



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 11 juli 2019¹

Mål C-447/18

UB

mot

Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava

(begäran om förhandsavgörande från Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen, Republiken Slovakien))

”Likabehandling i frågor om social trygghet – Diskriminering på grund av medborgarskap – Ingen migrerande arbetstagare – Medlemsstaten där arbetstagaren var bosatt har ändrats genom upplösning av en stat – Lagstiftningen i en medlemsstat uppställer krav på medborgarskap för rätt till en tilläggsförmån för personer som tagit medaljer i olympiska spel och andra internationella mästerskap – Tjeckisk medborgare i Slovakien”

1. Det nationella målet ger domstolen tillfälle att utveckla sin praxis beträffande omständigheterna under vilka en tilläggsförmån som förbehålls medborgarna i en medlemsstat ska utsträckas till alla unionsmedborgare som är bosatta i den medlemsstaten. Förmånen som är i fråga här (nedan kallad tilläggsförmånen) beviljas den som vunnit medaljer i olympiska spelen och andra europeiska och internationella idrottstävlingar.

2. Tvisten är ovanlig såtillvida som den inte uppkommit till följd av utövande av fri rörlighet utan av det förhållandet att Tjeckoslovakiska socialistiska republiken blev två separata stater före anslutningen av Republiken Tjeckien och Republiken Slovakien till Europeiska unionen den 1 maj 2004. Följden härav är att en tjeckisk medborgare som är bosatt i Slovakien och ansöker om betalning av tilläggsförmånen från de slovakiska myndigheterna för social trygghet inte kan anses som en *migrerande* arbetstagare mot bakgrund av att han bott under mer än 50 år inom gränserna för vad som nu är den suveräna staten Slovakien.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen, Republiken Slovakien) ställer frågan huruvida en sådan person icke desto mindre kan åberopa Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen² och rätten till sociala trygghetsförmåner och sociala förmåner enligt artikel 34 i stadgan för att erhålla tilläggsförmånen?

4. Jag har kommit fram till ett nekande svar på denna fråga av skäl som kommer att anges i detalj i del IV nedan.

¹ Originalspråk: engelska.

² EUT L 166, 2004, s. 1, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och om fastställande av innehållet i bilagorna, EUT L 284, 2009, s. 43, rättad i EUT L 200, 2004, s. 1

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Artikel 34 i stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter har rubriken "Social trygghet och socialt stöd". De två första styckena har följande lydelse:

"1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis."

6. Skäl 4 och 5 i förordning nr 883/2004 anger följande:

"4) Det är nödvändigt att respektera särdragen i nationell lagstiftning om social trygghet och begränsa sig till att utarbeta ett system för samordning.

5) Inom ramen för denna samordning måste likabehandling i förhållande till olika nationella lagstiftningar säkerställas för berörda personer inom gemenskapen."

7. Artikel 1 i förordning nr 883/2004 anger följande i punkt w:

"*pension*: omfattar inte endast pensioner utan även engångsbelopp som kan ersätta pensioner, utbetalningar i form av ersättning för avgifter samt, om inget annat föreskrivs i bestämmelserna i avdelning III, uppräkningsbidrag."

8. Artikel 3.1, 3.3 och 3.5 i förordning nr 883/2004 har rubriken "Sakområden" och anger följande:

"1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

- a) förmåner vid sjukdom,
- b) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap,
- c) förmåner vid invaliditet,
- d) förmåner vid ålderdom,
- e) förmåner till efterlevande,
- f) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom,
- g) dödsfallsersättningar,
- h) förmåner vid arbetslöshet,
- i) förmåner vid förtida pensionering,
- j) familjeförmåner.

...

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på

- a) socialhjälp och medicinsk hjälp, eller
- b) förmåner, avseende vilka en medlemsstat påtar sig ansvaret för personskador och lämnar ersättning, exempelvis förmåner till offer för krig och militära aktioner eller deras följder, offer för brott, mord eller terroristdåd, offer för skador som vållats av medlemsstatens tjänstemän under deras tjänsteutövning eller offer som har lidit skada av politiska eller religiösa skäl eller på grund av sin härkomst.”

