter denne lovgivning.

I denne artikel forstås ved »perioder«: alle forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig erhvervsvirksomhed, som enten kvalificerer til eller direkte øger den pågældende ydelse.

2. Den kompetente institution i hver af de øvrige berørte medlemsstater skal medregne de i stk. 1 nævnte perioder, jf. artikel 52, stk. 1, litra b) nr. i).

3. Såfremt anvendelsen af stk. 1 ville medføre, at samtlige institutioner i de berørte stater blev fritaget for pligten til at udrede ydelser, skal ydelserne tilkendes alene efter lovgivningen i den medlemsstat, hvis betingelser den pågældende senest har opfyldt, som om samtlige forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt og medregnet efter artikel 6 og artikel 51, stk. 1 og 2, har været tilbagelagt efter den pågældende medlemsstats lovgivning.

Artikel 57 er således hovedreglen. Danmark er dog undtaget fra at anvende hovedreglen i artikel 57, da Danmark er fritaget fra at pro-rata-beregne efter forordningens artikel 52, stk. 4 særlige

³³ VEJL nr. 53 af 31/08/2007. Vejledning om folkepension efter lov om social pension

beregningsmetode. Danmark er fritaget, da den danske pro-rata beregningsmetode giver mindst det samme beløb som pensionsfastsættelsen efter den særlige beregningsmetode i § 52, stk.1³⁴

Udgangspunktet er herefter, at dansk lov om social pension finder anvendelse. Af lov om social pension § 10 fremgår; ved opgørelse af bopælstid medregnes kun bopælsperioder mellem det fyldte 15. år og folkepensionsalderen. Flere bopælsperioder sammenlægges, og den samlede bopælstid nedsættes til nærmeste hele antal år. Dette giver dog anledning til retlige problemer, når arbejdstagere arbejder i ”skæve år”. Problemet kaldes også X + 11 måneder. Problemet består i, at en person arbejder i et antal år plus nogle måneder. Danmark tæller dog kun hele år med. Den vandrende arbejdstager mister således alle de måneder, der falder ”skævt” i optællingen af årene.

Historisk kunne dette muligvis begrundes med udregningsvanskeligheder, men det må antages, at vi nu er på et teknologisk udviklingstrin, hvor selv måneder kan tælles med. Såfremt en arbejdstager har arbejdet i Danmark i 11 måneder, er det svært at argumentere for, hvorfor disse 11 måneder ikke kan komme til udbetaling ved pensionering senere i livet.

Hvis en arbejdstager har tilbagelagt perioder af arbejde, der alle er under 1 år, fremgår det af artikel 57, stk.3, at dette kan medføre, at samtlige institutioner i de pågældende stater bliver fritaget for pligten til at udrede ydelser. Såfremt dette er tilfældet, skal ydelserne tilkendes alene efter lovgivningen i den stat, hvis betingelser den pågældende senest har opfyldt, som om samtlige forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt og medregnet efter artikel 6 og artikel 51, stk. 1 og 2, har været tilbagelagt efter den pågældende stats lovgivning.

Det kunne være af betydning at anvende TEUF i situationen, hvor vandrende arbejdstagere har tilbagelagt perioder af kortere varighed i medlemsstaterne. TEUF artikel 48 omhandler sammenlægningsprincippet og i denne bestemmelse nævnes intet om *længden* af de perioder, der kan sammenlægges.

³⁴ Se også VEJL nr. 9250 af 31/05/2010, kap. x

Udmåling af Folkepension

Ved beregning af dansk folkepension anvendes en beregningsmetode baseret på et pro-rata-temporis princip. Det indebærer, at en person har ret til en social ydelse, der svarer til den optjeningstid, personen har lagt i den pågældende medlemsstat. Der er således tale om et udmålingsprincip.

I Danmark er hovedreglen for at optjene ret til fuld folkepension, at en person har haft fast bopæl eller beskæftigelse i mindst 40 år jf. lov om social pension § 5. Såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 40 år – en såkaldt brøkpension jf. § 5, stk. 2.

Når pensionsydelsen for en person der ikke har optjent fuld pension, skal beregnes, skal man som udgangspunkt anvende artikel 52 i Forordning 883/04. Denne bestemmelse omhandler en beregningsmetode, hvorefter der først beregnes et teoretisk beløb og dernæst et faktisk beløb. Det største af disse to bliver udmålt. Danmark er dog undtaget fra denne udregningsmetode jf. bilag VIII, da det antages, at beregning af danske sociale pensioner altid fører til det resultat, at de er lig med eller højere end en pro-rata-ydelse efter artikel 52. Det er således tilladt, at Danmark alene laver en brøkdelsudregning med 40 år som målefaktor.

Eksempel 1³⁵

En person, der i dag overgår til folkepension ved folkepensionsalderen (i dag 65 år), har efter det fyldte 15. år boet her i landet i 2 perioder på henholdsvis 30 år, 7 måneder og 15 dage, og 6 år, 4 måneder og 26 dage.

Den samlede bopælstid udgør 37 år og 11 dage.

Pensionen fastsættes efter forholdet mellem bopælstid (37 år og 11 dage der nedrundes til 37 år) og 40 år, dvs. 37/40 af fuld pension.

³⁵ Fra Social- og integrationsministeriets hjemmeside: <http://www.sm.dk/Temaer/social-omraader/social-udelser/pension/folkepension/beregning-og-udbetaling/Sider/default.aspx>

Eksempel 2

En person, der i dag overgår til folkepension ved folkepensionsalderen (i dag 65 år), har efter det fyldte 15. år boet her i landet i 2 perioder på henholdsvis 30 år, 7 måneder og 6 år, 4 måneder

Den samlede bopælstid udgør 36 år og 11 måneder.

Pensionen fastsættes efter forholdet mellem bopælstid (36 år og 11 måneder) og 40 år, dvs. 36/40.

Eksemplet viser X+11 problematikken, som er nævnt ovenfor.

Sammenlægningsprincippet ift. folkepension

Sammenlægningsprincippet fremgår direkte af TEUF artikel 48, litra a og Forordning 883/04, artikel 6. Når arbejdstagere vandrer mellem medlemsstaterne optjenes sociale ydelser i en vis periode i hver medlemsstat. Ved at opfylde varighedskrav i de nationale lovgivninger kan den vandrende arbejdstager sammenlægge de ydelser, der er opnået i de tilbragte perioder i medlemsstaterne. Det er formålet med princippet, at den vandrende arbejdstager kan bevare social tryghed, således at opnåede rettigheder ikke går tabt, blot fordi den fri bevægelighed udnyttes.

Forsikrings-, beskæftigelses-, selvstændig virksomhed eller bopælsperioder som er optjent/tilbagelagt i en medlemsstat bliver således anerkendt ved beregningen af pensionsrettigheder i en anden medlemsstat. Når alderspensionen kommer til udbetaling, udbetaler hver medlemsstat til personen.

EU-Domstolen har i *C-440/09 Tomaszewska* afsagt en dom i forhold til sammenlægningsprincippet og en minimumsbidragsperiode på 30 år for at opnå ret til pension. I sagen havde Tomaszewska ansøgt om førtidspension som 55-årig. Hun havde i perioder

tilbagelagt arbejde og ophold i andre medlemslande. På denne baggrund blev hendes ansøgning afslået med den begrundelse, at hun ikke havde godtgjort, at hun opfyldte den nødvendige minimale forsikringsperiode på 30 år i den polske lovning. Den polske lovgivning havde som betingelse for ret til pension, at der er tilbagelagt en bidragsperiode og en ikke-bidragsperiode. De ikke-bidragpligtige perioder kan ikke overstige en grænse på en tredjedel. Ifølge den sociale sikringsinstitution i Polen kunne Tomaszewska alene få godskrevet noget af den ikke-bidragpligtige periode, da hun havde vandret til andre medlemsstater og således ikke opfyldt retten til pension. Såfremt Tomaszewska havde tilbagelagt samtlige bidragsperioder i Polen i stedet for at have udøvet sin fri bevægelighed og dermed tilbagelægge perioder i andre medlemsstater, ville hun have kunne få godskrevet en ikke-bidragpligtig periode og således have opfyldt den 30 års minimumsgrænse og optjent ret til pension.³⁶

EU-Domstolen udtalte, at en medlemsstat har ret til at fastsætte en minimumsbidragsperiode med henblik på erhvervelse af ret til pension. Ligeledes har en medlemsstat ret til at definere arten af og grænsen for de forsikringsperioder, der kan medregnes i forhold til retten til erhvervelse af pension.³⁷ Dog var der i sagen tale om en national lovgivning, der gav unionsborgere, der havde udnyttet den fri bevægelighed en mindre gunstig behandling end arbejdstagere, der ikke havde benyttet sig af retten til fri bevægelighed. Domstolen udtalte, at dette kan hæmme den fri bevægelighed og anvendelse af sammenlægningsreglerne i Forordning 1408/71 artikel 45.³⁸

Så på trods af, at Polen kan fastsætte minimumsbidragsperioder og definere arten af og grænserne for bidragsperioderne, så skal disse betingelser være i overensstemmelse med EU-retten herunder Forordningens artikel 45.³⁹ En dårlig behandling af egne statsborgere skal således være i overensstemmelse med EU-retten.

Det afgørende i forhold til sammenlægningsprincippet er, at alle de forsikringsperioder som er tilbagelagt i løbet af den vandrende arbejdstagers erhvervsaktive liv, herunder dem der er tilbagelagt i andre medlemsstater, skal medregnes.

³⁶ Præmis 34

³⁷ Præmis 31

³⁸ Præmis 35

³⁹ Præmis 36

Førtidspension

Personkreds

Personkredsreglerne for førtidspension er identiske med reglerne for folkepension.

