



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. september 2015*

»Traktatbrud — forordning (EF) nr. 883/2004 — artikel 7 — artikel 21 — ydelse ved sygdom — plejegotgørelse, godtgørelse til assistance og godtgørelse som kompensation for meromkostninger — bopælsbestemmelse«

I sag C-433/13,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 31. juli 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 48 TEUF og artikel 7 og 21 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, de plejegendtgørelser, godtgørelser til assistance og godtgørelser som kompensation for meromkostninger, der er fastsat ved lov nr. 447/2008 om godtgørelser, der tilkendes som kompensation for et alvorligt handicap, og om ændring og supplerung af visse love, med senere ændringer (herefter »lov nr. 447/2008«).

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 sikringsydelser 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 sikringsydelser 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 Forordningens artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

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

 - a) ydelser ved sygdom

[...]

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

[...]«

- 5 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.«

- 6 Forordningens artikel 21 med overskriften »Kontantydelse« bestemmer:

»1. En forsikringstager eller hans familiemedlemmer, som er bosat eller opholder sig i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, har ret til kontantydelse fra den kompetente institution efter den lovgivning, der gælder for denne institution. Ved aftale mellem den kompetente institution og institutionen på bopæls- eller opholdsstedet kan disse ydelser dog udbetales af bopæls- eller opholdsstedets institution for den kompetente institutions regning efter lovgivningen i den kompetente medlemsstat.

[...]«

- 7 Den nævnte forordnings artikel 70 bestemmer:

»[...]

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« ydelser, som:

a) enten har til formål:

- i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat eller
- ii) udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat

og

b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side; dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af denne grund

og

c) er opført i bilag X.

3. Artikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelser.«

Slovakisk ret

8 Artikel 1 i lov nr. 447/2008 med overskriften »Formål« fastsætter:

»1) Denne lov regulerer retsforholdene vedrørende tilkendelse af ydelser som kompensation for de sociale konsekvenser af et alvorligt handicap; [...] og har til formål at fastlægge behovet for en bestemt forsørgelse i henhold til de særlige bestemmelser herom.

2) Formålet med reguleringen af de i stk. 1 nævnte retsforhold er at bidrage til den sociale integrering af personer med et alvorligt handicap ved disses aktive deltagelse, idet deres menneskelige værdighed respekteres, under de betingelser og på de områder, der er defineret i denne lov.«

9 Samme lovs artikel 3, stk. 1, bestemmer følgende:

»Følgende personer er omfattet af de i denne lov omhandlede retsforhold:

a) fysiske personer, der er

1. statsborgere i Den Slovakiske Republik, og som har fast eller midlertidig bopæl i Slovakiet i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom, eller
2. udenlandske statsborgere, der er statsborgere i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, statsborger i en stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller statsborger i Det Schweiziske Forbund (herefter »Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde«), som er registreret med fast bopæl i Slovakiet i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom, og som arbejder eller studerer på en af staten anerkendt undervisningsinstitution i Slovakiet, eller
3. udenlandske statsborgere, der er statsborgere i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som er registreret med fast bopæl af ubestemt varighed i Slovakiet i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom, eller
4. familiemedlemmer til udenlandske statsborgere som omhandlet i punkt 2, og som har tilladelse til at have fast bopæl i Slovakiet, eller
5. udenlandske statsborgere, der er familiemedlemmer til en slovakisk statsborger med fast bopæl i Slovakiet, og som har tilladelse til at have fast bopæl i Slovakiet i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom, eller
6. udenlandske statsborgere, der ikke er statsborgere i en af staterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, hvis ret til en kompensation er sikret ved en international aftale, hvori Den Slovakiske Republik er part, og som er offentliggjort i Samling af love for Den Slovakiske Republik, eller
7. udenlandske statsborgere, der har opnået ret til asyl i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom

[...]«

10 Den nævnte lovs artikel 10, stk. 1, bestemmer, at »[d]en sagkyndige vurdering med henblik på kompensation [for de sociale konsekvenser af et alvorligt handicap, herefter »kompensation«] og opnåelse af dokumentation for handicap [...] består af en lægesagkyndig og en socialsagkyndig vurdering«.

- 11 I henhold til artikel 11, stk. 11, i lov nr. 447/2008 gælder, at »[d]en lægesagkyndige vurdering indebærer en lægelig udtalelse, der omhandler graden af den funktionelle svækkelse, konstateringen af, at den berørte person har et alvorligt handicap, konklusioner vedrørende den alvorligt handicappede persons forskellige typer af behov, jf. artikel 14, og tidspunktet for en ny undersøgelse af den pågældendes sundhedstilstand med forbehold for anden bestemmelse herom i nærværende lov. [...]«.
- 12 Lovens artikel 13 regulerer den sociale evaluering, der omfatter evaluering af den alvorligt handicappede persons individuelle kompetencer, af dennes familiemæssige baggrund og forhold, herunder en evaluering af transportordninger og af boligforhold, især adgangen til offentlige bygninger.
- 13 Lovens artikel 14 opregner typer af behov for alvorligt handicappede personer med henblik på kompensation. Denne artikel fastsætter betingelserne for, at en alvorligt handicappet person kan anses for at være afhængig af hjælp fra en anden fysisk person, idet det bl.a. præciseres, hvilke betingelser der gælder for, at en alvorligt handicappet person har behov for personlig assistance, en plejer, udstyr, tilpasninger af udstyr, løfteapparat, indretning af et personmotorkøretøj, tilpasninger af bolig, hus eller garage, individuel transport med et personmotorkøretøj, kompensation for meromkostninger på grund af en særlig kostordning eller særlig hygiejne eller i tilknytning til slid på eget eller ledsagerens tøj, linned, sko og møblement.
- 14 Artikel 15 i lov nr. 447/2008 med overskriften »Sammensat sagkyndig vurdering« bestemmer:
- »1) På grundlag af den lægesagkyndige vurdering, der er omhandlet i artikel 11, stk. 11, og de konklusioner i den socialsagkyndige vurdering, der er omhandlet i artikel 13, stk. 9, udarbejder den kompetente myndighed med henblik på kompensation en sammensat sagkyndig vurdering, der omfatter følgende elementer:
- a) graden af den funktionelle svækkelse
 - b) konstateringen af, at den berørte person har et alvorligt handicap
 - c) de sociale konsekvenser af det alvorlige handicap på alle de områder, der er omfattet af kompensationen
 - d) forslag til, hvilken type godtgørelse der skal tilkendes som kompensation
 - e) i givet fald en konstatering af, at den alvorligt handicappede person har behov for en ledsager
 - f) i givet fald en konstatering af, at den alvorligt handicappede person har behov for individuel transport med et personmotorkøretøj eller er næsten eller fuldstændig blind på begge øjne
 - g) tidspunktet for en ny sundhedsundersøgelse, hvis denne fastsættes af den lægesagkyndige
 - h) begrundelsen for den sammensatte sagkyndige vurdering.
- 2) Såfremt den alvorligt handicappede person har behov for hjælp fra en anden person i form af personlig assistance, skal den sammensatte sagkyndige vurdering ligeledes omfatte oplysning om omfanget af den personlige assistance, som den alvorligt handicappede person har behov for, udtrykt i antal timer pr. år for hver af de aktiviteter, der er opregnet i bilag 4.
- [...]«

