



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. september 2015*

»Traktatbrud — forordning (EF) nr. 883/2004 — artikel 7 — ydelse ved alderdom — julegratiale — bopælsbestemmelse«

I sag C-361/13,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 26. juni 2013,

Europa-Kommissionen ved A. Tokár, D. Martin og F. Schatz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (refererende dommer) og M. Berger

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: slovakisk.

Dom

- 1 I stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, og berigtiget i EUT L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009 (EUT L 284, s. 43, herefter »forordning nr. 883/2004«), idet den har afslået at tilkende modtagere, der er bosat i en anden medlemsstat end Den Slovakiske Republik, det julegratiale, der er fastsat ved lov nr. 592/2006 om tilkendelse af et julegratiale til visse pensionsmodtagere og om ændring af visse love, med senere ændringer (herefter »lov nr. 592/2006«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 2 Det anføres i 16. betragtning til forordning nr. 883/2004:

»Inden for Fællesskabet er det i princippet ikke berettiget at gøre retten til sociale sikringsydelse betinget af den berørte persons bopælssted; i særlige tilfælde, navnlig hvad angår særlige ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund, kan bopælsstedet dog tages i betragtning.«

- 3 37. betragtning til den nævnte forordning har følgende ordlyd:

»Som Domstolen gentagne gange har udtalt, skal bestemmelser, som afviger fra princippet om, at sociale sikringsydelse kan udføres til et andet land, tolkes snævert. Dette betyder, at de kun kan finde anvendelse for ydelser, som opfylder de nærmere angivne betingelser. Heraf følger, at kapitel 9 i afsnit III i denne forordning kun kan finde anvendelse på ydelser, der både er særlige og ikke-bidragspligtige, og som er opført i bilag X til denne forordning.«

- 4 Artikel 1, litra w), i forordning nr. 883/2004 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[...]

w) »pension«: dækker ikke alene pensioner, men også renter, kapitalbeløb, der kan træde i stedet for pensioner, og udbetalinger, der foretages som refusion af bidrag, samt, med forbehold af bestemmelserne i afsnit III, forhøjelser i form af reguleringstillæg eller andre tillæg.«

- 5 Forordningens artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[...]

d) ydelser ved alderdom

[...]

2. Med forbehold af bilag XI finder denne forordning anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger, med eller uden bidragspligt, samt på ordninger vedrørende en arbejdsgivers eller en reders forpligtelser.

3. Denne forordning finder også anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70.

[...]

5. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

a) social og sundhedsmæssig forsorg

[...]«

6 Artikel 7 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser« fastsætter:

»Medmindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelse, som en person har krav på efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

Slovakisk ret

7 Artikel 1 i lov nr. 592/2006 fastsætter:

»1) Medmindre andet følger af denne lov, modtager personer, der er berettiget til alderspension, førtidspension, invalidepension, social pension, enke-/enkemandspension eller børnepension i henhold til de særlige bestemmelser herom, som har ret til udbetaling af denne pension i december måned i et kalenderår, og som er bosat på Den Slovakiske Republiks område, et julegratiale fra socialsikringen, som er en social ydelse fra staten, for så vidt som beløbet for den i december i det pågældende kalenderår udbetalte pension ikke overstiger 60% af den gennemsnitlige månedsløn i Den Slovakiske Republik som meddelt af det nationale statistikkontor for det kalenderår, der går forud for det år, hvori julegratiale udbetales.