Betingelser for tildeling

Det fremgår af lov om social pension § 6, at retten til fuld førtidspension er betinget af, at bopælstiden udgør mindst 4/5 af årene fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes.

Er betingelsen for fuld pension efter stk. 1 ikke opfyldt, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 4/5 af tiden fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes jf. § 6, stk. 2. Der er således også her tale om, at der udmåles en brøkpension. Den beregnede del af fuld pension nedsættes til nærmeste antal fyrretyvendedele af fuld pension. Bopælskrav sidestilles med beskæftigelse, hvorfor også beskæftigelse i Danmark kan udløse ret til førtidspension.

Udregningen er følgende: Antal måneder, vedkommende har boet i Danmark, divideres med 4/5 af længden af den tid, der er gået (i måneder) fra det fyldte 15. år til alderen den dag, vedkommende går på pension.

Hvis slutresultatet efter denne beregning er større end 1, er der ret til at få fuld førtidspension.

Hvis tallet er mindre end 1, sættes pensionen ned til nærmeste fyrretyvendedel af fuld pension

Pension beregnes efter brøken⁴⁰:

$$\frac{\text{Faktisk bopælstid (i måneder)}}{\text{4/5 x teoretisk mulig bopælstid (i måneder)}}$$

⁴⁰ Brøk fra social og integrationsministeriet: <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/sociale-ydelser/pension/foertidspension-ny-ordning/beregning-og-udbetaling/Sider/default.aspx>

Eksempel 1⁴¹ førtidspension

En person får førtidspension samme måned, som vedkommende bliver 50 år. Personen har boet i Danmark i 30 år i alt, siden det fyldte 15. år, og indtil tildeling af pensionen.

30 år svarer til, at personen har boet i Danmark i 360 måneder.

De 360 måneder divideres med $\frac{4}{5}$ af antallet af måneder, der er gået, fra personen fyldte 15 år, indtil vedkommende går på pension. Personen er 50 år, ved pensionering, og trækker 15 år fra. Det giver 35 år, som svarer til 420 måneder. $\frac{4}{5}$ af 420 måneder er 336 måneder.

360 måneder divideres med 336. Det giver en brøk på 1,1.

Resultatet større end 1, og personen har derfor ret til fuld pension.

Eksempel 2⁴² på brøkpension for førtidspension

En person får førtidspension samme måned, som vedkommende bliver 40 år. Personen har boet i Danmark i 5 år i alt, siden personen fyldte 15 år, og indtil tildeling af pensionen.

5 år svarer til 60 måneder.

De 60 måneder divideres med $\frac{4}{5}$ af antallet af måneder, der er gået, fra personen fyldte 15 år, og indtil pensionering. Personen er 40 år, ved pensionering, og trækker 15 år fra.

Det giver 25 år, som svarer til 300 måneder. $\frac{4}{5}$ af 300 måneder er 240 måneder.

60 måneder divideres med 240. Det giver en brøk på 0,25. Resultatet er mindre end 1, og manden har ikke ret til fuld pension. Der rundes ned til nærmeste antal

fyrretyvendedele af fuld pension. Dvs. 0,25 ganget med 40 = 10. Personen får $\frac{10}{40}$ af fuld pension

⁴¹ Regneeksempel fra social- og integrationsministeriet

⁴² Regneeksempel fra social- og integrationsministeriet

I det følgende undersøges det, hvilke retlige problemer førtidspensionister der modtager brøkpension, kan møde.

Af lov om social pension § 4 fremgår det, at retten til pension er betinget af 3 års fast bopæl eller beskæftigelse i Danmark mellem det 15. år og folkepensionsalderen. Unionsborgere er undtaget denne 3 års regel jf. bekendtgørelse om social pension § 13.

For unionsborgere gælder det, at en person som minimum skal have 1 års bopæl/beskæftigelse i Danmark for at erhverve ret til dansk førtidspension.

Bestemmelsen om bopæl/beskæftigelsestid på 1 år for unionsborgere fremgår ikke direkte af loven.

Se afsnit s.16 om folkepension for gennemgang af de retlige problemer omkring dette.

Det fremgår af lov om social pension § 5, stk.3, at når en førtidspensionist overgår til folkepension fra folkepensionsalderen, udbetales pensionen med samme antal fyrretyvendedele som det, hvormed pensionen hidtil har været fastsat. Dette indebærer, at der efter førtidspensioneringen ikke længere kan optjenes bedre rettigheder til førtidspension. Der udmåles således ikke en ny førtidspension for hvert år, den pågældende har været bosat i Danmark. Brøken fastfryses så at sige og der er tale om en ydelse indtil folkepensionsalderen.

En person har fået 10/40 brøkpension og vedkommende er nu berettiget til at gå over på folkepension og få udmålt 10/40.

Efter overgangen fra Forordning 1408/71 til Forordning 883/04 er der sket ændringer i forhold til førtidspension. Forordning 883/04 introducerer nye bestemmelser artikel 5 om ligestilling af ydelser, indtægter, begivenheder og forhold. Ændringen indebærer, at hvis en person har fået tilkendt førtidspension fra en *anden medlemsstat*, skal dette tillægges samme virkning i alle medlemsstaterne.⁴³ Således optjenes der ikke ret til dansk pension, på trods af at vedkommende har haft fast bopæl i Danmark i en årrække, såfremt en person allerede er tilkendt førtidspension i et andet medlemsland.⁴⁴

⁴³ Jf. Forordning 883/04 artikel 46, stk. 3

⁴⁴ Såfremt førtidspensionen er tilkendt i Danmark, da optjenes der rettigheder til folkepension ved bopæl i landet.

En tysker bosætter sig i Danmark fra vedkommende er 50 år gammel. Personen modtager tysk førtidspension (Erwerbsminderungsrente). Såfremt personen bor i Danmark indtil vedkommende er 65 år, optjener personen hverken dansk førtidspension eller dansk folkepension i de 15 år. Samtidig optjener personen ikke tysk pension, da vedkommende bor i Danmark og ikke er erhvervsaktiv.

Der kan argumenteres for at denne ændring skaber en indirekte nationalitetsdiskrimination. Førtidspensionister, der modtager førtidspension fra Danmark, vil ofte få udmålt 40/40 førtidspension og dermed også vil få udmålt 40/40 folkepension. Efter Forordning 1408/71 ville tyskeren i eksemplet have optjent 15/40 dansk folkepension alene på grund af bopæl i Danmark. Artikel 5 afskærer dog denne mulighed for optjening af alderspension for førtidspensionister, der modtager førtidspension fra en anden medlemsstat. Der er tale om, at disse personer lider et rettighedstab efter indførelsen af artikel 5 i Forordning 883/04, da de ikke akkumulerer rettigheder til at skabe en bedre alderspension. Dette retlige problem tvinger så at sige førtidspensionister til at blive i den medlemsstat, der udbetaler pensionen.

Ligeledes er der tale om en fravigelse af det danske bopælskrav. Førtidspensionister der har vandret, kan aldrig komme til at optjene en højere alderspension end det stadie/brøk, de var på ved førtidspensioneringen. Hertil skal det dog tilføjes, at der ved alderdomspensioneringen sker sammenlægning med optjent alderspension fra andre medlemslande. Der er imidlertid stadig et retligt problem i forhold til den manglende optjening af dansk alderspension i de år, hvor førtidspensionisten har bopæl i Danmark uden at optjene rettigheder.

På trods af, at det er legitimt i forhold til Forordning 883/04, artikel 5, er der tale om et koordineringsproblem, der medfører betydelige rettighedstab for vandrende unionsborgere på førtidspension. Det kan overvejes, om forordningen i denne situation er i strid med TEUF artikel 48 og EU-Domstolens fortolkning af det generelle princip om forbuddet mod hindring af den fri bevægelighed.

Type A og B lovgivning

Baggrunden for beregningsmodellen, som er omtalt ovenfor, skal findes i, at Danmark har en type B-lovgivning.

En medlemsstat kan have en type A-lovgivning eller en type B-lovgivning⁴⁵. Når vandrende arbejdstagere og grænsegængere udnytter den fri bevægelighed, kan de blive omfattet af flere typer eller de samme typer lovgivning.

Både Danmark og Tyskland er type B-lovgivninger. Det betyder, at førtidspensionen udbetales efter en pro-rataberegning. Type A-lovgivning er en risikobaseret ordning, hvor man er berettiget til den samme pension uanset forsikringsperioden. Kriteriet er dog, at man var forsikret ved invaliditetens opståen.

Såfremt en person har været omfattet både af en type A og B lovgivning eller alene en type B-lovgivning, så har vedkommende ret til alders- og efterladtepenioner efter Forordning 883/04 kapitel 5. Personer, der både har været omfattet af type A og B lovgivning vil få udbetalt efter pro-rataberegning fra hvert af landene, de har været omfattet af.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet fremgår af TEUF artikel 48. Princippet muliggør, at vandrende arbejdstagere har ret til at medbringe sociale ydelser til et andet land end der, hvor de er optjent. Det er kontroversielt i forhold til traditionel dansk lovgivning, der som udgangspunkt opstiller regler om ophold her i landet som betingelse for modtagelse af sociale ydelser.

Forordning 884/03 og Forordning 1408/71 præciserer anvendelsen af eksportabilitetsprincippet. Forordning 883/04 artikel 7 omhandler eksport af sociale sikringsydelser, herunder ophævelse af bopælsbestemmelser. Bestemmelsen indebærer, at sociale sikringsydelser kan udbetales overalt i EU. Artikel 7 forbyder dermed medlemsstaterne at forbeholde udbetaling af ydelser til personer med bopæl i landet. I *C-379/85 Giletti* udtalte Domstolen, at "under Artikel 10 i Forordning 1408/71 kan hverken erhvervelse eller bevarelse af retten til ydelser omfattet af denne

⁴⁵ I Forordning 883/04's forstand er en "type A-lovgivning" enhver lovgivning, hvorefter størrelsen af ydelserne ved invaliditet er uafhængig af forsikrings- eller bopælsperiodernes længde, og som af den kompetente medlemsstat udtrykkeligt er medtaget i bilag VI. Ved "type B-lovgivning" forstås enhver anden lovgivning jf. 883/04 artikel 44. Da hverken Danmark eller Tyskland er nævnt i bilag VI, er begge lande type B-lovgivning.

bestemmelse nægtes alene med den begrundelse, at den pågældende person ikke opholder sig i den medlemsstat, hvor den institution der er ansvarlig for betaling er beliggende".

