

HFD 2019 ref. 5

Fråga om föräldrapenning ska klassificeras som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån eller som en familjeförmån enligt förordning 883/2004.

Artikel 1 z, artikel 3.1 b och j i förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 februari 2019 följande dom (mål nr 6869-17).

Bakgrund

1. Inom EU finns regler som syftar till att samordna medlemsstaternas trygghetssystem för personer som rör sig inom unionen. Den nuvarande regleringen finns bl.a. i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Bestämmelserna syftar till att förverkliga den fria rörligheten inom EU och till att samordna, men inte harmonisera, medlemsstaternas socialförsäkringslagstiftningar. Regleringen bygger på ett antal grundprinciper, bl.a. på att endast en medlemsstats lagstiftning ska vara tillämplig och på likabehandling.

2. I förordningen anges att den ska tillämpas på all nationell lagstiftning som rör bl.a. ”förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap” och ”familjeförmåner”. Förordningens förmånskategorier omfattas av olika bestämmelser och samordnas på olika sätt. Till vilken kategori en nationell förmån hör kan därför ha stor betydelse för möjligheten att få del av den.

3. Medlemsstaterna ska till EU-kommissionen anmäla till vilken förmånskategori respektive nationell socialförsäkringsförmån hör. En sådan anmälan är inte bindande utan kan frångås av nationell domstol (RÅ 2003 ref. 65). Ytterst är det EU-domstolen som avgör om en nationell förmån omfattas av förordningen och till vilken kategori den i så fall hör.

4. I samband med att den tidigare gällande regleringen, förordning (EEG) nr 1408/71, blev tillämplig i Sverige anmälde regeringen att föräldrapenning var en moderskapsförmån.

5. Klassificeringen av den svenska föräldrapenningen kom därefter att prövas av EU-domstolen. Domstolen fann i målet Kuusijärvi, C-275/96, EU:C:1998:279 (p. 56–61) att föräldrapenning vid tillämpning av förordning 1408/71 i stället utgjorde en familjeförmån. Ställningstagandet bekräftades av EU-domstolen i målet Bergström, C-257/10, EU:C:2011:839 (p. 37).

6. Sedan förordning 1408/71 ersatts av förordning 883/2004, som trädde i kraft den 1 maj 2010, anmälde regeringen att för-

äldrapenning enligt den nya förordningen var en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.

7. I.R. bodde i Sverige men arbetade i Tyskland fram till juni 2015 då hon födde en dotter. Hon fortsatte att arbeta deltid för sin tyska arbetsgivare fram till mars 2016. Därefter var hon anställd i Sverige. I.R:s sambo, dotterns far, arbetade under den aktuella tiden i Sverige.

8. I.R. ansökte om föräldrapenning för perioden 9 september 2015–26 januari 2016. Försäkringskassan avslog ansökan med motiveringen att hon arbetade i Tyskland och därmed inte omfattades av den svenska försäkringen. Försäkringskassans beslut grundade sig på ställningstagandet att föräldrapenning är en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap enligt förordning 883/2004.

9. I.R. överklagade Försäkringskassans beslut och yrkade att hon skulle beviljas föräldrapenning. Hon anförde att hon som skattebetalande EU-medborgare hade rätt till föräldrapenning och att hon och hennes sambo inte skulle drabbas av några nackdelar därför att de arbetar i två olika medlemsstater.

10. Förvaltningsrätten – som delade Försäkringskassans uppfattning att Tyskland var att anse som I.R:s arbetsland – upphävde Försäkringskassans beslut och visade målet åter dit för fortsatt handläggning med utgångspunkt från att föräldrapenning är en familjeförmån enligt förordning 883/2004. Förvaltningsrätten konstaterade att EU-domstolen i bl.a. målet Kuusijärvi uttalat att den svenska föräldrapenningen är en familjeförmån samt att, även om vissa ändringar i förhållande till den tidigare EU-regleringen gjorts, rättsläget därefter inte förändrats. Enligt förvaltningsrätten hade inte heller de svenska bestämmelserna om föräldrapenning ändrats på ett sådant sätt att det fanns skäl att ändra klassificeringen.

11. Kammarrätten, som instämde i förvaltningsrättens bedömning, avslog Försäkringskassans överklagande.

Yrkanden m.m.

12. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas domar och fastställer Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan yrkar även att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

13. Försäkringskassan anför bl.a. följande. I förordning 1408/71 fanns inte faderskapsförmåner, endast moderskapsförmåner och då i kategorin ”förmåner vid sjukdom och moderskap”. De ändringar som infördes genom förordning 883/2004 innebär att det numera finns en kategori som avser förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Genom ändringen gavs en

möjlighet att kategorisera föräldrapenning annorlunda. EU-domstolens avgörande i målet Kuusijärvi avser tolkning av förordning 1408/71 och beaktar därmed inte det förhållandet att den aktuella kategorin nu har ändrats genom att faderskapsförmåner inkluderats och sjukdomsbegreppet exkluderats.