2) Personer, der modtager en pension fra hæren eller politiet, invalidepension fra hæren eller politiet, enke-/enkemandspension fra hæren eller politiet eller børnepension fra hæren eller politiet i henhold til de særlige bestemmelser herom, hvis pension oprindeligt var klassificeret som alderspension, invalidepension, pension ved delvis invaliditet, anciennitetspension, enke-/enkemandspension eller børnepension, tildelt i henhold til de almindelige bestemmelser på området for social sikring, der fandt anvendelse indtil den 30. april 1998, hvilke pensioner overgik til at blive forsikringsydelse fra hæren og politiet i henhold til de bestemmelser, der har været gældende siden den 1. maj 1998, eller som fandt anvendelse indtil den 30. juni 2002, og som nu er blevet forsikringsydelse fra hæren og politiet i henhold til de særlige bestemmelser herom, og personer, der modtager enke-/enkemandspension fra hæren eller politiet eller børnepension fra hæren eller politiet, som er blevet overført til de pågældende, efter at den person, der var berettiget til en omklassificeret alderspension, en omklassificeret invalidepension, en omklassificeret pension ved delvis invaliditet eller en omklassificeret anciennitetspension, er afgang ved døden, som har ret til udbetaling af denne pension i december måned i et kalenderår, og som er bosat på Den Slovakiske Republiks område, modtager fra indenrigsministeriets socialsikringsafdeling, justitsministeriet, efterretningstjenesten, det nationale sikkerhedskontor, ministeriet for transport, post og telekommunikation, finansministeriet og

militærets kontor for social sikring (herefter »myndighederne«) et julegratiale, som er en social ydelse fra staten, for så vidt som beløbet for den i december i det pågældende kalenderår udbetalte pension ikke overstiger det beløb, der beregnes i henhold til stk. 1.

[...]

5) Personer, der modtager alderspension eller invalidepension, og som samtidig modtager en social pension, modtager kun det i stk. 1 omhandlede julegratiale én gang, for så vidt som det samlede beløb af alderspensionen og den sociale pension eller af invalidepensionen og den sociale pension, der udbetales i december måned i et kalenderår, ikke overstiger det beløb, der beregnes i henhold til stk. 1. Modtagerne af en alderspension, førtidspension, invalidepension, social pension, pension fra hæren eller politiet eller invalidepension fra hæren eller politiet som omhandlet i stk. 1-3, som samtidig modtager enke-/enkemandspension, børnepension, enke-/enkemandspension fra hæren eller politiet eller børnepension fra hæren eller politiet, modtager julegratiale, for så vidt som det samlede beløb af de pensioner, der udbetales i december måned i et kalenderår, ikke overstiger det beløb, der beregnes i henhold til stk. 1. Såfremt modtagerne af en pension som omhandlet i stk. 1-3 samtidigt modtager en pension fra den sociale sikring og fra myndighederne, og for så vidt som det samlede beløb for disse pensioner, der udbetales i december måned i det pågældende kalenderår, ikke overstiger det beløb, der beregnes i henhold til stk. 1, lægges julegratiale til den højeste af pensionerne.

[...]

8) Julegratialeets omfang

a) er 66,39 EUR, såfremt pensionsbeløbet eller summen af pensionsbeløbene er mindre end eller lig med eksistensminimummet for en myndig person i henhold til de gældende særlige bestemmelser herom [...]

b) beregnes efter formularen i bilaget, såfremt pensionsbeløbet eller summen af pensionsbeløbene er større end eksistensminimummet for en myndig person i henhold til de gældende særlige bestemmelser herom.«

8) Formularen, der er indeholdt i bilaget til lov nr. 592/2006, fastsætter, at i det omfang pensionsbeløbet eller summen af pensionsbeløbene overstiger eksistensminimummet for en myndig person, nedsættes julegratiale gradvist.

Den administrative procedure

9) Efter at have modtaget en klage fra en række slovakiske pensionister og at have stået i brevveksling herom med Den Slovakiske Republik sendte Kommissionen den 28. februar 2012 denne medlemsstat en åbningsskrivelse og gjorde gældende, at det julegratiale, der er fastsat i lov nr. 592/2006, skulle anses for at være en »ydelse« som omhandlet i forordning nr. 883/2004. Følgelig kunne udbetalingen af denne ydelse i henhold til forordningens artikel 7 ikke være betinget af modtagerens bopælssted.