Dog er det vigtigt at bemærke, at dette princip ikke finder anvendelse på alle sociale sikringsydelser. Der gælder for eksempel særlige regler for arbejdsløse, kontante ydelser og naturalydelser.⁴⁶ Se mere om naturalydelser på side 37.

I praksis kan eksportabilitetsprincippet volde de offentlige myndigheder problemer. I sagen *171-10* fra Ankestyrelsen havde en dansk statsborger, der aktuelt boede i Sverige fået afslag fra Pensionsstyrelsen i forbindelse med, at den pågældende ville medtage sin førtidspension til et asiatiske land. Pensionsstyrelsen begrundede afslaget med, at den pågældende ikke opfyldte kravet om 10 års uafbrudt bopæl i Danmark, da den pågældende havde boet skiftevis i Danmark og Sverige. Ankestyrelsen kom frem til, at den pågældende godt kunne eksportere sin førtidspension, fordi vedkommende efter TEUF kunne sammenlægge bopæls- og beskæftigelsesperioder, der var tilbagelagt i andre medlemslande med danske bopælsperioder for at opfylde 10 års kravet.

Eksportabilitet og beskatning

Eksportabilitetsprincippet muliggør eksport af sociale sikringsydelser, men nævner intet om, hvor ydelserne skal beskattes. De fleste medlemslande har dobbeltbeskatningsoverenskomster, der løser dette problem. Danmark og Tyskland har ligeledes en dobbeltbeskatningsoverenskomst, men den tager ikke hensyn til social sikring, hvilket er bemærkelsesværdigt, da Danmark er et rent skattefinansieret system.

I sagen *U.2003.1055H* havde en person siden 1989 haft bopæl i Tyskland, og modtog folkepension fra Danmark. Det retlige spørgsmål var, om den i 1997 og indtil domsforhandlingstidspunktet udbetalte folkepension skulle beskattes i Danmark eller i Tyskland.

Højesteret udtalte, at folkepension er en social pension, der er omfattet af den begrænsede skattepligt til Danmark, og at artikel 18, stk. 4, i dobbeltbeskatningsoverenskomsten af 22.

⁴⁶ Se uddybning omkring naturalydelser på side 37

november 1995 mellem Danmark og Tyskland efter sin ordlyd og efter bemærkningerne til lovforslaget vedrørende dobbeltbeskatningsoverenskomsten vedrører private pensioner og ikke sociale pensioner. Højesteret udtalte videre, at sociale pensioner, som udbetales af Danmark til en person, som er bosat i Tyskland, ifølge dobbeltbeskatningsoverenskomstens artikel 18, stk. 2, skal beskattes i Danmark, og at sagsøgeren derfor skulle beskattes i Danmark af den udbetalte folkepension.

Dommen er et eksempel på, at selvom det er muligt at eksportere folkepension, sker beskatningen stadig i Danmark.

Et andet eksempel hvor dobbeltbeskatningens manglende regulering omkring social sikring bliver et retligt problem er, hvis en person har arbejdet både i Danmark og i Tyskland og vedkommende tager bopæl i Tyskland ved pensionering. Når vedkommende bor i Tyskland, afhænger sygesikringsbidraget af størrelsen af *alle* pensionerne. Udenlandske lovbestemte pensioner må således også lægges til grund ved bidragsfinansieringen. I Tyskland betaler pensionister bidrag på 7,3 % plus 0,9 % til plejeforsikring (i alt 8,2 %) af sociale pensioner. Hertil kommer, at vedkommende skal betale skat til Danmark af folkepensionen. Folkepensionen beskattes således i Danmark og samtidig betales der sygesikringsbidrag i Tyskland. Dette scenarie var ikke mulig under Forordning 1408/71. Det fremgår af en Meddelelse til Europa-parlamentet fra Kommissionen⁴⁷, at Kommissionen foreslog en ændring af Forordning 1408/71 artikel 33 om bidrag, der påhviler pensionister eller modtagere af tysk pension. Ændringen omhandlede muligheden for at opkræve bidrag på grundlag af alle de pensioner eller renter, der er blevet udbetalt til pensionisten med hjemmel i artikel 5 og artikel 30 i Forordning 883/04. Dette krævede dog bestemmelser i Gennemførelsesforordning 987/09 til Forordning 883/04. Ændringen blev en realitet i Gennemførelsesforordningens artikel 30 om bidrag der påhviler pensionister, der foreskriver, at hvis en person modtager pension fra mere end én medlemsstat, må de bidrag, der opkræves af den samlede pension, under ingen omstændigheder være højere end det beløb, der ville blive opkrævet hos en person, der modtager det samme pensionsbeløb fra den kompetente medlemsstat. Det er en forudsætning for tilbageholdelse af bidrag i pensionen, at den nationale lovgivning – her den tyske – giver mulighed herfor.

⁴⁷ KOM (2004) 752 endelig, Bruxelles, den 16.11.2004

En person der har arbejdet både i Tyskland og i Danmark og er bosiddende i Tyskland som pensionist, skal derfor sammenlignes med en dansker i forhold til den danske pension og sammenlignes med en tysker i forhold til den tyske pension. Der skal ske ligestilling med indenlandske statsborgere i medlemsstater, der udbetaler, i forhold til bidragets størrelse.

Det blev hermed muligt, at opkræve bidrag af samtlige pensioner, som en person modtager, uanset hvilket land pensionerne er optjent.

I en meddelelse fra Europa-Kommissionen⁴⁸ fremgår det, at man skal være opmærksom på, at der skal tages hensyn til det pensionens faktiske nettobeløb ved beregningen af de pågældende bidrag. Når man sammenligner med andre pensioner, hvor den fri bevægelighed ikke har været udnyttet, skal der således være tale om en sammenligning af nettobeløb, hvor der er taget hensyn til enhver form for tilbageholdelse i de beløb, som den pågældende pensionist har modtaget i den medlemsstat, som skal udbetale ydelsen.

På trods af, at det efter Forordningen er lovligt, må det antages, at det udgør et væsentligt retligt problem for grænsegængere i Region Sønderjylland-Schleswig. Denne persongruppe bliver udsat for både dansk beskatning og tysk bidrag af deres danske folkepension, hvilket indebærer, at den udbetalte pension er mindre sammenlignet med personer, der bor i Danmark og dermed ikke har benyttet sig af den fri bevægelighed.

Problemet kunne eventuelt løses ved at sociale pensioner kommer med i den dansk-tyske dobbeltbeskatningsoverenskomst.

Der er endnu ikke rejst et spørgsmål om denne situation ved EU-Domstolen, men der kan stilles spørgsmålstegn ved, om det er i overensstemmelse med TEUF. Set i lyset af TEUF må en situation, hvor pension pålægges både beskatning og bidrag anses som en hindring for den fri bevægelighed.

Forbud mod dobbeltydelser

Da medlemsstaterne indretter sig forskelligt i forhold til optjening af pension, er der risiko for, at en person optjener dobbelt alderspension. Som udgangspunkt er der ikke tale om en dobbeltydelse, såfremt optjeningen er sket på forskellige tidspunkter. Et eksempel kunne være, at

⁴⁸ KOM(2003)468 endelig, Bruxelles, 31.7.2003

en person har været beskæftiget 40 år i Tyskland og 10 år i Danmark. Pensionsopsparingen sker p.t. mellem det 15. år og 65 år, hvorfor en person har 50 år til at optjene pension i efter dansk lovgivning.⁴⁹ Således kan personen få maksimum tysk pension⁵⁰ og 10/40 dansk pension udbetalt, da optjeningen er sket i forskellige år. Såfremt optjeningen er sammenfaldende, er der tale om dobbelt pension, hvilket medlemsstaterne kan forbyde i deres nationale lovgivning. Medlemsstaterne kan dog også vælge ikke at regulere på området, således at det er tilladt at optjene dobbelt pension.

I denne forbindelse er afgørelsen *P-19-02* fra Ankestyrelsen central. Afgørelsen omhandlede en folkepensionist, der under ophold i England havde optjent pensionsret i Danmark som ansat i et dansk firma.

Det blev lagt til grund af Ankestyrelsen, at retten til folkepension beregnes efter den danske pensionslov på grund af bopælstiden her i landet. Ifølge § 8, stk. 4, i lov om social pension skulle der ved beregning af bopælstiden medregnes ophold i udlandet som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab. Da bopælstiden på grundlag heraf kunne opgøres til 38 år, 3 måneder og 25 dage, var han berettiget til dansk pension beregnet efter en bopælstid på 38/40. Der var ikke udtrykkelig hjemmel i dansk lovgivning til at foretage fradrag i den danske pension for perioder, hvor der var optjent pension i en anden medlemsstat, selv om modtageren herved opnåede dobbelte ydelser. Der var heller ikke hjemmel hertil i Forordning nr. 1408/71.

Således kunne der i den pågældende sag optjenes dobbelt pension. Sagen gjorde op med den tidligere *P-24-96*, der havde håndhævet et forbud mod dobbelt forsørgelse. *P-24-96* blev således ophævet på baggrund af *P-19-02*.