15 Denne lovs artikel 18 fastsætter bestemmelser om undersøgelse og fastsættelse af alvorligt handicappede personers indkomst og formue med henblik på tilkendelse af godtgørelser som kompensation.

16 Lovens artikel 20, der regulerer personlig assistance, fastsætter:

»1) Personlig assistance er hjælp til en alvorligt handicappet person med henblik på, at denne kan udføre de aktiviteter, der er opregnet i bilag 4. Denne hjælp ydes af en personlig hjælper.

2) Personlig assistance har til formål at mobilisere alvorligt handicappede personer, at bidrage til deres sociale integrering og selvstændighed, at give dem mulighed for at træffe beslutninger og at påvirke dynamikken i familien og at hjælpe dem i udførelsen af erhvervsmæssige aktiviteter, uddannelse og fritidsaktiviteter.«

17 Artikel 21 i lov nr. 447/2008 vedrørende undersøgelsen af omfanget af personlig assistance har følgende ordlyd:

»1) Omfanget af den personlige assistance fastsættes på grundlag af de aktiviteter, der er opregnet i bilag 4, som den alvorligt handicappede person ikke er i stand til at udføre alene, og på grundlag af de timer, der er nødvendige for aktiviteterernes udførelse.

[...]

3) Opgørelsen af personlige timer med assistance omfatter ikke de timer med personlig assistance, hvor den alvorligt handicappede person modtager en tjenesteydelse i hjemmet på dags- eller ugebasis. En alvorligt handicappet person, der modtager en tjenesteydelse i hjemmet på årsbasis kan tilbydes personlig assistance i form af en ledsager til en undervisningsinstitution, såfremt denne institution ikke befinder sig i de sociale tjenesters lokaler eller i lokalerne for tjenesterne for børns socialretlige beskyttelse og værgemål.

[...]«

18 Lovens artikel 22 regulerer godtgørelse til personlig assistance som følger:

»1) En alvorligt handicappet person, som efter en sammensat sagkyndig vurdering, der er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, erklæres at have behov for personlig assistance, kan modtage en godtgørelse med henblik herpå, såfremt den personlige assistance stilles til rådighed med henblik på de aktiviteter, der er opregnet i bilag 4.

[...]

7) Godtgørelsen til personlig assistance udbetales på et beløb i euro svarende til omfanget af den personlige assistance for et år. Godtgørelsen nedsættes med det beløb, som overstiger den invalidepension, der udbetales for hele året.

[...]

9) Såfremt den alvorligt handicappede persons indkomst er højere end det firedobbelte af eksistensminimummet for en myndig person [...], fratrækkes beløbet svarende til det firedobbelte beløb af eksistensminimummet for den myndige person [...] den alvorligt handicappede persons indkomst. Såfremt resultatet af denne subtraktion er mindre end det beløb, der svarer til omfanget af den personlige assistance udtrykt i euro, skal godtgørelsesbeløbet for den personlige assistance være lig med denne forskel. Hvis forskellen mellem den alvorligt handicappede persons indkomst og

beløbet for det firedobbelte af eksistensminimummet for en myndig person [...], er større end det beløb, der svarer til omfanget af den personlige assistance udtrykt i euro, tilkendes ingen godtgørelse for personlig assistance; stk. 7 og 8 finder anvendelse med de fornødne ændringer.

10) Timesatsen for personlig assistance med henblik på beregning af beløbet for godtgørelsen svarer til 1,39% af eksistensminimummet for en myndig person [...].

11) Godtgørelsen til personlig assistance udbetales hver måned mod forevisning af en oversigt over antallet af timer med personlig assistance, der er ydet i den foregående måned.

12) Godtgørelsen til personlig assistance udbetales til den alvorligt handicappede person eller med dennes skriftlige samtykke til et kontor for personlig assistance, såfremt den alvorligt handicappede person har indgået en aftale om hjælp med dette kontor med henblik udførelsen af administrative opgaver, der bl.a. omfatter betalingen af en personlig hjælper.

[...]«

19 Lovens artikel 23 fastsætter i stk. 9 og 10, at en alvorligt handicappet person er forpligtet til hver måned for den kompetente myndighed at fremlægge en oversigt over det antal timer med personlig assistance, der er ydet, med henblik på fakturering heraf, og hver måned en bekræftelse af den løn, der er blevet udbetalt til en personlig hjælper.

20 Artikel 38 i lov nr. 447/2008 om godtgørelse som kompensation for meromkostninger fastsætter:

»1) En alvorligt handicappet person, som efter en sammensat sagkyndig vurdering, der er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, erklæres at have behov for en godtgørelse som kompensation for meromkostninger, kan, medmindre andre bestemmelser i denne lov er til hinder herfor, modtage en godtgørelse for meromkostninger

a) som opstår som følge af en særlig kostordning

b) eller meromkostninger i tilknytning til

1. en særlig hygiejne eller slid på tøj, linned, sko og møblement

2. vedligeholdelse af et personmotorkøretøj

3. forplejning af en særligt trænet hund.

