

HFD 2018 ref. 38

Fråga om hur ålderspension från ett annat EU-land ska påverka beräkningen av garantipension.

67 kap. 5, 15, 16 och 21–25 §§ socialförsäkringsbalken, förordning (EEG) nr 1408/71

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 14 juni 2018 följande dom (mål nr 4078-14).

Bakgrund

Målet gäller hur garantipension ska beräknas för en pensionstagare som har bott och arbetat såväl i Sverige som i ett annat EU-land.

Den svenska allmänna ålderspensionen består av bl.a. inkomstpension, tilläggspension och garantipension. Inkomstpension och tilläggspension är arbetsbaserade förmåner, dvs. de grundar sig på att pensionstagaren har arbetat i Sverige. Storleken på dessa pensioner styrs av hur stora inkomster som pensionsstagaren har haft.

Garantipensionen är en bosättningsbaserad förmån, dvs. den utgår på grund av bosättning i Sverige. Garantipensionen är avsedd som ett grundskydd för dem som har haft låga eller inga inkomster. Storleken på den pensionen påverkas av dels vilka andra pensionsinkomster som pensionstagaren har, dels hur länge pensionstagaren har bott i Sverige. Garantipensionen minskas således gradvis med hänsyn till bl.a. inkomstpension och tilläggspension (s.k. inkomstgrundad pension) och faller bort helt om övriga pensioner överstiger en viss nivå. För att få garantipension krävs att pensionstagaren har varit bosatt i Sverige i minst tre år. Vid kortare bosättnings tid än 40 år minskas pensionen med 1/40 per år.

Vid tillämpningen av de svenska bestämmelserna ska EU-rätten beaktas. Socialförsäkringssystemen är inte harmoniserade, men det finns regler på unionsnivå som syftar till att samordna de olika nationella systemen. Under den tid som är aktuell i målet gällde förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Enligt den svenska lagstiftningen ska storleken på garantipensionen minskas inte bara med svensk inkomstgrundad ålderspension utan också med motsvarande ålderspension enligt utländsk lagstiftning. För dem som har omfattats av både svensk lag och lagen i ett annat EU-land har denna minskning med den verkliga utländska ålderspensionen dock inte gjorts. I stället har garantipension beräknats med tillämpning av förordning 1408/71.

I ett rättsligt ställningstagande 2007 angav Försäkringskassan, som då var den myndighet som ansvarade för ärenden om ålderspension, hur beräkningen enligt myndigheten närmare bestämt skulle göras i dessa fall. Enligt ställningstagandet skulle den utländska ålderspension som ska minska garantipensionen beräknas schablonmässigt med stöd av en s.k. pro rata-metod i artiklarna 46 och 47 i förordningen. Det innebar att den ålderspension som pensionstagaren skulle anses ha fått från den andra medlemsstaten beräknades med utgångspunkt i den svenska inkomstgrundade pensionen.

B. Z-D. är född 1940 och flyttade 1980 från Polen till Sverige. När hon ansökte om ålderspension beviljade Försäkringskassan henne inkomstpension och tilläggspension, men beslutade med tillämpning av förordning 1408/71 och i enlighet med sitt rättsliga ställningstagande att hon inte skulle få någon garantipension.

B.Z-D. överklagade beslutet till förvaltningsrätten och yrkade att hon skulle få garantipension. Förvaltningsrätten ansåg att det fanns stöd för Försäkringskassans beräkning i förordning 1408/71. Kammarrätten avsåg hennes överklagande dit.

Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat ett förhandsavgörande från EU-domstolen, se nedan under rubriken Förhandsavgörande från EU-domstolen.

Yrkanden m.m.

B.Z-D. yrkar att hon ska få garantipension.

Pensionsmyndigheten, som har övertagit handläggningen av ärenden om ålderspension, anför följande efter att ha tagit del av EU-domstolens dom. B. Z-D:s bosättningstid i Polen ska beaktas vid beräkningen av hennes garantipension. Garantipensionen ska minskas med hänsyn till hennes faktiska svenska och polska inkomstgrundade ålderspensioner.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är hur ålderspension från ett annat EU-land ska påverka beräkningen av svensk garantipension.