Forordning 1408/71 artikel 12 har et forbud mod dobbeltydelser. Pension er dog undtaget i forbuddet og derfor kan der efter 1408/71 optjenes dobbelt pension. Den tidligere praksis strider derfor mod rettigheder direkte i henhold til forordningen. Det må derfor antages, at denne afgørelse bevirker, at en række borgere har krav på efterbetaling.

⁴⁹ Lov om social pension § 4

⁵⁰ Da tysk pension er en forsikringsydelse, er den afhængig af indbetalte bidrag samt optjente point. Der findes derfor maksimum pension, fordi der findes maksimum bidrag.

Forordning 883/04 har også et forbud mod dobbeltydelser i artikel 10. Til forskel fra Forordning 1408/71 er der ikke i Forordning 883/04 artikel 10 en hjemmel til at undtage pensioner. Medlemsstaterne kan således forbyde dobbelt pension i deres lovgivning.⁵¹

Dansk lov om social pension blev ændret efter sagen *P-19-02* og stk. 2⁵² i § 8 blev indført. Således blev der i dansk lovgivning skabt en undtagelse til hovedregelen i stk. 1 i form af et generelt forbud mod dobbelt optjening af sociale pensioner. Forbuddet omfatter pensionsrettigheder, der optjenes i udlandet samtidig med, at der optjenes pensionsrettigheder efter dansk lovgivning.⁵³ Det fremgår af forslaget til lovændringen⁵⁴, at såfremt § 8, stk. 2 ikke blev realiseret, skønnedes Ankestyrelsens afgørelse at ville medføre en merudgift til pension i 2004 på 4 mio. kr., 12 mio. kr. i 2005, 19 mio. kr. 2006 og 27 mio. kr. i 2007. Det antages i lovforslaget, at på langt sigt ville den skønnede merudgift være på 128 mio. kr. om året, hvis ikke ændringen blev vedtaget. Formålet bag § 8, stk. 2 var således begrundet i økonomiske hensyn.

Et eksempel på § 8, stk. 2 er situationen, hvor en person i en periode arbejder i Tyskland, men bor i Danmark. I denne periode optjener vedkommende tysk pension på grund af tilknytningen til det tyske arbejdsmarked. Personen ville i teorien også optjene dansk pension, da bopælen er i Danmark. § 8, stk. 2 gør dog, at der ikke optjenes dansk pension men alene tysk pension, da der ellers ville blive optjent dobbelt pension.

Dobbelt pension og beregningen heraf har også afstedkommet retlige problemer i EU-praksis. I sagen *C-34/02 Pasquini* havde Pasquini arbejdet successivt i Italien, Frankrig og Luxembourg. Pasquini søgte om alderspension i Italien og fik et tillæg hertil for at nå op på minimumspensionsniveau. På daværende tidspunkt fik Pasquini ikke pension fra Frankrig eller Luxembourg.⁵⁵

⁵¹ Da folkepension er en pro-rata-ydelse, finder artikel 53 om antikumulationsreglerne ikke anvendelse jf. artikel 54

⁵² Jf. Lov 2004-05-05 nr. 319 om ændring af lov om social pension, lov om social service og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. Bestemmelsen er i overensstemmelse med Forordning 883/04

⁵³ Jf. Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om social pension LFB 2004-03-25 nr 128

⁵⁴ LFF 2004-01-21 nr 128 Ændring af lov om social pension. (Opsat pension og justering af optjeningsregler)

⁵⁵ Jf. præmis 17

I afgørelsen om fastsættelsen af pensionen er det anført, at der vil blive foretaget en omberegning og dermed en nedsættelse af den pension, der er ydet tillæg til for at nå op på minimumspensionen, i tilfælde af, at der tilkendes anden pension fra udenlandske institutioner.⁵⁶ Da Pasquini modtog Fransk og Luxembourgsk pension, blev den italienske pension nedsat. Ligeledes blev der stillet krav om, at der skulle ske en tilbagesøgning af et beløb, der med urette var udbetalt på baggrund af den luxembourgske pension.

Domstolen udtalte, at der ikke med tilbagevirkende kraft kunne modregnes i den nationale pension, fordi pensionsmodtageren også havde modtaget en udenlandsk pension, der indebar, at den nationale pension skulle nedsættes. Pasquini havde modtaget pensionen i god tro og retten lagde vægt på, at den nationale lovs regel om, at modtagelse af for meget i nationale pensioner ikke skulle anvendes i dette tilfælde.

Domstolen lagde vægt på, at Forordning 1408/71 er et koordineringsinstrument og derfor skal national ret anvendes. Den nationale ret skal imidlertid overholde dels fællesskabsrettens ækvivalensprincip, der indebærer at situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende friheder, ikke må bedømmes mindre fordelagtigt end rent interne situationer, dels fællesskabsrettens effektivitetsprincip, der indebærer, at det ikke i praksis må gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til fællesskabsretten.⁵⁷ Dette inkluderer de nationale bestemmelser om forældelse og om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb eller bestemmelser, hvorefter de kompetente institutioner skal tage hensyn til den berørtes gode tro eller regelmæssigt skal foretage en kontrol af dennes pensionsforhold.

Sagen illustrerer problematikken omkring dobbelt pension i et koordineringssystem

En anden sag, der viser problematikken omkring dobbelt pension, er *C-262/97 Engelbrecht*.

Engelbrecht havde optjent pension i Holland og Belgien. Fra pensionsalderen (65 år) modtog han både hollandsk samt belgisk pension. Den belgiske pension var udmålt som en familiepension, da Engelbrecht var gift. Da Engelbrechts ægtefælle nåede pensionsalderen modtog hun hollandsk pension. På denne baggrund blev Engelbrechts belgiske pension ændret til

⁵⁶ Jf. præmis 18

⁵⁷ Jf. Præmis 73

en pension for enlige og ikke længere en familiepension, da ægtefællen modtog pension fra Holland. EU-Domstolen udtalte, at det var i strid med EU-retten, hvis en vandrende arbejdstager har optjent pension i to medlemsstater og den ene pension så bliver reduceret pga. tildeling af pension til ægtefælle, når parrets indkomst er uændret.

Det bemærkelsesværdige i denne sag er, at EU-Domstolen i præmis 38 henviser til Traktatens om Det Europæiske Fællesskab artikel 10 (nu Traktaten om Den Europæiske Union artikel 4) som retsgrundlag for at sikre opretholdelsen af vandrende personers sociale sikringsrettigheder. Artikel 4 regulerer medlemsstaternes forpligtelse til at overholde loyalitetsprincippet i forhold til EU. Anvendelse af denne artikel afspejler, hvor langt Domstolen er villig til at gå for at sikre unionsborgens rettigheder i forhold til den fri bevægelighed.^{58 59}

Sammenhæng mellem pension og andre ydelser

Pension hænger ofte sammen med andre sociale ydelser på baggrund af de behov, som ældre personer kan have. Behovene kan variere fra person til person og fra medlemsstat til medlemsstat. Ligeledes kan der skelnes mellem behov for pleje⁶⁰ (naturalydelser) og behov for penge (kontantydelse). EU-retligt er naturalydelser defineret i Forordning 988/2009 om ændring af Forordning 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og fastlæggelse af indholdet i bilagene, ændring til artikel 1, va.⁶¹

”Naturalydelser ved sygdom og moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab”, er naturalydelser som i henhold til et medlemslands lovgivning, er bestemt til levering, rådighedsstillelse, direkte betaling eller refusion af udgifter til lægebehandling og produkter og tjenesteydelser i forbindelse med denne behandling. Det omfatter også naturalydelser ved plejebestanden af ubegrænset varighed.

⁵⁸ Se samme fortolkningsstil i C-165/91, Van Munster, som nævnes i Engelbrechts-sagen

⁵⁹ Theodora Tsotsorou, Intervention in trESS Seminar 2007, Comments on the determination of various Community legal instruments' scope: prevailing (community) criteria, Athen 2007

⁶⁰ Med pleje menes fx omsorgspleje, lægelige ydelser og medicinsk behandling.

⁶¹ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) Nr. 988/2009 af 16. september 2009 om ændring af Forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og fastlæggelse af indholdet i bilagene, ændring til artikel 1, va.

Begrebet naturalydelse udelukker ikke ydelser, der består af penge.⁶²

Kontante ydelser defineres som pengeydelse, der er beregnet på at skaffe en kompensation.⁶³

Dette kan for eksempel være en syg arbejdstager, der skal have kompensation for løntab eller en opsøret pension.

Der er i Forordningen forskel på, om der er tale om forsikringstagere samt deres familier og pensionister samt deres familier. Forsikringstagere og deres familier er reguleret efter afdeling 1 og pensionister er reguleret efter afdeling 2.

Der er også forskel på pensionister og arbejdstagere i forhold til den mellemstatslige finansiering.

For arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, herunder grænsegængere

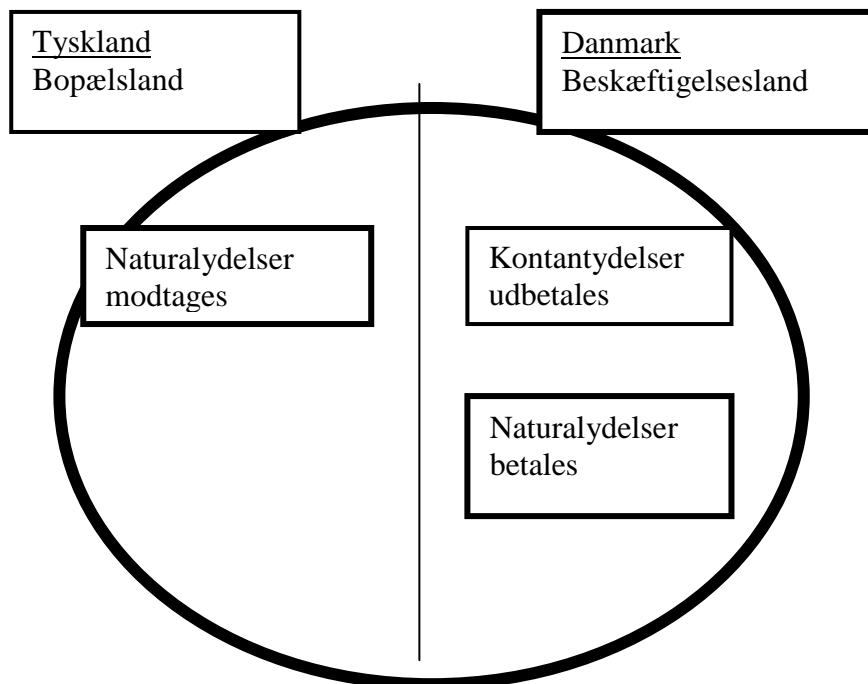
Det fremgår af Forordning 883/04, artikel 11, at personer, som er omfattet af forordningen, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Denne medlemsstat vil som udgangspunkt være den stat, hvor personen arbejder. Bor en person i Danmark og arbejder i Tyskland, vil Tysklands lovgivning finde anvendelse. Omvendt vil en person, der bor i Tyskland og arbejder i Danmark, være omfattet af dansk lov.⁶⁴

Som udgangspunkt ydes naturalydelse af bopælslandet og kontantydelse ydes af beskæftigelseslandet.

⁶² Jf. C-160/96 Molenaar-sagen, præmis 31.

⁶³ Jf. C-160/96 Molenaar-sagen, præmis 31.

⁶⁴ Frans Pennings, European Social Security Law, Intersentia, 2010 p. 161



Grænsearbejdere har dog mulighed for at modtage naturalydelser i beskæftigelsesstaten jf. artikel 18, stk. 1. Grænsearbejdere kan således vælge, om de vil modtage naturalydelser i Danmark eller Tyskland.⁶⁵ Denne mulighed er indført for at undgå unødigt lange periode med uarbejdsdygtighed.⁶⁶

Kontante ydelser udbetales i overensstemmelse med reguleringen i det land, hvor den berettigede er beskæftiget.⁶⁷ Naturalydelser betales dog som udgangspunkt af beskæftigelseslandet, men modtages i bopælslandet jf. artikel 17, for det kompetentes lands regning.

Det er forskelligt fra medlemsland til medlemsland, hvad der udbydes af naturalydelser. Dette indebærer, at hvis en person arbejder i et land, der ikke har tilsvarende naturalydelser som i

⁶⁵ Van der Mei, A. Pieter. Free Movement of Persons within the European Community, Cross-border access to public benefits, Hart Publishing, 2003, p. 242

⁶⁶ Van der Mei, A. Pieter. Free Movement of Persons within the European Community, Cross-border access to public benefits, Hart Publishing, 2003, p. 243

⁶⁷ Jf. Frans Pennings, European Social Security Law, Intersentia, 2010 p. 156 og European Social Observatory, scope of the coordination system in the pension field, Dalila Ghailani et al., 2011, p. 14ff jf. (Jorens et al, 2009;.. Hennion et al, 2010)

bopælslandet, kan personen ikke få ret til disse. Hvis Tyskland for eksempel har en behandlingsmetode, som ikke bliver praktiseret i Danmark, kan arbejdstagere ikke kræve at få den i Danmark.

Grænsearbejderes familiemedlemmer

Der er en begrænsning af grænsearbejderes familiemedlemmers ret til naturalydelser i Danmark jf. bilag III til Forordning 883/04. En grænsearbejders familiemedlemmer der har bopæl i en anden medlemsstat end den kompetente, men under ophold i den kompetente medlemsstat får brug for naturalydelser, kan ikke påberåbe sig disse efter artikel 18, stk. 2 i Forordningen. I stedet har de alene ret til naturalydelser efter artikel 19, stk. 1. Det betyder, at de kun har ret til naturalydelser der, ud fra et medicinsk synspunkt, bliver nødvendige under opholdet. Den kompetente institution afholder udgiften for institutionen på opholdsstedet efter denne institutions lovgivning, som om de var forsikret på opholdsstedet.

Pensionister der bosætter sig i en anden medlemsstat

Hvis en pensionist vælger at flytte bopæl til en anden medlemsstat, skal vedkommende være opmærksom på konsekvenserne ved at registrere sig i bopælsstatens sociale sikringsystem.

Når en pensionist eller familiemedlem til en pensionist bosætter sig i en anden medlemsstat og ønsker at søge om sygesikring i bopælslandet for dansk regning, skal der udstedes en blanket E121 for at man kan dokumentere sin rettighed til sygesikring.

Naturalydelser

Hvilken medlemsstat, der skal yde og betale naturalydelser, afhænger af hvor pensionisten modtager pension fra og hvor pensionisten har bopæl. Forordning 883/04 har reguleret nogle forskellige scenarier, som bliver gennemgået nedenfor.

Man skal som udgangspunkt se på, om pensionisten har ret til naturalydelser i bopælsstaten (artikel 23) eller, om pensionisten som udgangspunkt *ikke* har ret til naturalydelser i bopælsstaten (artikel 24).

Pension fra to eller flere medlemsstater og modtager pension fra bopælsstaten

Hvis en pensionist modtager pension fra to eller flere medlemsstater og vedkommende modtager pension fra den medlemsstat, hvor bopælen er, har pensionisten ret til naturalydelse. Naturalydelser ydes og betales i bopælsmedlemsstaten jf. forordning 883/04, artikel 23.

Artikel 23 eksempel: En pensionist har ret til tysk og dansk pension. Pensionisten er bosat i Danmark. Pensionisten har ret til naturalydelser i Danmark. Pensionisten har også ret til kontantydelse fra Danmark, fx i form af personligt tillæg eller varmetillæg.

Pension fra en eller flere medlemsstater, men modtager ikke pension fra bopælsstaten

Hvis en pensionist modtager pension fra én eller flere medlemsstater, men bor i en medlemsstat, hvor vedkommende ikke modtager pension fra, kan pensionisten og dennes familiemedlemmer alligevel modtage naturalydelser. Pensionisten kan kun modtage de naturalydelser, som vedkommende ville være berettiget til efter lovgivningen i den/de medlemsstater der udbetaler pension. Bopælsmedlemsstaten udreder naturalydelserne som om pensionisten var berettiget til pension og naturalydelser efter lovgivningen i bopælsstaten, men udgifterne afholdes af de medlemsstater, som udbetaler pension jf. artikel 24, stk. 1.

Artikel 24 eksempel: En pensionist har ret til tysk pension. Pensionisten vælger at bosætte sig i Danmark. Danmark yder naturalydelserne, Tyskland afholder udgifterne. Pensionisten skal have kontantydelse fra Tyskland, da Tyskland afholder udgifterne for naturalydelserne.

Hvis der kun er tale om én medlemsstat, der udbetaler pension, er det denne medlemsstat, som afholder udgifterne til naturalydelser. Hvis der er tale om flere medlemsstater, skal den medlemsstat, hvor pensionisten har været omfattet af lovgivningen i længst tid afholde udgifterne. Hvis resultatet er, at flere medlemsstater herefter skal afholde udgifter, fordi pensionisten har været omfattet lige lang tid af lovgivningen, skal medlemsstaten, hvor pensionisten senest har været omfattet, afholde udgifterne jf. artikel 24, stk. 2.

Modtager ikke pension fra bopælsstaten og vil hjem til den oprindelige medlemsstat og have naturalydelser.

Der kan opstå situationer, hvor en pensionist har flyttet bopæl til en anden medlemsstat, er blevet omfattet af bopælslandets sociale sikringssystem, og vil tilbage til den oprindelige medlemsstat for at modtage naturalydelser. For tysk-sikrede er dette muligt, men for danskere bliver det problematisk. Tyskland er på listen over lande i bilag 4 til forordning 883/04. Det betyder, at tysk-sikrede pensionister kan vende tilbage til Tyskland for at modtage en naturalydelser ved sygdom og moderskab jf. artikel 27, stk. 2.⁶⁸

En dansk-sikret pensionist med bopæl i Tyskland, har ved ophold i Danmark kun ret til naturalydelser, som er nødvendige ud fra et medicinsk synspunkt. Den pågældende selv og familiemedlemmer får rettigheder til naturalydelser i bopælsstaten på lige fod med pensionisterne i bopælsstaten. Denne stat skal give tilladelse til, at de pågældende kan få sygebehandling i andre medlemsstater (inklusive oprindelsesstaten).

Forskellen mellem at være grænsegænger og pensionist der flytter inden for EU, er, at retten til at vælge mellem bopælsstaten eller beskæftigelsesstaten i forhold til naturalydelser kun tilkommer grænsearbejdere og ikke pensionister.⁶⁹

Kontantydelse

Pensionister modtager kontantydelse fra den/de medlemsstater, der er ansvarlig for udgifterne til naturalydelserne jf. artikel 29. Kontantydelse bliver udbetalt i bopælsstaten.

Naturalydelser eller kontantydelse?

Ydelser varierer fra medlemsstat til medlemsstat og en ydelse, kan derfor være en naturalydelse i én stat men en kontantydelse i en anden stat.

Dette illustreres i *afgørelse 114-11* fra Ankestyrelsen. Sagen omhandlede bevilling af høreapparat. En person, der var udstationeret i Holland af den danske stat, søgte om dansk dækning til et høreapparat modtaget i Holland. Ankestyrelsen kom frem til, at hjælp efter

⁶⁸ Andre lande i bilag IV er: Belgien, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Østrig og Sverige

⁶⁹ A. Pieter, Van der Mei, *Free Movement of Persons within the European Community, Cross-border access to public benefits*, Hart Publishing, 2003, p. 248

Serviceoven forudsatte, at personen havde ophold i Danmark. Den omstændighed at personen var skattepligtig i Danmark og fortsat havde dansk sygesikringsbevis, ændrede ikke ved, at han faktisk opholdt sig i et andet EU-land. Ankestyrelsen var af den mening, at et høreapparat er en naturalydelse, og ikke en kontantydelse, hvorfor det er bopælslandet, der skal dække ydelsen.