2) Behovet undersøges separat for hver af de meromkostningsposter, der er opregnet i stk. 1.

[...]

4) Omfanget af den månedlige godtgørelse som kompensation for meromkostninger til en særlig kostordning svarer til

a) 18,56% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for så vidt angår de sygdomme og lidelser, der er opregnet i bilag 5, første gruppe

b) 9,28% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for så vidt angår de sygdomme og lidelser, der er opregnet i bilag 5, anden gruppe

c) 5,57% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for så vidt angår de sygdomme og lidelser, der er opregnet i bilag 5, tredje gruppe

[...]

10) Beløbet for den månedlige godtgørelse som kompensation for de meromkostninger, der er forbundet med vedligeholdelsen af et personmotorkøretøj svarer til 16,70% af eksistensminimummet for en myndig person [...].

[...]

14) Den månedlige godtgørelse som kompensation for de meromkostninger, der er forbundet med forplejningen af en særligt trænet hund, svarer til 22,27% af eksistensminimummet for en myndig person [...].

[...]

17) Der kan ikke tilkendes nogen godtgørelse som kompensation for meromkostninger, såfremt den alvorligt handicappede fysiske persons indkomst er højere end det tredobbelte af eksistensminimummet for en myndig person [...].

[...]«

21 Denne lovs artikel 39 om pleje fastsætter:

»1) I nærværende lov forstås ved »pleje« den hjælp, som en alvorligt handicappet person modtager, når denne har behov for pleje i henhold til artikel 14, stk. 4, medmindre andre bestemmelser i denne lov er til hinder herfor.

2) Plejen har til formål at yde en alvorligt handicappet person daglig hjælp til handlinger i det intime liv, opgaver i husholdningen og sociale aktiviteter, således at den berørte person kan forblive i sit sædvanlige hjemlige miljø.«

22 Lovens artikel 40 med overskriften »Plejegodtgørelse« har følgende ordlyd:

»1) Såfremt en fysisk person som beskrevet i stk. 3 og 4 forestår plejen af en alvorligt handicappet person på over seks år, som efter en sammensat sagkyndig vurdering, der er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, er blevet erklæret at have behov for pleje, kan denne fysiske person oppebære en godtgørelse med henblik herpå.

[...]

7) Den månedlige plejegodtgørelse svarer til 111,32% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for pleje af en alvorligt handicappet person og 148,42% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for pleje af mindst to alvorligt handicappede personer, medmindre andre bestemmelser i denne lov er til hinder herfor.

8) Den månedlige plejegodtgørelse svarer til 98,33% af eksistensminimummet for en myndig person [...], såfremt den alvorligt handicappede person, der har behov for en plejer, modtager en tjenesteydelse i hjemmet på dagsbasis eller er indskrevet på en undervisningsinstitution mere end 20 timer ugentligt. Den månedlige plejegodtgørelse svarer til 139,15% af eksistensminimummet for en myndig person [...], såfremt den fysiske person forestår pleje af mindst to alvorligt handicappede personer, der har behov for en plejer, og som modtager en tjenesteydelse i hjemmet på dagsbasis, eller som er indskrevet på en undervisningsinstitution mere end 20 timer ugentligt.

9) Den månedlige plejegotgørelse svarer til 144,7% af eksistensminimummet for en myndig person [...], såfremt den fysiske person forestår pleje af en alvorligt handicappet person, der har behov for en plejer, og som modtager en tjenesteydelse i hjemmet på dagsbasis, eller som er indskrevet på en undervisningsinstitution mere end 20 timer ugentligt, og parallelt hermed forestår pleje af en anden alvorligt handicappet person, der har behov for en plejer, og som ikke modtager en tjenesteydelse i hjemmet på dagsbasis, eller som modtager den højst 20 timer ugentligt, eller som ikke eller kun højst 20 timer ugentligt er indskrevet på en uddannelsesinstitution.

10) Såfremt den fysiske person som omhandlet i stk. 3 og 4, der forestår pleje, modtager en alderspension, en førtidspension eller en invalidepension, fordi den pågældende er mere end 70% uarbejdsdygtig til at udføre et lønnet arbejde, en pension fra hæren eller politiet eller en invalidepension fra hæren eller politiet, svarer den månedlige plejegotgørelse til 46,38% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for pleje af en alvorligt handicappet person og til 61,22% af eksistensminimummet for en myndig person [...] for pleje af mindst to alvorligt handicappede personer, medmindre andre bestemmelser i denne lov er til hinder herfor. Den godtgørelsesnedsættelse, der er fastsat i stk. 12, finder ikke anvendelse.

[...]

12) Såfremt den alvorligt handicappede persons indkomst er højere end 1,4 gange eksistensminimummet for en myndig person [...] nedsættes den plejegotgørelse, der er omhandlet i stk. 7-9, med det beløb, der overstiger det nævnte eksistensminimum; hvis den alvorligt handicappede fysiske person er et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og hvis dets indtægter er højere end det tredobbelte af eksistensminimummet for en myndig person [...], nedsættes plejegotgørelsen med forskellen mellem disse to beløb.

[...]

15) Plejegotgørelsen kan ligeledes udbetales, såfremt den fysiske person, der forestår pleje af en alvorligt handicappet person, udøver et erhverv, og såfremt de månedlige indtægter fra dette erhverv ikke overstiger det dobbelte af eksistensminimummet for en myndig person [...]; udøvelsen af det nævnte erhverv må imidlertid ikke være uforenelig med formålet med og omfanget af plejen af den alvorligt handicappede person.

[...]

18) Plejegotgørelsen nedsættes forholdsmæssigt for de dage, som den alvorligt handicappede person har tilbragt i en institution, hvor den pågældende har modtaget lægelig behandling, hvis varigheden af dette ophold er over 30 dage. Plejegotgørelsen nedsættes for de dage, som den alvorligt handicappede person har tilbragt i en undervisningsinstitution af typen »udendørsskole«, på et sted for social reintegrering eller fritidsaktiviteter. Plejegotgørelsen nedsættes ikke i henhold til andet punktum, såfremt den fysiske person har forestået pleje af den alvorligt handicappede person i forbindelse med dennes ophold i undervisningsinstitutionen af typen »udendørsskole« eller på stedet for social reintegrering eller fritidsaktiviteter. Den for meget udbetalte plejegotgørelse kan tages i betragtning for de beløb, der udbetales i de efterfølgende kalendermåneder.