Rättslig reglering

Nationell lagstiftning

Vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut gällde bestämmelserna i den nu upphävda lagen (1998:702) om garantipension. Denna lag ska fortfarande tillämpas i målet. Motsvarande bestämmelser finns numera i socialförsäkrings-

balken. I det förhandsavgörande som Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat från EU-domstolen hänför sig den domstolen till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Därför redogörs även här för de nu gällande reglerna.

Storleken på garantipensionen påverkas enligt 67 kap. 15 § socialförsäkringsbalken av den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år (s.k. beräkningsunderlag). Med inkomstgrundad ålderspension avses enligt 16 § inte bara svensk inkomstgrundad ålderspension utan också sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med garantipension enligt socialförsäkringsbalken.

I 67 kap. 21–24 §§ finns bestämmelser om beräkning av garantipension. Den som är gift och har ett beräkningsunderlag som inte överstiger 1,14 prisbasbelopp har rätt till en årlig garantipension om 1,9 prisbasbelopp (basnivån) minskat med beräkningsunderlaget. Om beräkningsunderlaget överstiger 1,14 prisbasbelopp, uppgår den årliga garantipensionen till 0,76 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp.

Av 55 kap. 10 § framgår att garantipension är beroende av försäkringstid. I 67 kap. 5 § föreskrivs att som försäkringstid för garantipension räknas tid under vilken en person ska anses ha varit bosatt i Sverige. Enligt 11 § beaktas vid beräkning av försäkringstiden endast tid från och med det kalenderår då den pensions sökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år.

I 5 kap. finns bestämmelser om vem som ska anses bosatt i Sverige. Enligt huvudregeln i 2 § ska en person som har sitt egentliga hemvist här i landet anses vara bosatt här.

För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för garantipension ska, enligt 67 kap. 25 §, samtliga de prisbasbeloppsanknutna belopp som anges i 21–24 §§ avkortas till så stor andel som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40.

EU-rätten

För att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare ska det enligt artikel 48 i EUF-fördraget införas ett system för att inom den sociala trygghetens område tillförsäkra migrerande arbetstagare att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek.

För att säkerställa en samordning av de nationella socialförsäkringssystemen gällde tidigare förordning 1408/71. Den är sedan den 1 maj 2010 ersatt av förordning (EG) nr 883/2004 om

samordning av de sociala trygghetssystemen. De aktuella reglerna överensstämmer i stort sett. Det är den äldre förordningen som ska tillämpas i detta mål.

Bestämmelser om pensioner finns i avdelning III kapitel 3 i förordning 1408/71, som omfattar artiklarna 44–51a. Artiklarna 45, 46.2 och 47.1 d innehåller bestämmelser om försäkrings- och bosättningsperioder samt om pro rata-beräkning när pensionsförmåner fastställs. Artikel 50 reglerar beviljande av ett tillägg när det totala förmånsbeloppet enligt de olika medlemsstaternas lagstiftningar inte uppgår till det fastställda minimibeloppet i den stat inom vars territorium mottagaren är bosatt.

Artikel 50 har följande lydelse. En förmånstagare på vilken detta kapitel är tillämpligt får inte, i den stat inom vars territorium han är bosatt och enligt vars lagstiftning en förmån utges till honom, beviljas en förmån som är mindre än den minimiförmån som har fastställts enligt denna lagstiftning för en försäkrings- eller bosättningsperiod som är lika med alla försäkringsperioder som har beaktats vid betalning enligt bestämmelserna i de föregående artiklarna. Den behöriga institutionen i denna stat ska under den tid han är bosatt inom dess territorium om det behövs betala ut ett tillägg till honom som uppgår till skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska betalas ut enligt detta kapitel och minimiförmånsbeloppet.

Förhandsavgörande från EU-domstolen

Högsta förvaltningsdomstolen har begärt svar från EU-domstolen på två frågor, som kan sammanfattas på följande sätt.

1. Kan artikel 47.1 d tillämpas vid en pro rata-beräkning enligt artikel 46.2 i förordning 1408/71 när den svenska garantipensionen beräknas?