10) Den Slovakiske Republik besvarede åbningsskrivelsen ved brev af 17. april 2012 og anførte, at julegratiale var en særlig statslig social ydelse, der er kendetegnet ved at være særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 70 i forordning nr. 883/2004, og at retsreglerne vedrørende tilkendelsen af dette julegratiale følgelig hverken var i strid med den nævnte forordning eller med artikel 45 TEUF og 48 TEUF.

- 11 Da Kommissionen ikke fandt den af Den Slovakiske Republik fremførte argumentation overbevisende, fremsendte Kommissionen den 22. november 2012 en begrundet udtalelse, hvori den anmodede denne medlemsstat om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Kommissionen anførte i udtalelsen, at julegratialet skulle anses for at være en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i forordning nr. 883/2004 og ikke en »særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse« som omhandlet i denne forordnings artikel 70, stk. 2, og at Den Slovakiske Republik derfor også skulle udbetale denne ydelse til de modtagere, der ikke var bosat på slovakisk område.
- 12 Den Slovakiske Republik besvarede denne begrundede udtalelse ved brev af 16. januar 2013 og gjorde gældende, at julegratialet udgjorde en social forsorgsydelse, der ikke henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.
- 13 Da Kommissionen ikke var overbevist af Den Slovakiske Republiks argumenter, besluttede den at anlægge nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

Søgsmålets omfang

Parternes argumenter

- 14 Den Slovakiske Republik har både i svarskriftet og i duplikken for det første gjort gældende, at for så vidt som Kommissionens søgsmål er støttet på det anførte om, at julegratialet er en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004, kan søgsmålet ikke omfatte afslaget på at tildele det nævnte julegratiale til de modtagere af pensioner, der dækker andre risici end tab af indkomst på grund af alder, såsom invalidepension, enke-/enkemandspension, børnepension eller social pension, som ikke er bosat i Slovakiet.
- 15 Det er derfor Den Slovakiske Republiks opfattelse, at Kommissionen med sit søgsmål alene kritiserer Den Slovakiske Republik for at have afslået at tilkende julegratialet til de modtagere af alderspension, førtidspension eller pension fra hæren eller politiet, som ikke er bosat i Slovakiet.
- 16 Kommissionen har ikke fremført bemærkninger med hensyn hertil.
- 17 For det andet har Den Slovakiske Republik gjort gældende, at søgsmålet bør afvises for så vidt angår den anførte tilsidesættelse af artikel 45 TEUF og 48 TEUF, for så vidt som stævningen ikke indeholder en begrundelse i overensstemmelse med artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement vedrørende den anførte tilsidesættelse af de nævnte artikler.
- 18 Kommissionen har i denne henseende anført i sin replik, at artikel 45 TEUF og 48 TEUF samt forordning nr. 883/2004 udgør en enkelt retlig ramme, som er den rette i det foreliggende tilfælde, og at Den Slovakiske Republik har tilsidesat både forordning nr. 883/2004, princippet om eksport af ydelser i artikel 48 TEUF og retten til personers frie bevægelighed inden for Unionen i artikel 45 TEUF, idet den ikke har udbetalt julegratialet til de modtagere, der er bosat uden for dens område.