9. Artikel 4 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Likabehandling”. Den anger följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

10. Artikel 5 har rubriken ”Likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser”. Den har följande lydelse:

”Om inte annat följer av denna förordning och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna skall följande gälla:

- a) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning förmånerna från det sociala trygghetssystemet eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, skall de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.
- b) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, skall den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.”

11. Artikel 70 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Allmän bestämmelse”. Den har följande lydelse:

”1. Denna artikel skall tillämpas på de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 och av socialt stöd.

2. Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ’särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner’ sådana förmåner

- a) som är avsedda att
 - i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten,

eller

- ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

och

- b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,

och

- c) som förtecknas i bilaga X.

3. Artikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel.

4. Förmånerna i punkt 2 skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

B. Slovakisk rätt

12. 1 § i zákon č. 112/2015 Z.z. o príspevku športovému reprezentantovi a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (lag nr 112/2015 om tilläggsförmåner till idrottsutövare som representerat nationen (nedan kallad lag nr 112/2015) i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet har följande lydelse:

”Denna lag reglerar beviljandet av en tilläggsförmån till idrottsutövare som representerat nationen (nedan kallad tilläggsförmånen) såsom statlig social förmån, vars syfte är att ge ekonomiskt stöd till idrottsutövare som – i egenskap av representanter för Republiken Tjeckoslovakien, Tjeckoslovakiska socialistiska republiken, Tjeckoslovakiska federala republiken, Tjeckiska och slovakiska federativa republiken eller Republiken Slovakien – har tilldelats medalj i Olympiska spelen, Paralympiska spelen, Deaflympics, Världsmästerskapen (VM) eller Europamästerskapen (EM).”

13. 2.1 § i lag nr 112/2015 i samma lydelse har följande lydelse:

”Tilläggsförmånen tilldelas fysiska personer som,

- a) i egenskap av idrottsutövare som representerat Republiken Tjeckoslovakien, Tjeckoslovakiska Socialistiska republiken, Tjeckoslovakiska socialistiska republiken, Tjeckoslovakiska federala republiken, Tjeckiska och slovakiska federativa republiken eller Republiken Slovakien, har tilldelats

1. en guldmedalj (första plats), en silvermedalj (andra plats) eller en bronsmedalj (tredje plats) i Olympiska spelen, Paralympiska spelen eller Deaflympics,
2. en guldmedalj (första plats), en silvermedalj (andra plats) eller en bronsmedalj (tredje plats) i VM, eller en guldmedalj (första plats) i EM i en sport- eller idrottsgren som erkänts av Internationella olympiska kommittén i OS, av Internationella paralympiska kommittén i Paralympics eller av Internationella Dövidrottsförbundet i Deaflympics, som ägde rum omedelbart före nämnda VM eller EM eller samma år som nämnda VM eller EM ägde rum,

- b) är medborgare i Republiken Slovakien,
- c) är stadigvarande bosatt i Republiken Slovakien eller är en person som omfattas av en särskild bestämmelse,
- d) inte erhåller en liknande förmån utomlands,
- e) har uppnått pensionsålder, och
- f) har gjort gällande sin rätt till pension enligt särskilda regler.”

14. 3 § i lag nr 112/2015 anger i samma version följande:

”Förmånens storlek uppgår till skillnaden mellan

- a) beloppet 750 euro och det totala pensionsbeloppet enligt de särskilda reglerna och motsvarande utländska pensionsförmåner, när den fysiska personen har erhållit
 - 1. en guldmedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.1,
 - 2. en guldmedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.2, i VM, eller
- b) beloppet 600 euro och det totala pensionsbeloppet enligt de särskilda reglerna och motsvarande utländska pensionsförmåner, när den fysiska personen har erhållit
 - 1. en silvermedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.1,
 - 2. en silvermedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.2, i VM, eller
- c) beloppet 500 euro och det totala pensionsbeloppet enligt de särskilda reglerna och motsvarande utländska pensionsförmåner, när den fysiska personen har erhållit
 - 1. en bronsmedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.1,
 - 2. en bronsmedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.2, i VM, eller
 - 3. en guldmedalj, i den mening som avses i 2 § 1 a.2, i EM.”