[...]«

23 Artikel 42 i lov nr. 447/2008 fastsætter fælles bestemmelser vedrørende tilkendelse af godtgørelser som kompensation. Denne artikel har følgende ordlyd:

»1) Godtgørelserne udbetales ikke uden for Den Slovakiske Republiks område. Såfremt en alvorligt handicappet person opholder sig uden for Slovakiet i mere end 60 på hinanden følgende dage, bortfalder godtgørelserne som kompensation, og udbetalingen af dem suspenderes fra den første dag i den kalendermåned, der følger efter den måned, hvor disse 60 dage er udløbet.

2) Godtgørelsen til personlig assistance og plejegendtgørelsen kan ikke tilkendes, såfremt en anden stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde med henblik på personlig assistance til eller pleje af den alvorligt handicappede person udbetaler en godtgørelse eller en ydelse, hvis formål er identisk.

[...]«

24 Lovens artikel 43 med overskriften »Opståen af retten til godtgørelser som kompensation og udbetaling af disse [...]« fastsætter:

1) Retten til en godtgørelse som kompensation og udbetaling heraf opstår på grundlag af en gyldig afgørelse fra den kompetente myndighed om anerkendelsen af denne ret.

[...]«

Den administrative procedure

25 Kommissionen har anført, at den har modtaget et stort antal klager vedrørende manglende udbetaling af forskellige godtgørelser til indehavere af slovakiske pensioner, med hensyn til hvilke der er anerkendt et forsørgelsesbehov, som har bosat sig i Den Tjekkiske Republik for at leve der med deres myndige børn. Ved brev af 17. marts 2010 henlede Kommissionen ligeledes de slovakiske myndigheders opmærksomhed på den omstændighed, at plejegendtgørelser, godtgørelser til personlig assistance og godtgørelser som kompensation for meromkostninger (herefter »de omhandlede ydelser«) ifølge Kommissionen havde samme kendetegn som »ydelse ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004, og at de som følge deraf i henhold til forordningens artikel 21 skulle udbetales til modtagerne af de nævnte ydelser og til disses familiemedlemmer, som ikke var bosat i Slovakiet.

26 Efter at Den Slovakiske Republik oprindeligt havde oplyst, at den ville træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme forordning nr. 883/2004, ændrede den imidlertid ikke sin praksis, og anførte som svar på et nyt brev fra Kommissionen, at de omhandlede ydelser ikke var omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, eftersom de ikke vedrørte nogen af de risikokategorier, der er omhandlet i dennes artikel 3, stk. 1.

27 Da Kommissionen ikke var enig i denne analyse, sendte den en åbningsskrivelse til Den Slovakiske Republik, som denne modtog den 26. marts 2012, hvori Kommissionen gjorde gældende, at de omhandlede ydelser skulle anses for at være ydelser ved sygdom som omhandlet i forordning nr. 883/2004, og at udbetalingen af disse i overensstemmelse med forordningens artikel 21 ikke kunne betinges af modtagerens bopælssted.

28 Den Slovakiske Republik besvarede åbningsskrivelsen ved brev af 25. maj 2012, hvori den oplyste, at de omhandlede ydelser ikke var omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, idet de blev udbetalt efter en individuel undersøgelse af modtagerens sociale og økonomiske situation.

- 29 Da Kommissionen ikke fandt den af Den Slovakiske Republik fremførte argumentation overbevisende, fremsendte Kommissionen den 25. oktober 2012 en begrundet udtalelse til de slovakiske myndigheder, som modtog denne samme dag. I den begrundede udtalelse anførte Kommissionen bl.a., at de betingelser, der skulle være opfyldt for at kunne modtage de omhandlede ydelser, var defineret generelt og objektivt i de nationale bestemmelser, uden at de kompetente myndigheder i den henseende havde nogen skønsbeføjelser. Det var derfor fejlagtigt at hævde, at de omhandlede ydelser ikke svarede til nogen af de risikokategorier, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Endvidere kunne de nævnte ydelser efter Kommissionens opfattelse ikke anses for at være »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004.
- 30 Følgelig fandt Kommissionen, at Den Slovakiske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 48 TEUF og artikel 7 og 21 i forordning nr. 883/2004, idet den havde afslået at tilkende de omhandlede ydelser til modtagere, der var bosat uden for Slovakiet, og Kommissionen opfordrede denne medlemsstat til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af denne.
- 31 Som svar på denne begrundede udtalelse oplyste Den Slovakiske Republik i et brev af 20. december 2012, at den fastholdt sin holdning, hvorefter de omhandlede ydelser ikke var omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 med den begrundelse, at disse ikke vedrørte nogen af de risikokategorier, der er omhandlet i den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, idet formålet med dem var handicappede personers integrering i samfundet og ikke en forbedring af deres sundhedstilstand.
- 32 På denne baggrund har Kommissionen besluttet at anlægge nærværende sag.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumenter

- 33 Den Slovakiske Republik har principalt nedlagt påstand om afvisning af søgsmålet med den begrundelse, at Kommissionen under traktatbrudsprocedurens administrative fase ikke tog stilling til de grundlæggende forhold, der var blevet påberåbt af Den Slovakiske Republik til støtte for dens forsvar, og derimod undersøgte andre spørgsmål, der ikke var omtvistet mellem parterne.
- 34 Dels har Kommissionen ikke besvaret de argumenter, der tilsigter at godtgøre, at de omhandlede ydelser var »sociale forsørgsforanstaltninger« som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 883/2004, der er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde. Kommissionen har således ikke overholdt betingelsen om en forskriftsmæssig gennemførelse af den administrative procedure (kendelse Kommissionen mod Spanien, C-266/94, EU:C:1995:235, præmis 25), og den har ikke afgrænset genstanden for tvisten tilstrækkeligt klart. Dels har Kommissionen hævdet, at Den Slovakiske Republik under den administrative fase har gjort gældende, at de omhandlede ydelser udgjorde »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70 i forordning nr. 883/2004, selv om dette ikke er tilfældet. Disse urigtige hævdelser fra Kommissionens side, gør stævningen uklare.
- 35 Kommissionen har gjort gældende, at den hverken har udvidet eller ændret tvistens genstand, og at den ikke har skadet Den Slovakiske Republiks ret til forsvar. For det første har Kommissionen både i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse anført, at den ikke sidestillede fastlæggelsen af indtægterne for modtagerne af de omhandlede ydelser med en individuel og skønmæssig vurdering af deres situation således som omhandlet i Domstolens praksis på området. Selv om det ganske vist er