2. Kan hänsyn tas till pensionsinkomster som en försäkrad uppbär i ett annat EU-land vid beräkningen av garantipension utan att detta kommer i konflikt med bestämmelserna i förordning 1408/71?

EU-domstolen besvarade frågorna i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/16, EU:C:2017:946).

Beträffande fråga 1 konstaterade domstolen att svensk garantipension utgör en sådan minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning 1408/71 (p. 46). En sådan förmån ska inte beräknas med tillämpning av vare sig artikel 46.2 eller artikel 47.1 d i förordningen. Den ska i stället beräknas enligt artikel 50 i förordningen, jämförd med bestämmelserna i svensk lagstiftning, dock utan tillämpning av svenska bestämmelser, såsom de som är aktuella i målet, angående pro rata-beräkning.

När det gäller fråga 2 svarade EU-domstolen att artikel 50 ska tolkas så att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning

som föreskriver att den behöriga institutionen vid sin beräkning av en sådan minimiförmån som den i målet aktuella garantipensionen ska ta hänsyn till samtliga pensionsinkomster som den försäkrade faktiskt uppbär i en eller flera andra medlemsstater.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av EU-domstolens dom följer således att garantipensionen ska beräknas enligt svenska regler med beaktande av vad som föreskrivs i artikel 50 i förordning 1408/71.

När det först gäller försäkringstiden anges i 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken att för den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid ska de prisbasbeloppsanknutna nivåerna avkortas. Med försäkringstid avses enligt 5 § den tid som personen har varit bosatt i Sverige. Av artikel 50 i förordning 1408/71 framgår dock att även sådana försäkrings- och bosättningsperioder i andra EU-länder som avses i artikeln ska beaktas.

Detta innebär att begränsningen av förmånen till bosättningsstid i Sverige strider mot förordningen. Vid tillämpningen av 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken ska därför även sådana försäkrings- och bosättningsperioder som avses i artikel 50 i förordningen tas med vid beräkningen.

B.Z-D. har försäkringsperioder i både Sverige och Polen. Dessa perioder överstiger sammanlagt 40 år och någon avkortning enligt 67 kap. 25 § på grund av bristande försäkringstid ska därmed inte göras. Så har inte heller skett vid Försäkringskassans bedömning av om hon har rätt till garantipension.

När det därefter gäller frågan om hur garantipensionen påverkas av andra pensioner har Försäkringskassan – i enlighet med sitt rättsliga ställningstagande – med stöd av artiklarna 46 och 47 i förordning 1408/71 tillämpat en pro rata-metod vid beräkningen av de pensioner som B.Z-D. ska anses ha erhållit från Polen. Enligt EU-domstolen kan denna metod inte godtas vid beräkning av en sådan minimiförmån som omfattas av artikel 50 (se p. 50–52 i domen).

Av domen framgår emellertid att artikel 50 inte hindrar att bestämmelsen i 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken tillämpas enligt sin ordalydelse, dvs. så att den faktiska utländska ålderspensionen ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen.

Sammanfattningsvis innebär detta att B.Z-D:s garantipension ska beräknas utifrån en försäkringstid om 40 år och att garantipensionen ska minskas med utgångspunkt i ett beräkningsunderlag som består av såväl hennes svenska inkomstgrundade ålderspension som hennes polska allmänna obligatoriska ålderspension som inte är att likställa med garantipension.

Det ankommer på Pensionsmyndigheten att göra en ny beräkning av B.Z-D:s garantipension i enlighet med det anförda.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och överlämnar målet till Pensionsmyndigheten för ny beräkning av garantipension i enlighet med vad som anges i skälen för detta avgörande.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Askersjö, Baran* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2011-10-20, ordförande Wahlberg):

B.Z-D. har arbetat i två EU-länder. Garantipensionen ska därför beräknas på två sätt, som nationell pension (rent nationell eller nationell enligt förordning 1408/71) och som pro rata-pension. Rent nationell pension beräknas med beaktande av endast den svenska nationella lagstiftningen. Vid beräkningen av nationell pension tillämpas den svenska lagstiftningen men med beaktande av bestämmelser om samordning enligt förordning 1408/71. Pro rata-pension, dvs. proportionell pension, beräknas så att man först beräknar pensionen enligt de svenska lagarna som om sökandens hela yrkesbana hade skett i Sverige (teoretisk pension) Från denna teoretiska pension divideras alla EU-länders försäkringsperioder som multipliceras med de svenska försäkringsperioderna, artikel 46.2 i förordning 1408/71.