II. Faktiska omständigheter och tolkningsfrågan

15. Medaljregistret som förs av Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (departementet för utbildning, vetenskap, forskning och sport i Republiken Slovakien) visar att UB, (klaganden), en tjeckisk medborgare, erhöll en guldmedalj i ishockey EM och en silvermedalj i ishockey VM, båda år 1971. Den 17 december 2015 gjorde han gällande rätten till tilläggsförmånen i fråga vid de slovakiska myndigheterna för social trygghet.

16. De avslog hans begäran enligt 2 § 1 b i lag nr 112/2015 på grund av hans tjeckiska medborgarskap. I en rättegång vid Krajský súd v Košiciach (regional domstol i Košice, Slovakien) yrkade klaganden fastställelse av att den slovakiska lagstiftningen var diskriminerande på grund av hans medborgarskap enligt unionsrätten. Han framhöll också att den omständigheten att han hade varit bosatt i Republiken Slovakien under 52 år inte hade beaktats.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen, Republiken Slovakien) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) har mot bakgrund av förarbetena till lagen konstaterat att Republiken Slovakiens regering, vid dess sammanträde den 22 april 2015, diskuterat ett förslag till lag om tilläggsförmåner för idrottsutövare som representerat nationen och kommit till den slutsatsen att regeringen, till exempel, såvitt gäller 2 § 1 b, ansåg att det var ”nödvändigt att formulera led b enligt följande: är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, medborgare i en stat som är avtalsslutande part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller schweizisk medborgare”. Det ansågs nödvändigt att hänvisa till unionslagstiftningen om samordning av de sociala trygghetssystemen i den föreslagna lagen.

18. På förslag av vissa ledamöter i Národná rada Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens riksdag) (nedan kallat det lagstiftande organet) ändrades förslaget till lag om tilläggsförmåner till idrottsutövare som representerat nationen på så sätt att orden ”i en medlemsstat i Europeiska unionen” i 2 § ersattes med ”i Republiken Slovakien”.

19. Skälet till den föreslagna ändringen var att det rörde sig om en statlig social förmån, som inte utgjorde en pensionsförmån och vars syfte var att bidra till att trygga ekonomin för toppidrottsmän som, i egenskap av slovakiska medborgare, hade representerat Republiken Slovakien eller dess rättsliga föregångare och, eftersom den föreslagna lagen inte syftade till att trygga ekonomin för idrottsutövare som hade representerat nationen men som är medborgare i andra stater, föreslogs att medborgarskap i Republiken Slovakien skulle vara ett av villkoren för rätten till tilläggsförmånen.

20. Förslaget till lag om tilläggsförmåner till idrottsutövare som representerat nationen antogs slutligen av det lagstiftande organet tillsammans med en klausul avseende lagens förenlighet med unionsrätten, enligt vilken lagen ansågs vara ”fullt” förenlig, eftersom varken unionens primär-, sekundär- eller tertiärrätt är tillämpliga på förslaget.

21. Vid utformningen av begäran om förhandsavgörande med stöd av stadgan angav den hänskjutande domstolen i begäran att den var medveten om att EU-domstolen prövar efterlevnaden av stadgan mot bakgrund av artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.³

22. Den hänskjutande domstolen betonar därför att den inte begär en separat tolkning av rätten till socialförsäkringsförmåner och socialt bistånd enligt artikel 34 i stadgan, utan uppmärksammar snarare EU-domstolen på den ovan beskrivna bakgrunden till tvisten i förfarandet vid den nationella domstolen, där lagligheten av ett förfarande vid en offentlig förvaltningsmyndighet ska bedömas.

23. Enligt den hänskjutande domstolen framgår det att tilläggsförmånen för idrottsutövare som representerat nationen inte bara har karaktären av en statlig social förmån såsom angetts i handlingarna i lagstiftningsprocessen. Det framgår nämligen av de enskilda bestämmelser som det hänvisas till ovan i lag nr 112/2015 att tilläggsförmånen ska betalas ut parallellt och regelbundet tillsammans med pensionsförmåner i syfte att höja pensionsbeloppet upp till 750 euro enligt led a, upp till 600 euro enligt led b eller upp till 500 euro enligt led c.