Domstolens bemærkninger

- 19 Det bemærkes for det første, at der med henblik på at vurdere de virkninger, som under hensyn til kredsen af modtagere af julegratialet følger af det af Kommissionen anførte om, at julegratialet er en ydelse ved alderdom, bør foretages en kvalificering af julegratialet i forhold til forordning nr. 883/2004 og navnlig dennes artikel 3, stk. 1, litra d), således som fortolket af Domstolen.
- 20 En sådan vurdering udgør et materielt spørgsmål og skal foretages i forbindelse med undersøgelsen af søgsmålets velbegrundethed.
- 21 For det andet bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 120, litra c), og af retspraksis vedrørende denne bestemmelse, at enhver stævning skal angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne, og at disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og at disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-343/08, EU:C:2010:14, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod Spanien, C-360/11, EU:C:2013:17, præmis 26).
- 22 Det må imidlertid konstateres, at selv om Kommissionen i stævningen har anført, at artikel 7 i forordning nr. 883/2004, som Den Slovakiske Republik foreholdes at have tilsidesat, skal fortolkes i lyset af artikel 48 TEUF, indeholder stævningen ingen selvstændig argumentation til støtte for klagepunkterne vedrørende den hævdede tilsidesættelse af artikel 45 TEUF og 48 TEUF.
- 23 På den baggrund skal klagepunkterne vedrørende tilsidesættelse af artikel 45 TEUF og 48 TEUF afvises, og vurderingen af, om Kommissionens søgsmål er velbegrundet, skal foretages alene i forhold til artikel 7 i forordning nr. 883/2004.

Realiteten

Parternes argumenter

- 24 Kommissionen har anført, at julegratialet er en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004 og derfor også skal udbetales til de modtagere, der ikke er bosat i Slovakiet. Den Slovakiske Republik har tilsidesat artikel 7 i forordning nr. 883/2004, idet den har fastsat, at kun de modtagere, der er bosat i denne medlemsstat, kan modtage gratialet.
- 25 Kommissionen har gjort gældende, at julegratialet opfylder de to betingelser, som er defineret i Domstolens praksis, der gør det muligt at anse en særlig ydelse for en social sikringsydelse, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.
- 26 Således tildeles julegratialet for det første uden nogen individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov efter lovbestemte kriterier. Julegratialet tildeles således alle de personer, der opfylder betingelserne i den nationale lovgivning, nemlig at den pågældende er indehaver af en af de pensionstyper, der er defineret i loven, og at den pågældende i henhold til de pensioner, der udbetales i december måned, har en indkomst, der ikke overstiger 60% af den gennemsnitlige månedsløn i Slovakiet. Disse betingelser er af generel og bindende karakter og tillader hverken en individuel behandling eller en skønsmæssig vurdering fra de slovakiske myndigheders side.

- 27 For det andet vedrører julegratiale de risikokategorier, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. I denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra d), anføres det, at ydelser ved alderdom henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004. Dette anvendelsesområde svarer til anvendelsesområdet for lov nr. 592/2006, der fastsætter, at julegratiale tildeles modtagerne af en alderspension, førtidspension, invalidepension, enke-/enkemandspension, børnepension eller social pension.
- 28 Endvidere er den omstændighed, at julegratiale ikke i sig selv kan dække modtagerens grundlæggende behov, ikke til hinder for, at det kan betegnes som en »ydelse ved alderdom«, idet det har form af en »forhøjelse af pensionisters indkomst« som omhandlet i artikel 1, litra w), i forordning nr. 883/2004.
- 29 Formålet med julegratiale er en forhøjelse af pensionsmodtagernes indkomst, hvilket bekræftes af dets klassificering blandt de ydelser ved alderdom, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004, og blandt de ydelser, der bl.a. reguleres af denne forordnings artikel 7.
- 30 I den henseende har det ingen betydning, at julegratiale ikke finansieres på samme måde som selve pensionen, idet et sådant krav ville være i strid med artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, i betydeligt omfang ville svække den nævnte forordnings effektive virkning og heller ikke ville kunne udledes af dom Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, præmis 27), idet anvendelsen af det adverbelle udtryk »endvidere« for at give udtryk for den passende måde for finansiering af de pågældende ydelser indikerer, at dette element ikke har været strengt nødvendigt for Domstolens argumentation.
- 31 Den omstændighed, at der i den sag, som gav anledning til dom Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51), var tale om en bidragspligtig ydelse, der blev udbetalt til alle pensionsberettigede, mindsker ikke relevansen af den nævnte dom for nærværende sag. Det forhold, at julegratiale alene udbetales til en nærmere bestemt kreds af pensionister har alene betydning, såfremt tilhørsforholdet til denne kreds ville afhænge af en individuel og skønsmæssig vurdering, hvilket ikke er tilfældet, idet gratiale udbetales til alle de personer, der opfylder de i loven fastsatte betingelser.
- 32 Julegratiale vil derfor som en ydelse ved alderdom være omfattet af artikel 7 i forordning nr. 883/2004. Denne artikel, der skal fortolkes i lyset af artikel 48 TEUF, pålægger medlemsstaterne at sikre, at de ydelser, der henhører under denne forordnings anvendelsesområde, ikke »nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«. Det fremgår af den nævnte artikel, at undtagelser fra denne regel skal være fastsat i selve forordningen. Den Slovakiske Republik kan således ikke afslå at udbetale et julegratiale til personer, der er bosat uden for slovakisk område, idet hverken forordning nr. 883/2004 eller nogen anden EU-retlig bestemmelse giver Den Slovakiske Republik denne mulighed.
- 33 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at julegratiale ikke udgør en »særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, for så vidt som der er tale om en »ydelse« som omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 1.
- 34 Den Slovakiske Republik er enig med Kommissionen i, at julegratiale ikke er en »særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse« som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70 i forordning nr. 883/2004.
- 35 Imidlertid er det denne medlemsstats opfattelse – i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende – at julegratiale ikke henhører under forordning nr. 883/2004, fordi det opfylder de nødvendige betingelser for at blive kvalificeret som »social forsorgsydelse«, der udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.