Analyseres denne sag, er det korrekt, at bopælslandet skal yde naturalydelsen, men det er arbejdslandet – Danmark – der skal betale. Da Danmark anser høreapparat som en naturalydelse, mener Ankestyrelsen dog, at det er Holland, der skal betale. Dette er efter forordning 883/04 ikke korrekt fortolket af Ankestyrelsen. Her burde afgørelsen være afgjort efter de hollandske regler, men betales af Danmark. Efter min opfattelse, er denne afgørelse materielt forkert. Danmark skulle således anerkende at betale for høreapparatet.

Generelt kan man stille spørgsmålstejn ved, om klassifikationen af naturalydelser og kontantydelse udgør et omgåelsesproblem. Konsekvenser bliver, at hvis blot medlemsstaterne behandler en ydelse som en naturalydelse, kan den ikke eksporteres. Problematikken er ikke umiddelbart blevet behandlet af EU-Domstolen.

Tysk plejeforsikring

I en dansk-tysk kontekst kan der opstå retlige problemer omkring plejeydelser.

I Tyskland eksisterer der en lovpligtig plejeforsikring. Plejeforsikringen giver ret til ydelser til dækning af udgifter til pleje, som andre personer yder i hjemmet (*häusliche Pflege*). Størrelsen på disse plejeydelser afhænger af den forsikredes plejebestand. Forskellen fra den danske hjemmehjælp er dog, at de tyske forsikrede selv kan vælge om plejeydelse skal ydes i form af hjælp fra godkendte organer (naturalydelse) *eller* som en månedlig ydelse (kontantydelse i form af plejegotdørelsen *Pflegegeld*). Ved dette format kan den forsikrede selv vælge den form for hjælp, som vedkommende anser for bedst egnet til at opfylde sine behov – dvs. naturalydelser fra organer *eller* kontante ydelser, hvor vedkommende selv kan købe pleje på markedet.

I sagen *C- 388/09 da Silva Martins* udtalte EU-Domstolen, at den tyske plejeydelse ikke fremgik af listen i forordning 1408/71, artikel 4, som er en udtømmende liste over sociale sikringsydelser. Ikke desto mindre udtalte EU-Domstolen, at plejeydelsen skal ligestilles med »ydelser i anledning af sygdom«, som er på listen i artikel 4, stk. 1. Den tyske plejeydelse skal således

ligestilles med en kontantydelse i forhold til artikel 28 i forordning 1408/71 (artikel 24 og 29 i Forordning 883/04).

Det retlige problem opstår, hvis en person med bopæl i Tyskland som modtager dansk pension, ønsker den kontante plejegendtgørelse, da en sådan ydelse ikke findes i Danmark. Danmark skal som udgangspunkt dække kontante ydelser, da Danmark er landet, hvor arbejdstageren er social sikret. En kontant plejegendtgørelse findes dog ikke i Danmark.^{70 71} En person med bopæl i Tyskland som modtager pension fra Danmark, kan således ikke gøre krav på plejegendtgørelsen *Pflegegeld*.

I modsætning hertil har en person med bopæl i Danmark, som modtager pension fra Tyskland, mulighed for at eksportere *Pflegegeld* til Danmark.

I sagen *C-160/96 Molenaar* havde et ægtepar bopæl i Frankrig og beskæftigelse i Tyskland. De var begge omfattet af den tyske plejeforsikringsordning. Det retlige problem i sagen var, at den sociale sikringsinstitution i Tyskland meddelte dem, at de ikke havde ret til ydelser fra plejeforsikringen, så længe de havde bopæl i Frankrig. EU-Domstolen udtalte, at det var i strid med forordning 1408/71, at begrænse plejegendtgørelse (herunder hjemmehjælp), til personer som havde bopæl i Tyskland.

I sagen *C-215/99 Jauch* var der tale om en mand, der boede i Tyskland og modtog pension fra en østrigsk pensionsforsikring. I pensionsforsikringen var indeholdt et krav på plejeydelser. Det blev gjort gældende, at denne del af forsikringen ikke var eksportabel og forudsatte bopæl i Østrig. Dette blev afvist af EU-domstolen. Der var ikke grundlag for at friholde plejeydelser for eksportabilitet, da de ikke opfyldte forordningens undtagelsesbestemmelser.

Dansk hjemmehjælp

Hjemmehjælp er en aldersbestemt ydelse. I Danmark er hjemmehjælp tostrengt. Man kan enten vælge at søge om hjemmehjælp hos kommunen, som er vederlagsfrit, eller betale selv. I dette afsnit analyseres den kommunale hjemmehjælp.

⁷⁰ Jf. Molenaar-sagen præmis 36 er den tyske plejegendtgørelse en kontantydelse og ikke en naturalydelse.

⁷¹ Serviceloven indeholder dog en bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kan udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager. Dette bliver en mulighed såfremt kommunalbestyrelsen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 83 og 84 (hjemmehjælp) jf. Servicelovens § 95. Der eksisterer således, undtagelsesvist, en kontantydelse som træder i stedet for hjemmehjælp i form af naturalydelse.

Hjemmehjælp består i Danmark af personlig hjælp og pleje samt støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Hjemmehjælpsmodtageren kan få hjælp til personlig hygiejne, påklædning, hjælp ved måltider mv. Den praktiske hjælp i hjemmet kan bestå af rengøring, indkøb eller tøjvask. Det fremgår af Serviceloven § 83, at kommunalbestyrelsen i kommunen er forpligtet til at tilbyde personlig og praktisk hjælp. Det er kommunen, der træffer afgørelse om, hvem der er berettiget til hjemmehjælp og kommunalbestyrelsen fastsætter niveauet for hjemmehjælpen i den pågældende kommune. Hjemmehjælp er således ikke en del af den sociale pension. Kommunalhjemmehjælp er i Danmark en naturalydelse og er betinget af bopæl her i landet. Den er derfor ifølge lovgivningen ikke eksportabel.⁷² En person som modtager dansk pension i Tyskland, kan således ikke eksportere hjemmehjælpen eller få udbetalt naturalydelsens værdi og dermed købe sig til hjemmehjælp på det tyske marked. Pensionister der modtager dansk pension og bosætter sig i Tyskland kan modtage tysk hjemmehjælp i form af en naturalydelse, som Danmark betaler. Det er enten en plejekasse eller socialkontoret, der afgør om hjemmehjælp kan tildeles og i første omgang afholder udgifterne. Betingelserne for at modtage hjemmehjælp er dog ikke identiske i henholdsvis Danmark og Tyskland. Der kan herefter opstå et retligt problem, hvis en dansk-sikret ikke opfylder betingelserne for den tyske hjemmehjælp. I disse tilfælde kan man stille spørgsmålstegn ved, om det danske bopælskrav er i overensstemmelse med EU-retten.

Som hjemmehjælpsmodtager i Danmark, er der frit valg med hensyn til hvilken leverandør, der skal levere hjemmehjælpen. Denne frit valgsordning er markedsfunktionel og derfor kan der argumenteres for, at der er tale om en plejeydelse, som købes på markedet.

Der er således elementer af både naturalydelse og kontantydelse i den danske hjemmehjælp. Ikke desto mindre kan den danske hjemmehjælp ikke eksporteres i form af et pengebeløb.

I et fremtidsperspektiv må det antages, at netop denne problemstilling bliver meget aktuel, når der kommer flere og flere pensionister og middellevetiden stiger, hvorfor der muligvis bliver behov for forskellige typer af plejeydelser.⁷³

⁷² Lov om social service § 83 jf. § 2

⁷³ The greying of the baby boomers, a century-long view of ageing in European populations, eurostat statistics in focus, 23/2011, Giampaolo Lanzieri

Personligt tillæg

Folkepensionister og førtidspensionister der modtager brøkpension, kan få supplement til den løbende forsørgelse efter bestemmelsen om personligt tillæg i pensionslovens § 14, stk. 1, se afgørelse 45-12 fra Ankestyrelsen.

Det personlige tillæg er behovsbestemt og størrelsen afhænger af en konkret individuel vurdering af behovet for hjælp. Tillægget er en socialhjælp, som ikke kan eksporteres ud af Danmark. Vælger en person på førtidspension at flytte til en anden medlemsstat, kan vedkommende således kun få førtidspensionsydelsen med og ikke tillægget. På trods af, at det personlige tillæg ikke er omfattet af EU-reguleringen, er det alligevel interessant at se på ydelsen, da mange unionsborgere med bopæl i Danmark har ret til tillægget, da de ofte modtager en brøkpension som følge af deres bevægelse i EU.

Da en brøkpension kan udgøre $\frac{2}{3}$ eller $\frac{1}{2}$ førtidspension, kan der være tale om et meget lille beløb. På denne baggrund vil det være af stor betydning, at kunne få tilkendt et supplement hertil.

Der lægges vægt på om førtidspensionen er tilkendt før 1. januar 2003.⁷⁴

Der er stor forskel på, om en person er omfattet af de nye eller gamle regler. Som det bliver gennemgået nedenfor, er det centrale, at der efter de nye regler er et minimumsniveau (satsen for kontanthjælp), som en brøkpensionist kan påberåbe sig. Et sådant minimumsniveau er der ikke for de personer, som er omfattet af de gamle regler.