24. Vidare är det ostridigt att klaganden, i egenskap av en person som har representerat nationen i en lagsport, har särbehandlats i förhållande till sina lagkamrater endast av det skälet att han, till skillnad från sina lagkamrater, inte är slovakisk medborgare, trots att även han, genom sina insatser och sin kapacitet, har bidragit till landslagets gemensamma resultat.

³ Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105 och beslut av den 28 november 2013, Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810.

25. Den hänskjutande domstolen anger att den, innan den beslutade att hänskjuta tolkningsfrågan för ett förhandsavgörande, i detalj analyserat praxis från Europeiska unionens domstol i liknande fall, nämligen dom av den 22 juni 2011, Landotvã,⁴ dom av den 16 september 2015, kommissionen/Republiken Slovakien⁵ rörande julbonusar och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Republiken Slovakien,⁶C-433/13, men kommit fram till att slutsatserna i dessa domar inte är tillämpliga på förevarande mål.

26. Den hänskjutande domstolen har därför vilandeförklarat målet och ställt följande fråga för förhandsavgörande:

”Kan, under de i det nationella målet aktuella omständigheterna, artikel 1 w, artikel 4 och artikel 5 i [förordning nr 883/2004], beaktade tillsammans med rätten till social trygghet och sociala förmåner, enligt artikel 34.1 och 34.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas på så sätt, att de utgör hinder för att tillämpa en nationell bestämmelse, enligt vilken det slovakiska socialförsäkringsorganet beaktar en sökandes medborgarskap såsom ett grundläggande villkor för en förmån som utges, som ett tillägg till ålderspensionen, till idrottsutövare som representerat nationen, även om bestämmelsen innehåller ytterligare ett krav, nämligen att ha representerat de rättsliga föregångarna till denna nation, däribland Tjeckoslovakiska socialistiska republiken?”

27. Skriftliga yttranden har getts in till domstolen av Republiken Tjeckien, Republiken Slovakien och Europeiska kommissionen. Samtliga tre deltog i förhandlingen den 7 maj 2019.

III. Sammanfattning av skriftliga yttranden

28. Republiken Tjeckien har gjort gällande att tilläggsförmånen i fråga utan tvekan omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Enligt domstolens fasta praxis kan en förmån anses vara en social trygghetsförmån endast om den beviljas mottagaren, utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov, på grundval av en situation som definieras i lag och den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.⁷

29. För det första är tilläggsförmånen en rättighet enligt slovakisk rätt. Det är därför inte en valfri förmån utan snarare en obligatorisk betalning. För det andra betalas den automatiskt till dem som uppfyller objektiva kriterier, det vill säga som har representerat Slovakien eller dess föregångare vid angivna internationella sportevenemang. Följden är att det inte föreligger någon möjlighet till individuell eller skönsmässig bedömning och den behöriga myndigheten tar inte hänsyn till sökandens behov. För det tredje är tilläggsförmånen ett komplement till ålderspensionen mot bakgrund av att den betalas regelbundet och tillsammans med ålderspensionen. Det är därför en pension i den mening som avses i artikel 1 w i förordning nr 883/2004 som även avser tillägg till pensioner.⁸ Tilläggsförmånen utgör samtidigt en förmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 3.1 d i förordning nr 883/2004 enligt domstolens praxis.⁹ Förhållandet att den tilläggsförmån som betalas inte beror på storleken på den lön som betalats eller försäkringstiden ändrar inte denna bedömning.¹⁰

4 C-399/09, EU:C:2011:415.

5 C-361/13, EU:C:2015:601.

6 Dom av den 16 september 2015, C-433/13, EU:C:2015:602.

7 I detta avseende har Republiken Tjeckien åberopat dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 15), och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 71). Syftet och villkoren för beviljande är avgörande och inte om förmånen kvalificeras som en social trygghetsförmån i nationell lagstiftning av medlemsstaten. Se dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 14), och dom av den 10 oktober 1996, Zachow (C-245/94 och C-312/94, EU:C:1996:379, punkt 17), och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 70).

8 Republiken Tjeckien har i detta avseende åberopat dom av den 20 januari 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, punkt 27).

9 Republiken Tjeckien har åberopat dom av den 30 maj 2018 Czerwinski (C-517/16, EU:C:2018:350, punkt 45).

10 Här åberopar Republiken Tjeckien dom av den 20 januari 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, punkt 29).