rigtigt, at genstanden for en sag anlagt i henhold til artikel 258 TEUF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at de klagepunkter, der fremføres til støtte for Kommissionens begrundede udtalelse og sagsanlægget, følgelig skal være de samme, kan dette krav imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald i deres formulering, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret (dom Kommissionen mod Tyskland, C-433/03, EU:C:2005:462, præmis 28). Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at det følger af domme Kommissionen mod Irland (C-362/10, EU:C:2002:739, præmis 18-20) og Kommissionen mod Luxembourg (C-519/03, EU:C:2005:234, præmis 21), at manglende hensyntagen til den berørte medlemsstats besvarelse af åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse ikke medfører, at søgsmålet skal afvises.

- 36 For det andet er det med henblik på afgørelsen af den omhandlede tvist hensigtsmæssigt at vide, om artikel 70 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse i sagen. Kommissionen kunne derfor behandle dette punkt uden at være blevet opfordret dertil af Den Slovakiske Republik.
- 37 Subsidiært har Den Slovakiske Republik ligeledes gjort gældende, at Kommissionens søgsmål bør afvises for så vidt angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 48 TEUF, for så vidt som dette klagepunkt ikke blev nævnt i åbningsskrivelsen og først blev anført første gang i den begrundede udtalelse.
- 38 Idet Kommissionen har antaget, at denne formalitetsindsigelse om delvis afvisning reelt vedrører sagens realitet, har den gjort gældende, at Den Slovakiske Republik både har tilsidesat forordning nr. 883/2004 og princippet om, at sociale sikringsydelser kan eksporteres i artikel 48 TEUF, idet den ikke har udbetalt de omhandlede ydelser til de modtagere, der er bosat uden for dens område.

Domstolens bemærkninger

- 39 For så vidt angår den formalitetsindsigelse mod Kommissionens søgsmål, som Den Slovakiske Republik principalt har gjort gældende, bemærkes, at formålet med den administrative procedure er at give den berørte medlemsstat mulighed for at efterkomme de forpligtelser, som den skal opfylde efter EU-retten, eller anføre sine anbringender for at modgå Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig gennemførelse af den administrative procedure udgør en væsentlig garanti ikke alene for beskyttelsen af den omhandlede medlemsstats rettigheder, men også for at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Frankrig, C-1/00, EU:C:2001:687, præmis 53, Kommissionen mod Tyskland, C-135/01, EU:C:2003:171, præmis 19 og 20, og Kommissionen mod Nederlandene, C-79/09, EU:C:2010:171, præmis 21).
- 40 Den administrative procedure forfølger således følgende tre formål: at gøre det muligt for medlemsstaten at bringe det eventuelle traktatbrud til ophør, at sætte den i stand til at udøve sin ret til forsvar og at afgrænse tvistens genstand med henblik på en eventuel sag ved Domstolen (domme Kommissionen mod Irland, C-362/01, EU:C:2002:739, præmis 18, Kommissionen mod Tyskland, C-135/01, EU:C:2003:171, præmis 21, og Kommissionen mod Nederlandene, C-79/09, EU:C:2010:171, præmis 22).
- 41 I overensstemmelse med det ovenfor anførte påhviler det principielt Kommissionen i den begrundede udtalelse at redegøre for sin stillingtagen til de bemærkninger, som medlemsstaten har fremsat i svaret på åbningsskrivelsen (jf. domme Kommissionen mod Irland, C-362/01, EU:C:2002:739, præmis 19, og Kommissionen mod Tyskland, C-135/01, EU:C:2003:171, præmis 22).
- 42 I den foreliggende sag er den omstændighed, at Kommissionen alene kort eller slet ikke har besvaret Den Slovakiske Republiks argumenter med henblik på at godtgøre, at de omhandlede ydelser var »sociale forsorgsforanstaltninger« som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 883/2004, hvis

den skal anses for bevist, imidlertid uden betydning for afgrænsningen af tvistens genstand, og den har hverken betydet, at medlemsstaten var ude af stand til at bringe det hævdede traktatbrud til ophør, eller skadet dens ret til forsvar.

