



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Skatteudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 30. april 2014
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Katrine Ledam
Rasmussen
Sagsnr.: 2014-0032-1245
Dok.: 1131891

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 418 (Alm. del), som Folketingets Skatteudvalg har stillet til justitsministeren den 4. april 2014. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Simon Emil Ammitzbøll (LA).

Karen Hækkerup

/

Mette Undall-Behrend

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 418 (Alm. del) fra Folketingets Skatteudvalg:

”Kan ministeren i lyset af mailudvekslingen mellem en embedsmand fra Skatteministeriet, en embedsmand fra Beskæftigelsesministeriet og andre ministerielle embedsmænd, herunder medarbejdere i Justitsministeriet, under emnelinjen ”HASTER – Bestilling – Optjeningsprincip for børnefamilieydelse – EU-retlig vurdering” fra den 4. til den 5. november 2010, redegøre for forløbet vedrørende denne mailudveksling og de konklusioner, den gav anledning til?”

Svar:

1. Optjeningsprincippet for børne- og ungeydelsen og børnetilskuddet blev indført ved lov nr. 1609 af 22. december 2010 om ændring af lov om en børnefamilieydelse, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om et indkomstregister (herefter 2010-loven). Ændringsloven trådte i kraft den 1. januar 2011, og optjeningsprincippet fik virkning fra den 1. januar 2012.

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

”Følgende elementer fra finanslovsaftalen for 2011 indgår i dette lovforslag: **’Optjening af ret til børnefamilieydelse og børnetilskud via bopæl** Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne er enige om at modtage af børnefamilieydelse og børnetilskud skal have en reel tilknytning til det danske samfund for at kunne opnå den fulde ydelse. Forligspartierne er derfor enige om at indføre et optjeningsprincip for børnefamilieydelse og børnetilskud, således at ydelsesmodtageren skal have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i to år inden for de seneste 10 år for at få fuld ydelse. Ændringen betyder, at der vil være optjent ret til 25 pct. af den fulde ydelse efter et halvt års bopæl eller beskæftigelse i Danmark og 50 pct. efter et år osv. Efter to års bopæl eller arbejde i Danmark vil der således være optjent ret til fuld ydelse. Indførelsen af optjeningsprincippet vil træde i kraft hurtigst muligt.”

Af lovforslagets afsnit om forholdet til EU-retten fremgår følgende:

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

Forordningen indeholder regler om koordinering af medlemsstaternes sociale sikringsordninger. Det er de enkelte medlemsstats kompetence at fastlægge indholdet af de sociale sikringsordninger, herunder også betingel-

serne for at opnå ret til ydelser og afgrænsningen af den personkreds, der kan være berettiget til ydelser.

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

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

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

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

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

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

2. Der er overordnet set to forskellige aspekter i den juridiske vurdering af, om det ovennævnte optjeningsprincip er i overensstemmelse med EU-retten.

Det første aspekt (diskriminationsaspektet) vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det efter EU-retten er lovligt at indføre et optjeningsprincip. I relation til dette aspekt er det relevant at overveje, hvorvidt indførelsen af et optjeningsprincip er i overensstemmelse med det generelle EU-retlige dis-

kriminationsforbud, der fremgår af en række bestemmelser i EUF-Traktaten (TEUF), herunder TEUF artikel 45, og blandt andet er udmøntet i ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (herefter forordning nr. 883/2004).

Det andet aspekt vedrører spørgsmålet om anvendelsen af det indførte optjeningsprincip. I relation til dette aspekt rettede Kommissionen som bekendt henvendelse til Danmark i april 2013, idet det var Kommissionens faste opfattelse, at de danske myndigheder ved anvendelsen af optjeningsprincippet (dvs. vurderingen af, om en person har optjent ret til børne- og ungeydelse og børnetilskud) skal sammenlægge med perioder, der er tilbagelagt i andre medlemsstater.

3. I forbindelse med forhandlingerne af det under punkt 1 nævnte element fra finanslovsaftalen for 2011 overvejede man forskellige forslag i relation til den nærmere udformning af et optjeningsprincip.

Som det fremgår af de under punkt 1 refererede bemærkninger til lovforslaget, indebærer et optjeningsprincip, hvorved der lægges vægt på, hvor lang tid en person har boet eller arbejdet i Danmark, indirekte forskelsbehandling, idet optjeningsprincippet – uanset at det gælder både for danske statsborgere og andre EU-statsborgere – oftere vil ramme ikke-danske EU-statsborgere. Imidlertid er det ikke enhver indirekte forskelsbehandling, der er i strid med det generelle EU-retlige diskriminationsforbud, der som nævnt blandt andet fremgår af TEUF artikel 45 og er udmøntet i ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004. En indirekte forskelsbehandling, der kan begrundes i objektive, saglige hensyn og opfylder det EU-retlige proportionalitetskrav, er således lovlig efter EU-retten. Det følger af EU-Domstolens faste praksis.