30. Att villkora betalning av tilläggsförmånen med krav på medborgarskap står därför i strid med artikel 4 i förordning nr 883/2004. Den avgörande faktorn för beviljande av tilläggsförmånen är huruvida den berörda personen har representerat staten eller dess föregångare och uppnått det resultat som krävs och inte huruvida personen är medborgare i den berörda medlemsstaten.

31. Republiken Slovakien har bestritt denna tolkning av unionsrätten. Den har framhållit att den ursprungliga tanken var att Republikerna Tjeckien och Slovakien skulle ha en samordnad behandling av tilläggsförmånen i fråga där båda länderna skulle betala det till i landet bosatta personer som hade representerat Republiken Tjeckoslovakien vid de angivna sportevenemangen oavsett om de var tjecker eller slovakier och förutsatt att detta inte ledde till dubbel betalning. Av detta skäl föreslog inte Republiken Slovakien först att begränsa utbetalning av tilläggsförmånen till att gälla slovakiska medborgare. Den gjorde det först när Republiken Tjeckien underlät att lagstifta om att utsträcka betalning av tilläggsförmånen till slovakiska medborgare som var bosatta i Republiken Tjeckien. Om Slovakien således nödgades ändra lagen skulle tilläggsförmånen tillhandahållas slovakiska medborgare som är bosatta i både Republiken Tjeckien och Republiken Slovakien tillsammans med tjeckiska medborgare som är bosatta i Slovakien.

32. Republiken Slovakien har påstått att tilläggsförmånen i fråga inte är en social trygghetsbetalning enligt förordning nr 883/2004 och inte heller en särskild icke-avgiftsfinansierad förmån enligt artikel 3.3 och artikel 70 i samma förordning.

33. Med avseende på de förstnämnda förmånerna avgörs denna fråga av tilläggsförmånens grundläggande kännetecken, särskilt dess syfte och villkoren för dess beviljande. Den omfattas inte av någon av de risker som räknas upp i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.¹¹ Det är inte en ålderspension enligt domstolens praxis.¹² Tilläggsförmånen betalas oberoende av ålderspension. Den betalas även om den tidigare idrottsmannen eller idrottskvinnan inte uppstår någon pension. Den betalas inte när ålderspensionen överstiger en viss gräns.¹³ Inte heller betalas tilläggsförmånen ur samma budget som ålderspensionen. Det betalas direkt av staten. Inte heller syftar tilläggsförmånen till att täcka mottagarnas behov.¹⁴ Dess syfte är bland annat snarare att belöna högrepresterande idrottsutövare för deras prestationer och att uppmuntra unga idrottsutövare. Inte heller bestäms det belopp som betalas ut av erlagda bidrag eller av försäkringstid.¹⁵

34. Med avseende på de särskilda icke-avgiftsfinansierade förmånerna enligt artikel 3.3 och artikel 70 i förordning nr 883/2004 har Republiken Slovakien framhållit att tilläggsförmånen inte omfattas av någon av de risker som anges i artikel 3.1. Inte heller avser den att garantera en minimiinkomst. Inte heller utgör den en förmån för funktionshindrade enligt artikel 70.2 a eller är ett sådant tillägg som avses i bilaga X till förordning nr 883/2004 som krävs enligt artikel 70.2 c.

35. Artikel 34 i stadgan ändrar inte Republiken Slovakiens inställning. Tilläggsförmånen i fråga ligger utanför tillämpningsområdet för unionsrätten.¹⁶

11 Republiken Slovakien hänvisar till dom av den 25 juli 2018, A (Assistance for a disabled person) (C-679/16, EU:C:2018:601, punkterna 32 och 33).

12 Republiken Slovakien hänvisar till dom av den 16 december 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 56).

13 Republiken Slovakien har åberopat dom av den 20 januari 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, punkt 27), och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 56).

14 Republiken Slovakien hänvisar till dom av den 5 juli 1983, Valentini (C-171/82, EU:C:1983:189, punkt 14), och dom av den 16 december 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 55).