- 43 Kommissionen har nemlig både i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse anført, at den er af den opfattelse, at de omhandlede ydelser er sociale sikringsydelser, og at den ikke sidestiller fastlæggelsen af indtægterne for modtagerne af de omhandlede ydelser med en individuel og skønsmæssig vurdering som omhandlet i Domstolens praksis på området. Ved en sådan analyse har Kommissionen udelukket anvendeligheden af artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 883/2004 vedrørende social forsorg.
- 44 I modsætning til, hvad Den Slovakiske Republik har fremført, udgør den omstændighed, at Kommissionen i stævningen har undersøgt spørgsmålet om anvendeligheden af artikel 70 i forordning nr. 883/2004 på de omhandlede ydelser med henblik på at godtgøre, at disse ikke henhører under denne artikels anvendelsesområde, uden at Den Slovakiske Republik havde udtalt sig herom under den administrative procedure, og selv om parterne under alle omstændigheder for Domstolen bliver enige om, at den nævnte artikel ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, heller ikke en tilsidesættelse af Den Slovakiske Republiks ret til forsvar eller en utilstrækkelig afgrænsning af tvistens genstand.
- 45 For det første har Kommissionen – idet den i forbindelse med den administrative procedure flere gange fastslog, at de omhandlede ydelser var »sociale sikringsydelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, der derfor kunne eksporteres – klart givet ydelserne den retlige betegnelse, som den fandt korrekt, og dermed afgrænset tvistens genstand. For så vidt som begrebet »social sikringsydelse« som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, og begrebet »særlig ikke-bidragspligtig ydelse« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, og artikel 70 gensidigt udelukker hinanden (dom Hosse C-286/03, EU:C:2006:125, præmis 36), er Kommissionens argument, der blev anført under den administrative procedure vedrørende det forhold, at den nævnte artikel 70 ikke fandt anvendelse på de omtvistede ydelser, omfattet af den således afgrænsede tvist uden at udvide den.
- 46 For så vidt som der ikke er nogen procedureregulering, der pålægger den pågældende medlemsstat en forpligtelse til fra tidspunktet for den administrative procedure at fremsætte alle anbringender til sit forsvar i forbindelse med et søgsmål på grundlag af artikel 258 TEUF (jf. domme Kommissionen mod Spanien, C-414/97, EU:C:1999:417, præmis 19, og Kommissionen mod Nederlandene, C-34/04, EU:C:2007:95, præmis 49), kan Kommissionen for det andet ikke kritiseres for i stævningen at have fremført argumenter vedrørende det forhold, at artikel 70 i forordning nr. 883/2004 ikke fandt anvendelse på de omtvistede ydelser, selv om Den Slovakiske Republik ikke under den administrative procedure havde påberåbt sig anvendelsen af denne artikel, og idet den bevarede retten til at gøre det under retssagen.
- 47 Den formalitetsindsigelse, der er blevet gjort gældende principalt, bør derfor forkastes.
- 48 For så vidt angår formalitetsindsigelsen om delvis afvisning af sagen på grund af den omstændighed, at tilsidesættelsen af artikel 48 TEUF først blev gjort gældende første gang i den begrundede udtalelse, skal det konstateres, at åbningsskrivelsen af 22. marts 2013 ikke omfatter klagepunktet om tilsidesættelse af denne artikel, men at det deri alene anføres, at artikel 21 i forordning nr. 883/2004 gennemfører den nævnte artikel 48 TEUF.
- 49 Selv om Kommissionen desuden i stævningen har oplyst, at forordning nr. 883/2004 skal fortolkes i lyset af artikel 48 TEUF, indeholder denne ingen selvstændig argumentation til støtte for klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 48 TEUF, men lader denne være en følge af tilsidesættelsen af bestemmelserne i forordning nr. 883/2004.

- 50 Det følger heraf, at den foreliggende sag ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår påstanden om, at det fastslås, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 48 TEUF.

Realiteten

Parternes argumenter

- 51 Kommissionen har gjort gældende, at de omhandlede ydelser skal betegnes som »ydelser ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004. Følgelig skal de også udbetales til de modtagere, der ikke eller ikke længere har deres sædvanlige bopæl i Slovakiet. At begrænse sådanne modtageres ret til at oppebære de omhandlede ydelser er ikke foreneligt med artikel 7 og 21 i forordning nr. 883/2004.
- 52 For det første tilkendes de omhandlede ydelser uden nogen form for individuel og skønsmæssig vurdering af ansøgenes personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier. Kriterierne for vurderingen af ansøgenes sundhedstilstand og deres sociale og økonomiske situation fremgår af lov nr. 447/2008, og de er objektive og bindende for de kompetente myndigheder. Sidstnævntes afgørelser kan gøres til genstand for retslig prøvelse med henblik på at sikre overholdelsen af betingelserne for tilkendelsen af de omhandlede ydelser, der er fastsat i denne lov, og af dennes formål. Den omstændighed, at de slovakiske myndigheder anvender et supplerende kriterium, når de beslutter at tilkende de omhandlede ydelser, hvilket kriterium består i at undersøge, om compensationen for et handicap kan sikres på en anden gyldig måde, indebærer ikke, at disse myndigheder har en skønsmæssig beføjelse i denne henseende. Det fremgår nemlig af artikel 43-48 i lov nr. 447/2008, at gyldigheden af dette supplerende kriterium ligeledes kan underkastes retslig prøvelse, og dets anvendelse indgår i rammen for de gældende bestemmelser.
- 53 Lov nr. 447/2008 definerer de kriterier, i henhold til hvilke en person kan modtage de omhandlede ydelser, idet skønsmæssigheden for de myndigheder, der er ansvarlige for dens anvendelse, derved begrænses. Selv om disse myndigheder ganske vist har en skønsmæssig beføjelse i forbindelse med tilkendelsen af disse ydelser, udøves denne beføjelse inden for de i denne lov fastsatte grænser. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks højesteret) har i den dom, der vedrører de omtvistede ydelser, som er blevet påberåbt af Den Slovakiske Republik, idet den har anført, at de omhandlede ydelser har fakultativ karakter, bekræftet, at ydelserne alene kan tilkendes en person, der opfylder betingelserne i loven.
- 54 Dernæst har Kommissionen anført, at ydelser, der tilkendes på objektive grundlag efter lovbestemte kriterier med henblik på at forbedre plejekrævende personers sundhedstilstand og levevilkår i overensstemmelse med Domstolens praksis i det væsentlige har til formål at supplere sygesikringsydelse og bør anses for at være »ydelser ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004 (jf. bl.a. domme Gaumain-Cerri og Barth, C-502/01 og C-31/02, EU:C:2004:413, præmis 20, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, præmis 38, og Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-299/05, EU:C:2007:608, præmis 61).
- 55 Det fremgår således for det første af artikel 39, stk. 2, og artikel 40, stk. 1, i lov nr. 447/2008, at plejegodtgørelsen er en godtgørelse, der gør det muligt for personer med behov for pleje at kompensere for meromkostningerne på grund af deres sundhedstilstand. Selv om denne godtgørelse har særlige kendetegn, bør den anses for at være en »ydelse ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004.
- 56 For det andet har personlig assistance, jf. artikel 20, stk. 2, i lov nr. 447/2008, til formål at mobilisere alvorligt handicappede personer, at bidrage til deres sociale integrering og selvstændighed, at give dem mulighed for at træffe beslutninger og at påvirke dynamikken i familien og at hjælpe dem i udførelsen

af erhvervsmæssige aktiviteter, uddannelse og fritidsaktiviteter, Formålet med godtgørelsen til personlig assistance er således at supplere ydelserne ved sygdom og at forbedre tilstanden og livskvaliteten for personer, der har behov for denne assistance. Godtgørelsen til personlig assistance består i en finansiel støtte, og den omstændighed, at den udbetales mod forevisning af en oversigt over antallet af timer med personlig assistance, der er ydet i den foregående måned, medfører ikke, at den skal kvalificeres som en naturalydelse.