⁷⁴ Dette er begrundet i førtidspensionsreformen i 2003. Efter aktivloven kan der søges om et løbende supplement for pensionister efter 2003. For pensionister før 2003 kan der søges om et personligt tillæg efter de gamle pensionsregler.

A enlig, uden børn, over 25 år: Ny ordning	B enlig, uden børn, over 25 år: Gammel ordning
A har optjent 10/40 førtidspension. Fuld førtidspension udgør 17.075 kr. om måneden i 2012. 10/40 af dette beløb er 4.268,75 kr. Kontanthjælpsniveauet i 2012 er 10.335 for enlige uden børn over 25 år. A kan efter Aktivloven få suppleret sin førtidspension op på kontanthjælpsniveau	B har optjent 10/40 førtidspension. Fuld førtidspension udgør 17.075 kr. om måneden i 2012. 10/40 af dette beløb er 4.268,75 kr. B kan ikke få suppleret sin førtidspension op på kontanthjælpsniveau, da B får førtidspension efter den gamle ordning. B kan søge om personligt tillæg efter den gamle ordning.

Personer som har fået tilkendt førtidspension efter 1. januar 2003

Brøkpensionister, der har fået tilkendt førtidspension fra 1.1.2003, er omfattet af lov om social pension. Disse personer kan søge om et supplement efter § 27 a i aktivloven.

Ankestyrelsens praksis på dette område har varieret, hvorfor det er relevant at analysere disse afgørelser.

I afgørelse A-22-07 fastslog Ankestyrelsen efter en konkret vurdering, at der ikke kunne ydes supplerende kontanthjælp til en ansøger, som havde et rådighedsbeløb på 3.163 kr. månedligt. En bedømmelse af, og i givet fald hvor meget, der kunne udbetales som løbende hjælp til brøkdelpension efter aktivlovens bestemmelser om hjælp til visse persongrupper, beroede på en konkret vurdering af ansøgers økonomiske forhold, herunder indtægter og faste udgifter.

I afgørelse 164-11 fastslås det direkte i sagen, at A-22-07 er uforenelig med aktivlovens § 27a.⁷⁵

Det retlige problem har bestået i, at der førhen udelukkende var tale om et skøn, hvorimod der nu er et minimum, der skal udbetales. Hjælpen skal således udmåles efter reglerne i aktivloven, herunder reglerne for kontanthjælp og med fradrag for indtægter og formue.

⁷⁵ Jf. Afgørelserne 1-11, 2-11, 3-11 fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af Aktivlovens § 27a, at hjælpen til personer, der ikke modtager fuld førtidspension efter lov om social pension på grund af betingelserne om optjening, pr. måned højst kan udgøre det beløb, der ville kunne udbetales, hvis ansøgeren havde været berettiget til fuld førtidspension.

Således er det nu kun eventuelt yderligere supplement efter § 27a til niveauet for førtidspension, at der er tale om en behovsbestemt ydelse, og at bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af de økonomiske forhold.

Denne ændring i retspraksis har allerede slået igennem i afgørelserne *1-11*, *2-11*, *3-11*.

Den nye praksis har tilbagevirkende kraft til 2. november 2007. Kommunen skal således tage stilling til genoptagelse af tidligere afgørelser om beregning af supplement til borgere tilbage fra dette tidspunkt.

Personer som har fået tilkendt førtidspension før 1. januar 2003

Personer som har fået tilkendt førtidspension før 1. januar 2003 kan få supplement til den løbende forsørgelse efter bestemmelsen om personligt tillæg i Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.

Det personlige tillæg afhænger af en konkret individuel vurdering af behovet for hjælp.

Afgørelse 17-12 fra Ankestyrelsen viser problematikken omkring personligt tillæg efter den gamle ordning. I denne sag var der tale om en person, der fik førtidspension som brøkpensionist efter lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. Ankestyrelse udtalte, at der ikke er hjemmel til at fastsætte et minimumsbeløb for størrelsen af det supplement, der kan gives som personligt tillæg efter loven. *Principafgørelserne 1-11*, *2-11* og *3-11* kunne således ikke anvendes på den konkrete sag, da personen havde fået pension før d. 1. januar 2003.

Ankestyrelsens hovedargument i sagen var, at det er to forskellige typer af regelsæt, der gælder for de to grupper.

Personen i sagen påberåbte sig EU-retten og argumenterede for, at vedkommende var blevet diskrimineret i forhold til førtidspensionister på den nye ordning. Til dette bemærkede Ankestyrelsen, at EU-retten var indgået i deres vurdering, men at de ikke fandt, at EU-reglerne kunne føre til et andet resultat.

Ligeledes bemærkede Ankestyrelsen, at tillægget ikke er en social sikringsydelse efter 883/04, men en bistands/forsorgsydelse, hvorfor hun ikke havde ret til tillægget efter EU-retten.

Ankestyrelsen udtaler, at førtidspension er en socialsikringsydelse, men at tillægget ikke er. Dermed er tillægget ikke omfattet af forordning 1408/71.⁷⁶ Konsekvensen er, at hun har benyttet sig af den fri bevægelighed, hvorfor hun får brøkpension. Hun kan ikke få et ”minimums”-tillæg, da hun får førtidspension fra før 2003. På trods af, at hun har udnyttet den fri bevægelighed og ligebehandlingsprincippet derfor finder anvendelse, så bliver hun ikke ligestillet med førtidspensionister efter 2003. Hun får dermed ikke ret til en minimumsstats. Sagen illustrerer koordineringsprincippet. Når der ikke eksisterer harmonisering er det således ikke altid gavnligt at benytte sig af den fri bevægelighed.

Ikke-diskriminering i sagsbehandlingen

Det fremgår af § 46 i Bekendtgørelse nr. 563 om social pension, at Udbetaling Danmark ikke har pligt til at udsende meddelelse om ret til folkepension for personer med fast bopæl i Udlandet. Dette bliver netop et problem for grænsependlere, der har fast bopæl i Tyskland, men arbejder i Danmark. Som udgangspunkt kan der argumenteres for, at folkepensionsalderen er noget som man kan forberede sig på og derfor selv vide, hvornår der skal ansøges om pension. Det skal dog tilføjes her, at folkepensionsalderen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I Danmark er pensionsalderen 67 år for personer, der er født efter den 30. juni 1955 jf. § 1 a i lov om social pension. I Tyskland varierer pensionsalderen mellem 65 år og 67 år med progression. Ser man derimod på Spanien er pensionsalderen i dag 65 år, i Frankrig varierer den fra 60-62 år alt efter hvilken persongruppe, der er tale om. Såfremt en person har optjent pension i forskellige medlemslande, er det derfor yderst centralt at være opmærksom på, hvornår man er

⁷⁶ Personen har fået tilkendt pension før 2003, hvorfor Forordning 1408/71 var gældende.

pensionsberettiget fra. I denne kontekst er det svært at se, hvilken retfærdiggørelse, der ligger bag ikke at give pensionsberettigede personer besked om deres ret til pension.

Hvis en person flytter fra Danmark til udlandet, er det påkrævet at anmelde flytning til folkeregisteret i den kommune, hvor vedkommende er tilmeldt. Alle personer som er flyttet til udlandet skal registreres som udrejst i CPR. På denne baggrund er det således formelt muligt at give personer med ret til pension besked herom.

Afgørelse *P-2-07* fra Ankestyrelsen omhandlede en kvinde, der havde bopæl i Norge, og som 64-årig søgte om pension i Danmark. I ansøgningen anførte hun, at hun var dansk og havde boet en årrække i Danmark. Da kvinden fyldte 67 år, meddelte de lokale pensionsmyndigheder, at pensionen nu blev ændret til folkepension. Et par år senere i november 2000 henvendte hun sig til de lokale myndigheder og søgte om dansk folkepension. Ved en fejl blev ansøgningen ikke sendt til Danmark før maj 2004. Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark) traf på den baggrund afgørelse om, at der var ret til dansk folkepension med virkning fra 1. juni 2004. Ved sin klage anførte kvinden, at de norske pensionsmyndigheder allerede ved første ansøgning havde de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger til at kunne rejse en pensions sag i forhold til Danmark. Videre anførte kvinden, at det ikke var hendes risiko, at de norske myndigheder havde forsinket sagen.

Ankestyrelsen fastslog, at kvinden havde ret til pension fra 1. december 2000. Således lagde Ankestyrelsen vægt på, at ansøgningen faktisk var sket i år 2000.

Sagen er et eksempel på de ulemper, der er ved, at Udbetaling Danmark ikke har en pligt til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i udlandet. I forhold til den konkrete sag, havde kvinden højst sandsynligt fået pension fra 2000 uden at skulle igennem det ovenstående sagsforløb. Kvindens argument omkring risikoen for sagens forsinkelse er helt i overensstemmelse med EU-domstolens fortolkning i Pasquini-sagen. I Pasquini-sagens præmis 71 udtaler Domstolen, at artikel 49 i gennemførelsesforordning 574/72 til Forordning 1408/71 giver berørte personer en berettiget forventning om, at de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater, hvor de har arbejdet, vil tage vare på deres forhold, uden at de selv er forpligtet til at sikre sig at Institutionerne indbyrdes udveksler administrative oplysninger om dem.

Et andet element der er vigtigt at holde sig for øje, er sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden kan være lang, hvilket især kan komme potentielle førtidspensionister til skade. For førtidspensionister er det helt centralt, at de kan få en hurtig og effektiv sagsbehandling, da førtidspensionen skal udgøre deres indkomstgrundlag.