15 Dom av den 5 juli 1983, Valentini (171/82, EU:C:1983:189, punkt 14).

16 Republiken Slovakien hänvisar till dom av den 16 september 2004, Baldinger (C-386/02, EU:C:2004:535).

36. Kommissionen har framhållit att tilläggsförmånen i fråga egentligen endast gäller för dem som uppnått pensionsåldern och som begärt ålderspension. Det förhållandet att den är en kompletterande betalning utesluter inte att den är en ålderspension enligt förordning nr 883/2004.¹⁷ Men kommissionen är samtidigt inte säker på att tilläggsförmånen omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Den är ett tillägg för att belöna exceptionella prestationer för att ha representerat landet som utgår till en liten krets av personer. Kommissionens slutsats är således att tillägget i fråga inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 men att det bör övervägas huruvida det omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 492/2011¹⁸ och bestämmelserna i FEUF.

37. Kommissionens slutsats är emellertid att det inte är nödvändigt att avgöra huruvida tilläggsförmånen är en social förmån enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011¹⁹ då det är möjligt att besvara tolkningsfrågan på grundval av primärrätten i FEUF.

38. I detta sammanhang hänvisar kommissionen till artikel 18 FEUF och domstolens avgörande i målet *Tas Hagen och Tas*²⁰ som enligt kommissionen gör det möjligt för klaganden att åberopa sin ställning som arbetstagare enligt artikel 45 FEUF.

IV. Bedömning

39. Tilläggsförmånen omfattas varken av förordning nr 883/2004, förordning nr 492/2011 eller unionens primärrätt om fri rörlighet som anförts av kommissionen.²¹ Vid detta förhållande finns inte något utrymme för tillämpning av artikel 34 i stadgan, eftersom situationen i det nationella målet inte "regleras" av unionsrätten.²²

40. Med avseende på förordning nr 883/2004 är det domstolens fasta praxis att "distinktionen mellan förmåner som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och förmåner som omfattas av detta, i huvudsak ska göras utifrån förmånernas grundläggande kännetecken, bland annat syftet och villkoren för beviljande, och inte vara beroende av om en viss förmån kvalificeras som en social trygghetsförmån eller inte i nationell lagstiftning".²³ För att en nationell lagstiftning ska omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 krävs det under alla omständigheter att den avser någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 3.1 i den förordningen.²⁴

41. Tilläggsförmånen i fråga i detta mål täcker inte någon av de risker som uttryckligen förtecknas i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 (angivna ovan i punkt 8). Domstolen har genomgående slagit fast att en förmån anses vara en social trygghetsförmån dels om den beviljas förmånstagaren utan någon individuell och skönmässig bedömning av personliga behov, på grundval av en situation som definieras i lag, dels om den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 3.1 i

17 Kommissionen hänvisar till dom av den 20 januari 2005, *Noteboom* (C-101/04, EU:C:2005:51, punkterna 25–29), dom av den 16 december 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 55), och dom av den 30 maj 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, punkterna 33 och 34 och där angiven rättspraxis).

18 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1).

19 Kommissionen hänvisar till dom av den 31 maj 1979, *Even och ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144), dom av den 27 september 1988, *Matteucci* (235/87, EU:C:1988:460, punkt 16), och dom av den 16 september 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535, punkterna 17–19).

20 Dom av den 26 oktober 2016, C-192/05, EU:C:2006:676, punkterna 16, 30 och domslutet.

21 Den situation som föreligger i det nationella målet är därför i grunden olik den som domstolen prövade i sin dom av den 22 juni 2011, *Landtová* (C-399/09, EU:C:2011:415).

22 Se till exempel dom av den 8 maj 2019, *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 63).

23 Dom av den 30 maj 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, punkt 33 och där angiven rättspraxis), och dom av den 25 juli 2018, *A* (C-679/16, EU:C:2018:601, punkt 31).

24 Dom av den 30 maj 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

förordning nr 883/2004.²⁵ Tilläggsförmånen är snarare en belöning för prestationer vid internationella sportevenemang och representation för nationen. Det förhållandet att det i praktiken betalas till personer som har uppnått pensionsåldern är inte tillräckligt för att räkna det som förmåner vid ålderdom enligt artikel 3.1. Som förklarades av ombudet för Slovakien vid förhandlingen är tilläggsförmånen endast kopplad till mottagare av ålderspension som erhåller den maximala förmån som anges i nationell lag så att det erhållna beloppet måste sättas ned för dessa personer. Mottagande av pension saknar rättslig betydelse för rätten till tilläggsförmånen.