Som det ligeledes fremgår af de refererede bemærkninger til lovforslaget og den i spørgsmål nr. 417-420 (Alm. del) fra Folketingets Skatteudvalg omtalte e-mailkorrespondance blev diskriminationsaspektet overvejet grundigt af de involverede ministerier, herunder Justitsministeriet, tilbage i 2010. I denne forbindelse overvejede man navnlig længden af optjeningsprincippet, herunder spørgsmålet om gradvis optjening (at der vil være optjent ret til 25 pct. af den fulde ydelse efter et halvt års bopæl i Danmark og 50 pct. efter et år osv.), da risikoen for, at et optjeningsprincip ville blive anset som uproportionalt og dermed i strid med det generelle EU-retlige diskriminationsforbud, vurderedes at være større jo længere en optjeningsperiode, der var tale om.

Ministeriernes overvejelser førte til den endelige konklusion, at det under punkt 1 omtalte optjeningsprincip måtte anses for at være i overensstemmelse med det generelle EU-retlige diskriminationsforbud. Denne endelige konklusion er afspejlet i de under punkt 1 refererede bemærkninger til lovforslaget.

For så vidt angår Justitsministeriets rolle i forbindelse med overvejelserne om den nærmere udformning af et optjeningsprincip kan det oplyses, at Justitsministeriet har været inddraget i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets udarbejdelse af den juridiske vurdering, der henvises til i den i spørgsmål nr. 417-420 (Alm. del) fra Folketingets Skatteudvalg omtalte e-mailkorrespondance, ligesom Justitsministeriet har været involveret i udarbejdelsen af det afsnit i lovbemærkningerne til 2010-loven, der vedrører spørgsmålet om forholdet til EU-retten.

4. Kommissionens henvendelse i april 2013 vedrørte ikke diskriminationsaspektet, men det andet aspekt – spørgsmålet om, hvorvidt den anvendelse af optjeningsprincippet, der er forudsat i lovforslagets bemærkninger til 2010-loven, var i overensstemmelse med det såkaldte sammenlægningsprincip i artikel 6 i forordning nr. 883/2004. Forordningen hørte i 2010 under Beskæftigelsesministeriets ressort og blev i forbindelse med ressortomlægningen i 2011 overført til det nuværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Det er forudsat i bemærkningerne til 2010-loven, at de danske myndigheder – ved vurderingen af, om en person har optjent ret til børne- og ungedydelse og børnetilskud – alene skal medregne bopæls- og beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i Danmark, og således ikke sammenlægge med perioder, der er tilbagelagt i andre medlemsstater.

Som det fremgår under punkt 2, anførte Kommissionen i henvendelsen i april 2013, at de danske myndigheder – som følge af sammenlægningsprincippet i artikel 6 i forordning nr. 883/2004 – ved anvendelsen af optjeningsprincippet (dvs. vurderingen af, om en person har optjent ret til børne- og ungedydelse og børnetilskud) skal sammenlægge med perioder, der er tilbagelagt i andre medlemsstater.

På baggrund af Kommissionens henvendelse foretog en række ministerier, herunder Justitsministeriet, i 2013 en grundig analyse af sammenlægningsprincippets betydning for anvendelsen af optjeningsprincippet. Mini-

sterierne gennemgik i denne forbindelse ny praksis fra EU-Domstolen på området.

I forhold til sammenlægningsprincippet rækker rækkevidde har EU-Domstolen efter indførelsen af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelsen som noget nyt i to domme fra henholdsvis den 15. december 2011 og den 21. februar 2013 (C-257/10, Bergström, og C-619/11, Chassart) fastslået, at sammenlægningsprincippet finder anvendelse, uanset at den person, der ansøger om en ydelse, endnu ikke har tilbagelagt nogen beskæftigelsesperioder i den medlemsstat, hvori der ansøges om ydelsen. Anvendelsen af sammenlægningsprincippet forudsætter således ikke, at der er tilbagelagt perioder i den medlemsstat, der skal foretage sammenlægningen.

I forbindelse med analysen nåede ministerierne til den erkendelse, at den forudsætning, der blev lagt til grund tilbage i 2010 – hvorefter sammenlægningsprincippet ikke fandt anvendelse, når der var tale om gradvis optjening – ikke kunne opretholdes. Denne erkendelse samt de to ovennævnte nye domme fra EU-Domstolen førte i 2013 til den klare konklusion, at det var nødvendigt at ændre den hidtidige administration af optjeningsprincippet.