- 36 Julegratiale har nemlig til formål ikke blot at forhøje modtagernes indkomst, men at mildne den vanskelige sociale situation for de modtagere, der har en lav indkomst, idet der differentieres på grundlag af omfanget af deres indkomst. Idet der er tale om en særlig ikke-systematisk social ydelse, der finansieres over statsbudgettet, udgør dette gratiale en solidarisk gestus fra hele samfundet over for en gruppe af personer med lav indkomst med henblik på at sikre disse personer en minimumsindkomst i en periode, hvor de i særlig grad mærker den økonomiske og sociale vægt af deres lave indkomst.
- 37 Tilkendelsen og beregningen af julegratiale tager hensyn til modtagerens personlige situation, idet gratiale alene tilkendes personer, hvis samlede godtgørelser ikke overstiger 60% af den gennemsnitlige månedsløn i Slovakiet, og beløbet nedsættes gradvist, i det omfang summen af disse personers ydelser er større end eksistensminimummet for en fysisk myndig person i denne medlemsstat.
- 38 Under hensyn til dette gratiales enkeltstående karakter og lave beløb ville en mere detaljeret hensyntagen til hver modtagers individuelle situation, herunder en præcis fastlæggelse af dennes ejendom og af dennes andre indkomster, udgøre en uforholdsmæssig stor administrativ byrde for den sociale sikring, der udbetaler julegratiale.
- 39 Tilkendelsen og omfanget af julegratiale er uafhængige af modtagernes beskæftigelses-, medlemskabs- eller bidragsperioder. Julegratiales ikke-bidragspligtige finansieringsordning, selv om denne ikke i sig selv er afgørende for at fastslå, om der er tale om en social sikringsydelse, sammenholdt med formålet med og betingelserne for tilkendelse, bekræfter, at dette gratiale har karakter af en social forsorgsydelse.
- 40 Endelig opfylder julegratiale ingen af de to betingelser for at kunne kvalificeres som »social sikringsydelse« henhørende under forordning nr. 883/2004, for så vidt som modtagerne ikke har nogen lovbestemt ret til dette gratiale, og dette ikke vedrører de risikokategorier, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.
- 41 Hvad angår dette sidste punkt har Den Slovakiske Republik gjort gældende, at julegratiale hverken er en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004 eller en »pension« som sådan som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra w). Alene på grund af dette gratiales ringe omfang og enkeltstående karakter er formålet med dette nemlig ikke at sikre de personer, der efter at have nået pensionsalderen ikke længere er i beskæftigelse, tilstrækkelige midler til dækning af deres underhold.
- 42 Julegratiale svarer heller ikke til nogen af de andre særlige ydelser, der er nævnt i artikel 1, litra w), i forordning nr. 883/2004, som skal kvalificeres som »pensioner«, eller f.eks. til andre tillæg, henset til, at julegratiale ikke finansieres ved bidrag, men direkte af medlemsstaten og helt uafhængigt af, om der opkræves forsikringsbidrag for andre ydelser, der udbetales af det sociale sikringskontor.
- 43 Under alle omstændigheder er nægtelsen af at anerkende, at den pågældende ydelse kan eksporteres, ikke vilkårlig, men følger af omstændigheder vedrørende Slovakiets særlige situation. Disse omstændigheder afspejles i betingelserne for tilkendelse af julegratiale og i beregningen heraf ved hjælp af parametre vedrørende gennemsnitslønnen og eksistensminimummet i Slovakiet. Hvis en sådan ydelse kunne eksporteres, ville det være fuldstændig i strid med dens tilknytning til den nationale sociale situation.