- 57 For det tredje skal godtgørelsen som kompensation for meromkostninger ligeledes anses for at være en »ydelse ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004, idet formålet med den er at gøre det muligt for alvorligt handicappede personer at leve et mere tilfredsstillende liv. I overensstemmelse med artikel 38, stk. 1, i lov nr. 447/2008 kan denne godtgørelse tilkendes for at kompensere for de meromkostninger, som opstår som følge af en særlig kostordning eller meromkostninger i tilknytning til en særlig hygiejne, slid på tøj, linned, sko og møblement, vedligeholdelse af et personmotorkøretøj eller forplejning af en særligt trænet hund. Domstolen har allerede fastslået, at en lignende godtgørelse, der blev tilkendt i Sverige, skulle anses for at være en ydelse ved sygdom (Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-299/05, EU:C:2007:608, præmis 62).
- 58 De omhandlede ydelser har til formål at dække risikoen ved plejebenhov og ikke at kompensere for et materielt afsavn hos modtagerne, idet ydelserne ikke indgår i modtagernes indkomst på niveau med eksistensminimummet, men kan tilkendes disse, selv når deres indkomst er 1,4 til 4 gange højere end eksistensminimummet.
- 59 Endelig har Kommissionen anført, at eftersom de omhandlede ydelser dækker de risici, der er opregnet i forordning nr. 883/2004, er de ikke sociale forsorgsydelser. De er heller ikke »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004.
- 60 Den Slovakiske Republik har for det første gjort gældende, at godtgørelsen til assistance er en naturalydelse, idet den i henhold til artikel 22, stk. 11, i lov nr. 447/2008 udbetales hver måned mod forevisning af en oversigt over antallet af timer med personlig assistance, der er blevet ydet i den foregående måned. En naturalydelse kan også tilkendes i form af et pengebeløb, hvis pengene udbetales af den kompetente myndighed mod forevisning af dokumentation for de afholdte omkostninger.
- 61 For det andet har Den Slovakiske Republik anført, at plejegotgørelsen, godtgørelsen som kompensation for meromkostninger og, subsidiært, godtgørelsen til personlig assistance har til formål at kompensere for materielle afsavn hos en kategori af modtagere, og de har de samme kendetegn som ydelser til social forsorg, der i henhold til artikel 3, stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2004 er udelukket fra forordningens anvendelsesområde.
- 62 For det første er disse ydelser tæt knyttet til modtagernes socio-økonomiske situation, og de har ikke til formål at forbedre deres sundhedstilstand eller mere generelt deres plejekrævende situation eller at kompensere for meromkostningerne på grund af deres sundhedstilstand. Disse ydelser har til formål at bidrage til alvorligt handicappede personers sociale integrering, når disse har en lav indkomst og en begrænset formue. Forbedringen af modtagerenes livskvalitet er en logisk og tilsigtet konsekvens af forbedringen af sidstnævntes sociale integrering, men den gør det ikke muligt at anse disse ydelser for at være ydelser ved sygdom, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.
- 63 For det andet er den individuelle situation for ansøgerne om ydelser genstand for flere sagkyndige vurderinger, på baggrund af hvilke der udarbejdes en sammensat sagkyndig vurdering. På dette grundlag vedtager den kompetente myndighed en afgørelse om tilkendelse af en ydelse. Selv om ansøgeren opfylder alle de kriterier, der kræves for at modtage en ydelse, er tilkendelsen af en sådan ydelse fakultativ, og den pågældende har ikke opnået en ret til at modtage ydelser, idet myndigheden på baggrund af særlige omstændigheder kan beslutte ikke at tilkende ydelser. Lov nr. 447/2008 pålægger ikke den administrative myndighed at træffe en bestemt afgørelse, men gør det muligt for

myndigheden at vedtage den mest muligt passende afgørelse, der i overensstemmelse med den almene interesse tager hensyn til de særlige forhold i hver enkelt sag ved en individuel vurdering af den alvorligt handicappede persons behov og under overholdelse af sigtet og formålet med denne lov.

- 64 Den Slovakiske Republik har i denne forbindelse baseret sig på udtrykket »kan modtage« eller »kan tilbydes« i artikel 22, stk. 1, artikel 38, stk. 1, og artikel 40, stk. 1, i lov nr. 447/2008, og på artikel 52, litra o), i lov nr. 447/2008, der fastsætter, at kontoret for beskæftigelse, sociale sager og familie »udøver en kontrol af hensigtsmæssigheden af kompensationen«, og på de slovakiske retters praksis, hvorefter de i lov nr. 447/2008 fastsatte godtgørelser er fakultative ydelser, samt på artikel 43, stk. 1, i lov nr. 447/2008, der fastsætter, at retten til en godtgørelse som kompensation og udbetaling heraf opstår på grundlag af en gyldig afgørelse fra den kompetente myndighed om anerkendelsen af denne ret.
- 65 Det er desuden Den Slovakiske Republiks opfattelse, at den ikke-bidragspligtige karakter og måden for finansieringen af de omhandlede tre ydelser, sammenholdt med formålet med og betingelserne for deres udbetaling, bekræfter, at de har karakter af sociale forsørgsydelser.
- 66 Den Slovakiske Republik har subsidiært gjort gældende, at de omhandlede tre ydelser ikke har karakter af sociale sikringsydelser, idet der for det første ikke findes en ret til at få dem tilkendt, dernæst afhænger tilkendelsen af en individuel og skønmæssig vurdering af ansøgerens personlige behov, henset til de lovbestemte kriterier, og endelig vedrører disse ydelser ikke en af de risikokategorier, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.
- 67 I sidstnævnte forbindelse har Den Slovakiske Republik gjort gældende, at henset til, at de nævnte ydelser ikke har til formål at forbedre den plejkrævendes sundhedstilstand eller på kort sigt at kompensere for en manglende indkomst under sygdom, kan disse ikke kvalificeres som ydelser ved sygdom i snæver forstand (dom da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 47) eller som supplerende ydelser ved sygdom som omhandlet i domme Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84) og Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139).