Sproglige hindringer

Ikke-diskriminering i sagsbehandlingen er særlig vigtig, såfremt der er tale om, at en person skal dokumentere nogle fakta og disse er på et fremmedsprog. Såfremt en person indsender tyske dokumenter, kan danske kommuner mv. ikke kræve, at disse oversættes på vedkommendes regning. Det fremgår af den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog af 5. november 1992 (socialpagten) artikel 10, v, at Danmark har tiltrådt, at sikre brugere af regionale sprog eller mindretalssprog med gyldig virkning kan fremlægge et dokument disse sprog for forvaltningsmyndigheder og i forbindelse med offentlige serviceydelser. Bestemmelsen gælder for tysk som mindretalssprog.⁷⁷

Forordning 883/04, artikel 76, stk. 7 regulerer også sprog. Der er efter bestemmelsen mulighed for at indgive ansøgninger og andre dokumenter til danske myndigheder på et andet officielt EU-sprog uden beregning.

Ligeledes må sagsbehandlingen ikke være længere end sædvanligt, blot fordi der er tale om en person med ikke-dansk nationalitet.

Sammenfatning

Som rapporten har påvist, forekommer der situationer, hvor en vandrende arbejdstager bliver stillet dårligere end en person, som aldrig har udnyttet den fri bevægelighed. Disse retligt problematiske situationer opstår på baggrund af de forskellige nationale systemer, som skal forsøge at spille sammen indenfor området social sikring. EU-Domstolen forsøger at løse mange

⁷⁷ Danmarks første rapport i henhold til den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog, indenrigs- og sundhedsministeriet, 2002

af de problemer som opstår, når den fri bevægelighed udnyttes. Dog er det vigtigt at identificere de retlige problemer og tendenser for at kunne afdække de opståede barrierer.

Sammenfatning af rapportens hovedpunkter

Koordinering af sociale sikringsordninger

Forordning 883/04 er en opdatering af forordning 1408/71. Forordning 883/04 trådte i kraft 1. maj 2010. Forordning 1408/71 gælder dog stadig for personer, hvis hændelsesforløb skete før denne dato. Forordningerne regulerer principperne om ligebehandling, sammenlægning, eksportabilitet og udmåling af sociale sikringsydelse.

Personkreds: Udmåling og tildeling af dansk social pension

Til forskel fra Tyskland, er der i Danmark ikke tilknyttet en ægtefællepension til den sociale pension. I Danmark tages der dog stilling til civilstand i forhold til udmålingen.

For efterladte ægtefæller til grænsegængere eksisterer der en særregel, såfremt den efterlevende ægtefælle ikke selv har optjent pensionsrettigheder.

Ret til og optjening af social pension i Danmark

Retten til dansk pension er som udgangspunkt betinget af dansk indfødsret og bopæl i landet. Dette udgangspunkt er dog fraveget for unionsborgere. Undtagelsen fremgår ikke direkte i loven, hvilket rapporten kritiserer.

Ligeledes er unionsborgere undtaget for kravet om 3 års fast bopæl i landet. For unionsborgere gælder alene et krav om 1 års bopæl. Dette fremgår heller ikke af loven, men af en vejledning til pensionslovens, hvilket rapporten også kritiserer.

I forhold til førtidspension introducerer forordning 883/04 en ny bestemmelse i artikel 5. Den retlige konsekvens er, at såfremt en person har fået tilkendt førtidspension fra en anden medlemsstat, skal dette tillægges samme virkning i alle medlemsstater. Rapporten påpeger, at førtidspensionister, der vælger at vandre til en anden medlemsstat kan lide et rettighedstab, da de ikke akkumulerer rettigheder i andre medlemsstater end den, der udbetaler førtidspensionen.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet skal muliggøre, at en unionsborger kan vandre og samtidig tage sin social sikring med sig. Eksportabilitetsprincippet nævner dog intet om beskatning af social sikring. I en dansk-tysk sammenhæng eksisterer der en dobbeltbeskatningsoverenskomst, men den tager ikke hensyn til social sikring. Konsekvensen er, at en person der har arbejdet både i Tyskland og Danmark og tager bopæl i Tyskland, både bliver beskattet i Danmark og i Tyskland af alle pensionerne.

Forbud mod dobbeltydelser

Der er i dansk lovgivning et generelt forbud mod dobbelt optjening af sociale pensioner. Forbuddet omfatter pensionsrettigheder, der optjenes i udlandet samtidig med, at der optjenes pensionsrettigheder efter dansk lovgivning. Dette forbud er i overensstemmelse med Forordning 883/04 artikel 10.

Sammenhæng mellem pension og andre ydelser

Dette afsnit behandler, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at dække udgifter til naturalydelse og kontantydelse ud fra forskellige scenarier.

Klassificeringen af naturalydelse og kontantydelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Rapporten sammenligner dansk hjemmehjælp og tysk Pflegegeld og kritiserer den danske hjemmehjælps manglende mulighed for eksportabilitet.

Ikke-diskriminering i sagsbehandlingen

Det er en ulempe for grænsegængere og andre unionsborgere, at Udbetaling Danmark ikke har pligt til at udsende meddelelse om ret til folkepension for personer med fast bopæl i udlandet.

Den Europæiske Unions koordinering kan i mange tilfælde være til gavn for grænsegængere og vandrende arbejdstagere, men det er dog også påvist i rapporten at koordineringsreglerne kan stille de vandrende arbejdstagere dårligere, end hvis de ikke havde vandret. EU-Domstolen forsøger at løse mange af de problemer som opstår, når den fri bevægelighed udnyttes. På nationalt plan er det vigtigt at identificere de retlige problemer og tendenser for at kunne afdække de opståede barrierer. Nogle af de retlige problemer kan således løses ved, at den rette

information formidles ud. Det stiller store informationskrav fra ministerierne til sagsbehandlerne. Rapporten påpeger dog også nogle problemer, som er mere kontroversielle set fra den danske stats synspunkt og som ikke blot kan løses med vidensformidling. Eksportabilitet af hjemmehjælp vil for eksempel kræve en lovændring i forhold til bopælskravet. Løsningerne på de pensionsretlige problemer, skal således findes i forskellige stadier, der spænder fra den konkrete sagsbehandling til regeringsniveau og videre til EU-lovgivningsprocessen.

Litteratur

Afsluttende rapport, Den dansk-tyske arbejdsgruppe til forbedring af den grænseoverskridende mobilitet, Beskæftigelsesministeriet og Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006

Craig, Paul and De Búrca, Gráinne. EU law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008

Danmarks første rapport i henhold til den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2002

European Social Observatory, scope of the coordination system in the pension field, Dalila Ghailani et al., 2011, p. 14ff jf. (Jorens et al, 2009;.. Hennion et al, 2010).

Jacqueson, Catherine. Unionsborgerens ret til sociale ydelser efter EU-retten – Hvilken vej blæser vinden?, EU-Ret & Menneskeret , no. 3, s. 152-166, 2010

Ketscher, Kirsten. Socialret, 3. omarbejdede udgave, 2008

Ketscher, Kirsten. Frit valg af arbejdsplads i Unionen og retten til social sikring, Frit valg – velfærd i den Europæiske Union, Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen (red.), Jurist – og Økonomforbundets Forlag, 2011

Lanzieri, Giampaolo. The greying of the baby boomers, a century-long view of ageing in European populations, eurostat statistics in focus, 23/2011

Mobilitetsbarrierer på det dansk-tyske arbejdsmarked, Region Sønderjylland-Schleswig, projekt Pontifex Brobygger-Brückenbauer, Juli 2012

Pennings, Frans. European Social Security Law, Intersentia, 2010

Social Agenda, Affording old age: the EU pensions debate, The European Commission's magazine on employment and social affairs, nr. 25, 2010

Socialudvalget 2010-11, SOU alm. del Svar på Spørgsmål 181, Offentligt

Tsotsorou, Theodora. Intervention in trESS Seminar 2007, Comments on the determination of various Community legal instruments' scope: prevailing (community) criteria, Athen 2007

Van der Mei, A. Pieter. Free Movement of Persons within the European Community, Cross-border access to public benefits, Hart Publishing, 2003

Nationale retsforskrifter

LBK nr 390 af 19/04/2013 lov om social pension

BKG nr. 563 af 30/05/2013 om social pension

LBK nr. 190 af 24/02/2012 om aktiv socialpolitik

LBK nr. 810 af 19/07/2012 om social service

VEJL nr. 53 af 31/08/2007. Vejledning om folkepension efter lov om social pension

Ikke-nationale retsforskrifter

Traktater:

Lissabontraktaten 2010.

Forordninger

Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15.oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet jf. EF-Tidende nr. L 257 af 19. oktober 1968, s. 2-12.

Rådets forordning nr. 1408/71/EØF af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, jf. EF-Tidende nr. L 149 af 5. juli 1971, s. 2-50.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/04 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger jf. EUT L 166, s. 1, berigtiget i EUT L 200, s.1

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger jf. EUT L 284/1 af 30.10.2009

Pagter

Den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog af 5. november 1992

Meddelelser fra Kommissionen

KOM (2004) 752 endelig, Bruxelles, den 16.11.2004. MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit vedrørende Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (forskellige ændringer)

Sagsregister

Højesteret

U.2003.1055H

Ankestyrelsen

P-24-96

P-11-97

P-19-02

P-27-06

P-2-07

A-22-07

1-11

2-11

3-11

36-11

114-11

164-11

17-12

45-12

44-12

Landsskatteretten

SKM2006.355.LSR.

SKM2004.403.LSR.

EU-Domstolen

C-32/75 Cristini

C-379/85 Giletti

C-160/96 Molenaar

C-262/97 Engelbrecht

C-215/99 Jauch

C-156/01 van der Duin

C-34/02 Pasquini

C-440/09 Tomaszewska

C-388/09 da Silva Martins

C-522/10 Reichel-Albert

Kontakt:

Region Sønderjylland-Schleswig

Projekt Pontifex Brobygger-Brückenbauer

Lyren 1

DK-6330 Padborg

Telefon: + 45 74 67 05 01

pontifex@region.dk

www.region.dk www.region.de