Domstolens bemærkninger

- 44 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, der skal fremlægge den dokumentation for Domstolen, som er nødvendig for, at denne kan efterprøve, om

der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Nederlandene, 96/81, EU:C:1982:192, præmis 6, Kommissionen mod Spanien, C-404/00, EU:C:2003:373, præmis 26, Kommissionen mod Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 26, og Kommissionen mod Grækenland, C-305/06, EU:C:2008:486, præmis 41).

- 45 Med henblik på at vurdere, om nærværende sag er begrundet, skal det fastslås, om julegratiale udgør en »social sikringsydelse« som omhandlet i forordning nr. 883/2004, på hvilken ophævelsen af bopælsbestemmelser som fastsat i denne forordnings artikel 7 finder anvendelse.
- 46 Det bemærkes, at sondringen mellem ydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, og ydelser, der ikke er omfattet af denne forordning, ikke er baseret på, om en ydelse betegnes som en »social sikringsydelse« i den nationale lovgivning, men hovedsagelig på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes (dom Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 19).
- 47 Ifølge fast retspraksis kan en ydelse anses for at være en social sikringsydelse, såfremt den tildeles modtagerne uden nogen form for individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (jf. bl.a. dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det fremgår for det første af bestemmelserne vedrørende tilkendelse af julegratiale, at dette tilkendes modtagerne af en af den type pensioner, der er nævnt i artikel 1, stk. 1 og 2, i lov nr. 592/2006, som har ret til udbetaling af den nævnte pension i december måned i det pågældende kalenderår, som er bosat i Slovakiet, og hvis lovbestemte pensionsindkomst er mindre end eller er lig med 60% af den gennemsnitlige månedsløn i Slovakiet i referenceperioden.
- 49 Dernæst fastsætter artikel 1, stk. 5, i lov nr. 592/2006 de regler, hvorefter at de personer, der modtager flere af de pensioner, der er nævnt i den nævnte artikel 1, stk. 1-3, kan modtage et julegratiale.
- 50 Endelig fastsætter artikel 1, stk. 8, i lov nr. 592/2006 og bilaget til denne lov reglerne for beregningen af gratialets omfang.
- 51 For så vidt angår den første betingelse vedrørende tilkendelsen af ydelsen uden nogen form for individuel eller skønsmæssig vurdering af personlige behov følger det heraf, at tilkendelsen af julegratiale er underlagt de betingelser, der udtømmende er opregnet i artikel 1 i lov nr. 592/2006, uden at de kompetente myndigheder råder over en skønsmargen vedrørende denne tilkendelse.
- 52 Ganske vist gives der enten tilsagn om eller afslag på julegratiale, og beløbet beregnes under hensyntagen til den berettigedes pensionsindkomst. Der er imidlertid tale om et objektive og lovbestemt kriterium, der medfører ret til dette gratiale, uden at den kompetente myndighed kan tage hensyn til andre personlige omstændigheder. Tildelingen af julegratiale afhænger således ikke af en individuel bedømmelse af den enkelte ansøgers personlige behov, som er karakteristisk for social forsyning (jf. i denne retning domme Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, præmis 17, Acciardi, C-66/92, EU:C:1993:341, præmis 15, og De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, præmis 23).
- 53 For så vidt angår den anden betingelse bemærkes det, at julegratiale efter Kommissionens opfattelse skal kvalificeres som »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004 og har form af en »forhøjelse af pensionisters indkomst« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra w).