14. Om en individuellt utformad förmån som föräldrapenning skulle ses som en familjeförmån kan det innebära en utökad rätt till föräldrapenning för familjemedlemmar som inte har arbetat här och som bor i andra medlemsstater.

15. *I.R.* bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Föräldrapenning ska anses vara en familjeförmån. Bestämmelserna i kapitel 8 i förordning 883/2004 om vad som ska gälla vid rätt till förmåner från flera länder är därmed tillämpliga. I ett fall som detta är det barnens bostadsort som avgör. Eftersom hennes dotter är bosatt i Sverige är det alltså Sverige som i första hand ska betala ut föräldrapenning.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

16. Frågan i målet är om föräldrapenning ska klassificeras som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån eller som en familjeförmån enligt förordning 883/2004.

Rättslig reglering

17. I förordning 1408/71 avsågs med familjeförmåner enligt artikel 1 u i – med vissa undantag – alla vårdförmåner eller kontantförmåner som var avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som angavs i artikel 4.1 h. Enligt artikel 4.1 h gällde förordningen all lagstiftning om grenar av social trygghet som avsåg familjeförmåner.

18. Med familjeförmån avses enligt artikel 1 z i förordning 883/2004 – med vissa här inte aktuella undantag – alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter.

19. I artikel 3.1 anges att förordningen ska tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap (b) och familjeförmåner (j).

20. I skäl 19 i ingressen till förordningen beskrivs moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner som förmåner som utges under de första månaderna av ett nyfött barns liv.

21. I skäl 34 i ingressen anges följande. Eftersom familjeförmåner har ett mycket stort tillämpningsområde och erbjuder skydd i såväl så kallade klassiska situationer som i andra situa-

tioner som är specifika till sin natur, där de senare förmånerna har varit föremål för domstolens domar i de förenade målen C-245/94 och C 312/94, Hoeber och Zachow, och i mål C-275/96, Kuusijärvi, är det nödvändigt att bestämmelser fastställs för samtliga dessa förmåner.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

22. Högsta förvaltningsdomstolen anser att den EU-rättsliga reglering som aktualiseras i målet redan har tolkats av EU-domstolen. Det finns därför inte skäl att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

23. EU-domstolen har vid tillämpning av förordning 1408/71 klassificerat den svenska föräldrapenningen som en familjeförmån. Regeringen har därefter anmält till EU-kommissionen att föräldrapenning omfattas av förmånskategorin moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner enligt förordning 883/2004 och därmed inte av kategorin familjeförmåner.

24. Försäkringskassan har uppgett att den ändrade klassificeringen är föranledd av att kategoriseringen av förmånerna i förordning 883/2004 i viss mån justerats i förhållande till förordning 1408/71. Vad som avses är att kategorin moderskapsförmåner har kompletterats med ”likvärdiga faderskapsförmåner” samt att sjukdomsbegreppet utmönstrats till en egen förmånskategori.

25. Familjeförmåner definieras i förordning 883/2004 som alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Definitionen motsvarar alltså i sak den som fanns i förordning 1408/71. Vidare anges i skäl 34 bl.a. domen i målet Kuusijärvi som ett exempel på kategorins stora tillämpningsområde.

26. EU-domstolen har i flera rättsfall som gäller rätt till familjeförmåner enligt förordning 883/2004 hänvisat till praxis enligt förordning 1408/71. Exempelvis har domstolen i Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720 (p. 26), hänvisat till domarna i målen Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166 och Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689.

27. Av domen i målet Offermanns framgår att begreppet familjeförmåner enligt förordning 1408/71 omfattar förmåner som i förekommande fall avser att mildra de ekonomiska nackdelar som följer av att en förälder i vissa fall avstår från inkomst av förvärvsverksamhet (p. 38–41). Domstolen hänvisar här till Hoeber och Zachow som, utöver Kuusijärvi, anges i skäl 34 till förordning 883/2004. I domen i målet Lachheb tolkar domstolen artikeln om familjeförmåner i förordning 1408/71 på motsvarande sätt som i Offermanns (p. 35). Ytterligare ett exempel på att domstolen fortfarande hänvisar till praxis rörande förordning 1408/71 är Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485 (p. 23).

28. Det anförda innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning att vad som avses med en familjeförmån enligt förordning 883/2004, i nu aktuellt avseende, inte har ändrats i förhållande till förordning 1408/71. Detta innebär i sin tur att föräldrapenning ska anses vara en familjeförmån.