42. Enligt domstolens fasta praxis ska vid bestämmandet av huruvida tilläggsförmånen kan betecknas som en "förmån vid ålderdom" i den mening som avses i artikel 3.1 d i förordning nr 883/2004, och följaktligen som en social trygghetsförmån, de grundläggande kännetecknen för denna förmån beaktas, i synnerhet syftet och villkoren för dess beviljande.²⁶

43. Tilläggsförmånen i fråga beviljas personer som har utfört framstående prestationer i internationella sportevenemang. Det är avsett som en belöning för denna prestation och uppmuntran till yngre idrottsutövare. Min slutsats är därför att tilläggsförmånen är mer besläktad med det jultillägg som var aktuellt i målet kommissionen/Slovakien,²⁷ där domstolen fann att det inte utgjorde en förmån vid ålderdom enligt artikel 3.1 d i förordning nr 883/2004, än semesterersättningen som uteslutande betalades till dem som hade rätt till ålderspension eller efterlevandepension och som finansierades ur samma källor som pensionen i domstolens dom i målet Noteboom²⁸ och som befanns utgöra en förmån vid ålderdom.²⁹ Här betalas inte tilläggsförmånen ur samma källor som pensioner utan finansieras snarare direkt av staten och, som förklarats ovan, inte har någon koppling till pensionssystemet bortsett från en nedsättning för tidigare idrottsmän som uppstår maximal ålderspension enligt slovakisk rätt.

44. Medan betalningen i målet kommissionen/Slovakien gjordes till en vittomfattande grupp av mottagare och förmånen i det nu aktuella nationella målet utbetalas till en avgränsad grupp framhåller denna avskilda grupp av mottagare, som ju är kopplad till prestationer i sportevenemang på elitnivå, skillnaden i förhållande till dem som mottagit tilläggen som sammanhänger med ålderspensionen.

45. Vad gäller särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner enligt artiklarna 3.3 och artikel 70 i förordning nr 883/2004 delar jag Republiken Slovakiens inställning som angetts i punkt 34 ovan att det är omöjligt att få tilläggsförmånen i fråga att passa in under artikel 70. Jag konstaterar att artikel 3.5 a uttryckligen undantar "socialhjälp" från tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004³⁰ och att artikel 70.2 a i) i förordning nr 883/2004 hänvisar tillbaka till grenarna av den sociala tryggheten som anges i artikel 3.1 och måste vara en tilläggsförmån, en ersättningsförmån eller träda i en annan förmåns ställe till skydd för någon av de risker som anges i artikel 3.1.³¹ Som jag förklarar ovan i punkt 41 har jag kommit till slutsatsen att tilläggsförmånen i fråga inte avser någon av de kategorier som anges i den bestämmelsen utan att den snarare är en specialförmån för utomordentliga idrottsliga prestationer. Tilläggsförmånen avses inte i Bilaga X i förordning nr 883/2004, och syftar inte till att ge en minimiinkomst.

25 Dom av den 14 mars 2019, Dreyer (C-372/18, EU:C:2019:206, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

26 Dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 54).

27 Dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601).

28 Dom av den 20 januari 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, punkt 27).

29 Enligt artikel 4.1 c i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 (EGT L 209, 1998, s. 1). Bestämmelsen upphävdes genom artikel 90 i förordning nr 883/2004.

30 Se till exempel dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkterna 11, 12, och 14).

31 Jämför dom av den 29 april 2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269), där den aktuella utbetalningen bedömdes vara en särskild icke avgiftsfinansierad förmån på grund av att den utgjorde ett pensionstillägg.

46. Inte heller omfattas tilläggsförmånen av artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 såsom en ”social förmån” vars väsentliga kännetecken undantar förmåner som är knutna till statlig tjänst. Ett system för officiellt nationellt erkännande kan inte omfattas av artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.³² Vidare är utebliven betalning av tilläggsförmånen till tjeckiska medborgare som är bosatta i Slovakien inte förenligt med underlättande av rörlighet för arbetstagare³³ med avseende på ett litet antal arbetstagare i EU, nämligen tjeckiska medborgare som har representerat den tidigare Republiken Tjeckoslovakien och som avser att flytta från Republiken Tjeckien till Republiken Slovakien.