Domstolens bemærkninger

- 68 Det følger af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede 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 Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 26, og Kommissionen mod Grækenland, C-305/06, EU:C:2008:486, præmis 41).
- 69 Med henblik på at vurdere, om Kommissionens søgsmål er begrundet, skal det fastslås, om de omhandlede ydelser som hævdet af Kommissionen udgør »ydelser ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004.
- 70 Sondringen mellem ydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, og ydelser, der ikke er omfattet af denne forordning, er hovedsagelig baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning (jf. i denne retning dom Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 19).
- 71 Ifølge fast retspraksis kan en ydelse anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles modtagerne uden nogen form for individuel eller skønmæssig 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).

- 72 Det skal derfor først undersøges, om de omhandlede ydelser således som hævdet af Kommissionen tilkendes modtagerne uden nogen form for individuel og skønsmæssig vurdering af deres personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier, eller om disse ydelser, således som Den Slovakiske Republik har anført, alene tilkendes disse efter en vurdering af deres individuelle situation, hvilken vurdering imidlertid ikke medfører nogen ret til udbetaling af en af disse ydelser, selv om alle kriterierne for tilkendelse af ydelsen er opfyldt.
- 73 Det følger af fast retspraksis, at den første af de to betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 71, er opfyldt, når tilkendelsen af en ydelse foretages på grundlag af objektive kriterier, der, såfremt de er opfyldt, giver en ret til ydelsen, uden at den kompetente myndighed kan tage hensyn til andre personlige omstændigheder (jf. i denne retning bl.a. domme Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, præmis 17, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 21, Maaheimo, C-333/00, EU:C:2002:641, præmis 23, og De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, præmis 23).
- 74 Det fremgår af sagen, at de omhandlede ydelser kan tilkendes, når en alvorligt handicappet person efter en sammensat sagkyndig vurdering, der er udarbejdet på grundlag af en lægesagkyndig vurdering og en socialsagkyndig vurdering, erklæres at have behov for personlig assistance, en kompensation for meromkostninger eller pleje.
- 75 Til dette formål indebærer den lægesagkyndige vurdering i overensstemmelse med artikel 11, stk. 11, i lov nr. 447/2008 en lægelig udtalelse, der omhandler graden af den funktionelle svækkelse, konstateringen af, at den berørte person har et alvorligt handicap, konklusioner vedrørende den alvorligt handicappede persons forskellige typer af behov, jf. denne lovs artikel 14, og tidspunktet for en ny undersøgelse af den pågældendes sundhedstilstand.
- 76 Den socialsagkyndige vurdering, der er omhandlet i den nævnte lovs artikel 13, omfatter for dens vedkommende evaluering af den alvorligt handicappede persons individuelle kompetencer, af dennes familiemæssige baggrund og forhold, herunder en evaluering af transportordningerne og af boligforhold, især adgangen til offentlige bygninger.
- 77 Endelig omfatter den sammensatte sagkyndige vurdering i henhold til artikel 15, stk. 1, i lov nr. 447/2008 bl.a. følgende elementer: graden af den funktionelle svækkelse, konstateringen af, at den berørte person har et alvorligt handicap, de sociale konsekvenser af det alvorlige handicap på alle de områder, der er omfattet af kompensationen, forslag til, hvilken type godtgørelse der skal tilkendes som kompensation, i givet fald en konstatering af, at den alvorligt handicappede person har behov for en ledsager, i givet fald en konstatering af, at den alvorligt handicappede person har behov for individuel transport med et personmotorkøretøj eller er næsten eller fuldstændig blind på begge øjne, samt tidspunktet for en ny sundhedsundersøgelse, hvis denne fastsættes af den lægesagkyndige.
- 78 Det følger af det ovenstående, at det formål, der tilsigtes med den slovakiske lovgivning, er at tilkende alvorligt handicappede personer den ydelse, der passer bedst til deres personlige behov. Det forholder sig dog ikke desto mindre således, at den lægesagkyndige og den socialsagkyndige vurdering samt den sammensatte sagkyndige vurdering, inden for rammerne af hvilken der fremsættes forslag til, hvilken type godtgørelse der skal tilkendes som kompensation, udarbejdes på grundlag af objektive og lovbestemte kriterier. Det er i øvrigt ikke blevet bestridt, at de omhandlede ydelser ikke tilkendes uden for de tilfælde, der er fastsat i lov nr. 447/2008, og at disse ydelser trækkes tilbage, når modtagerne ikke længere opfylder betingelserne for at få dem tilkendt.
- 79 Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at de nævnte kriterier giver ret til de omhandlede ydelser, uden at den kompetente myndighed råder over en skønsmargen for så vidt angår tilkendelsen af dem.
- 80 Udtrykkene »kan modtage« eller »kan oppebære« i artikel 22, stk. 1, artikel 38, stk. 1, og artikel 40, stk. 1, i lov nr. 447/2008 samt denne lovs artikel 43, stk. 1, der fastsætter, at retten til en godtgørelse som kompensation og udbetaling heraf opstår på grundlag af en gyldig afgørelse fra den kompetente

myndighed om anerkendelsen af denne ret, synes at støtte Den Slovakiske Republiks holdning, hvorefter administrationen råder over en skønsmargen i forbindelse med tilkendelsen af de omhandlede ydelser.

- 81 Som det fremgår af Den Slovakiske Republiks bemærkninger, bekræftes denne fortolkning ligeledes af Najvyšší súd Slovenskej republikys praksis. Det fremgår af fast retspraksis, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 49, og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Eksistensen af en sådan skønsebøjelse, der ikke må udøves vilkårligt, og som skal være rimelig, gør det ikke muligt at antage, at de omhandlede ydelser tilkendes modtagerne uden nogen form for individuel og skønsmæssig vurdering af deres personlige behov på grundlag af lovbestemte kriterier.
- 83 Følgelig udgør de nævnte ydelser ikke sociale sikringsydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004.
- 84 På den baggrund skal Den Slovakiske Republik frifindes.

Sagens omkostninger

- 85 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