29. I.R:s ansökan om föräldrapenning ska alltså prövas med utgångspunkt från att föräldrapenning är en familjeförmån enligt förordning 883/2004. Försäkringskassans överklagande ska därmed avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enéerus, Classon, Andersson* och *Svahn Starrsjö*. Föredragande var justitie-sekreteraren *Ia Hamlin*.

Förvaltningsrätten i Malmö (2016-12-19, Löndahl och Tired):

Frågan i målet är om Försäkringskassan har haft fog för att neka I.R. föräldrapenning för perioden den 9 september 2015–26 januari 2016 på den grunden att hon arbetar i Tyskland.

Av utredningen framgår inte annat än att I.R., vid den i målet aktuella tidpunkten, arbetade i Tyskland. Vad hon anført om att det retroaktivt betalats in sociala avgifter och skatt i Sverige påverkar inte bedömningen att Tyskland är att anse som hennes arbetsland. Det har inte heller presenterats något beslut från Skatteverket i denna fråga. Vidare framgår att I.R. vid den aktuella tidpunkten bodde i Sverige med sin sambo och parets gemensamma dotter, som föddes i slutet av juni 2015. Det har inte framkommit annat än att barnets far arbetade i Sverige.

Försäkringskassan har vid sin bedömning utgått från att föräldrapenning är en kontantförmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap enligt artikel 3.1 b) och kapitel 1 i förordning 883/2004. Ställningstagandet har sin grund i den förklaring enligt artikel 9 som regeringen lämnat till EU-kommissionen om att föräldrapenning från och med den 1 september 2011 inte längre ska klassificeras som en familjeförmån utan istället tillhöra kategorin förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap (se bilaga till protokoll från regerings-sammanträde den 3 februari 2011). Medlemsländerna har således möjlighet att själva ange inställning i fråga om klassificeringen av de nationella förmånerna. Det är dock ytterst EU-domstolen som avgör vilka nationella förmåner som ska omfattas av förordningen och hur

dessa ska klassificeras (se bl.a. de förenade målen C-245/94 och C-312/94 Hoefer och Zachow). Inte heller en nationell domstol är bunden av regeringens ställningstagande avseende klassificering (se HFD 2003 ref. 65).

I rättsfallen Kuusijärvi C-275/96 och Bergström C-257/10 har EU-domstolen uttalat att den svenska föräldrapenningen är en familjeförmån. Rättsfallen avser frågan om rätt till förmåner utifrån den tidigare förordningen, Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. I förordning 883/2004, som ersatte 1408/71 den 1 maj 2010, infördes visserligen det nya begreppet förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap i anknytning till det tidigare begreppet förmåner vid sjukdom och moderskap i förordning 1408/71. Kuusijärvi-fallet nämns dock uttryckligen i ingressen till förordning 883/2004 (skäl 34) som ett exempel på en familjeförmån, vilket tyder på att rättsläget inte har förändrats.

EU-domstolen har även i senare avgöranden behandlat frågan om familjeförmåner, bl.a. i rättsfallet Wiering C-347/12. Avgörandet berör dock inte i sig frågan om en förmån ska klassificeras som en familjeförmån eller inte. Istället utgjorde avgörandet ett klargörande att det inom gruppen av familjeförmåner finns förmåner som inte är av samma slag, vilket kan påverka samordningen av förmånerna. Enligt förvaltningsrättens mening kan avgörandet därmed inte påverka den nu aktuella frågan om föräldrapenning är att anses som en familjeförmån eller en förmån vid moderskap eller liknande faderskapsförmåner.

Det har inte heller inom de svenska reglerna om föräldrapenning skett några förändringar som medför skäl att ändra klassificeringen av förmånen i förhållande till redovisad praxis från EU-domstolen.

Mot bakgrund härav anser förvaltningsrätten att föräldrapenning alljämt är att anse som en familjeförmån vid tillämpning av förordning 883/2004 (jfr dock uttalanden i Kammarrättens i Stockholm dom från den 26 februari 2013 i mål nr 7443-12). Försäkringskassan har därmed fattat det överklagade beslutet utifrån den felaktiga utgångspunkten att föräldrapenning är en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.

Det överklagade beslutet ska därför upphävas och målet visas åter till Försäkringskassan för handläggning med utgångspunkten från att föräldrapenning är en familjeförmån enligt förordning 883/2004. – Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter till Försäkringskassan för fortsatt handläggning i enlighet med vad som anges i skälen för avgörandet.

Kammarrätten i Göteborg (2017-10-06, Ståhl, Mårdberg och Isaksson):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att Tyskland är att anse som I.R:s arbetsland under den i målet aktuella perioden. Det I.R. anför i kammarrätten är inte skäl att göra en annan bedömning.

Kammarrätten gör vidare samma bedömning som förvaltningsrätten i fråga om klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån enligt förordning 883/2004. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.