47. Med andra ord leder utebliven betalning av tilläggsförmånen till andra än slovakiska medborgare inte till någon total eller omfattande avskräckande verkan inom EU från att flytta till Slovakien för arbete³⁴ där denna verkan har sitt ursprung i de slovakiska myndigheternas vägran att betala en tilläggsförmån till tjeckiska medborgare fastän – såsom angetts i de skriftliga yttrandena från den slovakiska regeringen och av dess ombud vid förhandlingen – samtal inletts mellan de båda medlemsstaterna före utfärdandet av lagen i fråga i det nationella målet och ett samordnat svar förutsågs i vilket båda länderna skulle betala tilläggsförmånen i fråga till sina egna medborgare oavsett var de var bosatta.

48. Kommissionens åberopande av domstolens avgörande i målet *Tas Hagen* bygger på en missuppfattning. Den nederländska regeringens vägran att betala sina egna medborgare en förmån, som den beviljade civila krigsoffer, beroende på deras bosättning i Spanien omfattades av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 18 EG i stället för att anses utgöra en rent intern angelägenhet just på grund av att de berörda personerna hade utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i Spanien som var en annan medlemsstat än den i vilken de var medborgare.³⁵ Domstolen konstaterade att därav följer att K. Tas-Hagens och R.A. Tas utövande av en rättighet enligt gemenskapens rättsordning har påverkat deras rättigheter att erhålla en förmån enligt nationell rätt. En sådan situation kan därför inte anses rent intern och utan anknytning till gemenskapsrätten.³⁶

49. Det är emellertid ostridigt att klaganden aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 45 FEUF. Domstolens avgörande i målet *Tas Hagen* skulle visserligen passa in i en tvist mellan en tjeckisk medborgare och det tjeckiska sociala trygghetsystemet för det fall betalning av en förmån vägrades på grund av att en tjeckisk medborgare utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än Republiken Tjeckien, inbegripet Republiken Slovakien, men sådana omständigheter föreligger inte i det nationella målet. Det nationella målet gäller en tjeckisk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet i förhållande till den medlemsstat i vilken han är bosatt, det vill säga Slovakien, och i vilken han alltid varit bosatt efter den medlemsstatens anslutning till Europeiska unionen.

50. Tvisten omfattas inte av unionsrättens materiella tillämpningsområde varför artikel 34 i stadgan inte är tillämplig.

32 Dom av den 31 maj 1979, *Even och ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144, punkterna 23 och 24). Se också dom av den 16 september 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535, punkterna 17 och 19).

33 Dom av den 27 mars 1985, *Hoeckx* (249/83, EU:C:1985:139, punkt 20).

34 Jämför situationen som prövades av domstolen i dom av den 10 mars 1993, *kommissionen/Luxemburg* (C-111/91, EU:C:1993:92), om föreskriven bosättningsperiod i Luxemburg för utbetalning av bidrag vid barns födelse och vid moderskap. Detta påverkade alla kvinnliga unionsmedborgare.

35 Dom av den 26 oktober 2006, *Tas-Hagen och Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 25).

36 *Ibidem*, punkt 28.

V. Förslag till avgörande

51. Jag föreslår därför följande svar på den fråga som ställts av Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien):

”Under de omständigheter som föreligger i det nationella målet är det inte möjligt att tolka artikel 1 w, artikel 4 och artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004| av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i förening med rätten till social trygghet och sociala förmåner som fastställs i artikel 34.1 och 2 i stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter, på så sätt att de utgör hinder för tillämpning av en bestämmelse i nationell lagstiftning enligt vilken det slovakiska organet för social trygghet ska ta hänsyn till en sökandes medborgarskap som ett grundläggande villkor vid fastställande av en nationell idrottsutövars rätt till en förmån utöver ålderspension även om ett annat lagstadgat krav – nämligen att ha representerat de rättsliga föregångarna till staten, inbegripet Tjeckoslovakiska socialistiska republiken – också utgör en del i denna nationella bestämmelse.”