Annat har inte gjorts gällande eller framkommit än att Försäkringskassan vid beräkningen av B.Z-D:s garantipension har tillämpat tillämpliga nationella bestämmelser på ett korrekt sätt.

Vid beräkning av B.Z-D:s pension där hänsyn har tagits till hennes försäkrings- och bosättningsstid i både Sverige och Polen (pro rata-beräkningen) är det förvaltningsrättens mening och bedömning att Försäkringskassan har tillämpat bestämmelserna i Förordningen på ett riktigt sätt och att beräkningen är korrekt utförd. Förvaltningsrätten anser således, i likhet med Försäkringskassan, att det finns stöd i artikel 46.1 d. i Förordningen för att vid beräkningen av det teoretiska beloppet tilldela försäkringstiden i Polen ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga värdet av den svenska försäkringstiden.

Enligt förvaltningsrättens bedömning har således Försäkringskassan haft fog för att beräkna B.Z-D:s garantipension till 0 kr. Vad B.Z-D. anfört föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2014-05-15, Svahn Lindström, Kärnell och Widding-Gidlund):

B.Z-D. har arbetat både i Sverige och i Polen innan sin pensionering. Så som förvaltningsrätten har kommit fram till ska målet prövas enligt bestämmelserna i förordning 1408/71. Den fråga som kammarrätten ska pröva är om de försäkringsperioder som B.Z-D. har fullgjort enligt polsk lagstiftning ska tilldelas ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga värdet av de svenska perioderna vid pro rata-beräkning enligt förordning 1408/71.

Av artikel 46 i förordning 1408/71 följer enligt kammarrättens mening att det i detta fall ska göras två beräkningar av förmånsbeloppet vid ålderspension. Det är dels en beräkning enligt nationell lagstiftning, dels en beräkning som utgår från ett teoretiskt belopp som uppgår till vad B.Z-D. hade haft rätt till om hon fullgjort hela försäkringsperioden i Sverige. Det teoretiska beloppet ska justeras enligt en s.k. pro rata-beräkning. Det innebär att det teoretiska beloppet ändras så att hänsyn tas till hur stor del av försäkringsperioderna har fullgjorts i Sverige. B.Z-D. har rätt till det högsta av de två belopp som räknats fram.

I artikel 47 i förordning 1408/71 ges en närmare beskrivning av hur det teoretiska beloppet och pro-rata beloppet ska beräknas. I detta fall är det fråga om en förmån som beräknas utifrån den enskildes inkomster vilket gör att punkten 1 d blir tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska den svenska institutionen, numera Pensionsmyndigheten, fastställa vilka inkomster som ska beaktas för de försäkringsperioder som fullgjorts i andra medlemsstater, i detta fall Polen. Vidare anges i bestämmelsen att inkomsterna ifråga ska fastställas:

(...) på grundval av de genomsnittliga inkomster (...) som har godtagits med avseende på de försäkringsperioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar.

Kammarrätten anser att denna bestämmelse medför att det är de genomsnittliga inkomster som godtagits enligt svensk lagstiftning för försäkringsperioderna i Sverige som är grunden för beräkningen i denna del. Det innebär att B.Z-D:s tänkta inkomster under den försäkringsperiod som fullgjorts i Polen, i enlighet med förordning 1408/71, ska beräknas utifrån de genomsnittliga inkomster som hon hade under försäkringsperioden i Sverige.

Kammarrätten bedömer sammanfattningsvis att förordning 1408/71 ger stöd för att pro rata-beräkna B.Z-D:s garantipension på det sätt som Försäkringskassan gjort. Det kan inte anses strida mot varken lika-behandlingsprincipen eller principen om bästa utfall att tillämpa reglerna på det sätt som gjorts. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.