- 54 Med henblik på at fastslå, om julegratiale kan kvalificeres som »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004, skal der således i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46, foretages en vurdering af de væsentligste bestanddele i dette gratiale, herunder det formål og de betingelser, under hvilke gratiale tilkendes.
- 55 I den henseende skal det bemærkes, at ydelser ved alderdom som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004 i det væsentlige er kendetegnet ved den omstændighed, at de skal sikre et udkomme for personer, der, når de når en vis alder, ophører med at arbejde og ikke længere er forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet (jf. dom Valentini, 171/82, EU:C:1983:189, præmis 14).
- 56 Domstolen har endvidere fastslået, at en ydelse bl.a. kan kvalificeres som »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004, når denne ydelse udbetales som et tillæg og alene udbetales til modtagere af alders- eller efterladtepension, og den finansieres af de samme midler som dem, der finansierer alders- og efterladtepensionen, og er tilknyttet alderspensionen, hvorved det gøres muligt for modtagerne at have midler til livets ophold, idet de sikres et finansielt tillæg, der eventuelt kan gøre det muligt for dem at tage på ferie (dom Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, præmis 25-29).
- 57 Det skal i det foreliggende tilfælde konstateres, at julegratiale ikke udelukkende udbetales til modtagere af alderspension, førtidspension eller pension fra hæren eller politiet, men at kredsen af modtagere ligeledes omfatter modtagere af andre typer af pension, herunder invalidepension, social pension, enke-/enkemandspension eller børnepension.
- 58 Kommissionen har imidlertid ikke oplyst grundene til, at den, henset til det personlige anvendelsesområde, der er defineret meget bredt, er af den opfattelse, at julegratiale skal kvalificeres som »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004.
- 59 Det fremgår af sagen som forelagt for Domstolen, at formålet med julegratiale er at give et finansielt tillæg til modtagere af disse forskellige lovbestemte pensioner, hvis indkomst ikke overstiger den i loven fastsatte grænse.
- 60 For så vidt som julegratiale udbetales til personer, der modtager alderspensioner eller pensioner, der kan sidestilles med alderspensioner, udgør dette gratiale et tillæg til udkommet for personer, der har opnået en vis alder. Det kan imidlertid ikke antages, at formålet med julegratiale alene afhænger af den type pension, som det udgør et tillæg til.
- 61 Det finansielle tillæg, der udbetales i form af et julegratiale, har nemlig, således som Den Slovakiske Republik har anført, dels til formål at mildne den vanskelige sociale situation for dem, der har en lav indkomst, i en periode, hvor de i særlig grad mærker den økonomiske og sociale vægt af deres lave indkomst. Dels følger selve formålet med julegratiale ligeledes af de regler, der er fastsat i artikel 1, stk. 5, i lov nr. 592/2006 vedrørende tildelingen af dette gratiale, når modtageren oppebærer flere pensioner. Det fremgår i det væsentlige af denne bestemmelse, at de personer, der modtager flere lovbestemte pensioner, alene modtager ét julegratiale, og for så vidt som det samlede pensionsbeløb ikke overstiger den fastsatte grænse.
- 62 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de væsentligste elementer i julegratiale gør det muligt at kvalificere dette som en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 883/2004.
- 63 Den Slovakiske Republik skal følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

- ⁶⁴ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) Den Slovakiske Republik frifindes.**
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter