Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. juli 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF og 21 TEUF – retten til at færdes og tage ophold på medlemsstaternes område – social sikring – forordning (EF) nr. 883/2004 – social bistand – ydelser ved sygdom – tjenesteydelser til handicappede – forpligtelse i henhold til national lovgivning, som pålægger en kommune i en medlemsstat at stille personlig bistand til rådighed for en af de dér bosiddende personer under dennes videregående studier i en anden medlemsstat«

I sag C-679/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 23. december 2016, indgået til Domstolen den 30. december 2016, i sagen indledt af

A

procesdeltager:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og J. Pavliš, som befuldmægtigede,

– den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved D. Martin og I. Koskinen, som befuldmægtigede,

* Processprog: finsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 31. januar 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt af artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 988/2009 af 16. september 2009 (EUT 2009, L 284, s. 43) (herefter »forordning nr. 883/2004«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag iværksat af A vedrørende ydelse af personlig bistand fra Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (afdelingen for enkelttilfælde ved social-og sundhedsudvalget i byen Espoo, Finland, herefter »Espoo kommune«) til A i Tallinn, Estland, hvor A gennemfører et treårigt jurastudium på fuld tid.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap, der blev indgået i New York den 13. december 2006 (*United Nations Treaty Series*, bind 2515, s. 3, herefter »konventionen om rettigheder for personer med handicap«), trådte i kraft den 3. maj 2008. Den blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 (EUT 2010, L 23, s. 35).

4 Artikel 19 i konventionen om rettigheder for personer med handicap med overskriften »Retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundslivet« bestemmer:

»Deltagerstaterne […] skal træffe effektive og passende foranstaltninger til at gøre det lettere for personer med handicap fuldt ud at nyde denne rettighed samt fuldt ud at blive inkluderet og deltage i samfundet, herunder ved at sikre:

[…]

b) at personer med handicap har adgang til et udvalg af støttetilbud i hjemmet og på boligområdet samt andre lokale støttetilbud, herunder den nødvendige personlige bistand for at kunne leve og være inkluderet i samfundet samt for at forebygge isolation fra eller udskillelse af samfundet

[…]«

5 Domstolen har fastslået, at bestemmelserne i denne konvention er en integrerende del af Unionens retsorden, og at EU-rettens bestemmelser i videst muligt omfang bør fortolkes i overensstemmelse med nævnte konvention (dom af 11.4.2013, HK Danmark, C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222, præmis 30 og 32).

6 Republikken Finland ratificerede konventionen om rettigheder for personer med handicap og den valgfrie protokol til konventionen den 11. maj 2016. Konventionen og den valgfrie protokol hertil trådte i kraft i denne medlemsstat den 10. juni 2016.

EU-retten

7 Det anføres i 15. betragtning til forordning nr. 883/2004:

»Personer, der flytter inden for Fællesskabet, bør kun være omfattet af den sociale sikringsordning i én enkelt medlemsstat, således at samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som kan opstå som følge heraf, undgås.«

8 Forordningens artikel 1, litra j)-l), foreskriver følgende definitioner:

»j) »bopæl«: det sted, hvor en person har sit sædvanlige opholdssted

k) »ophold«: midlertidigt ophold

l) »lovgivning«: i forhold til enhver medlemsstat love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 3, stk. 1, nævnte sociale sikringsgrene.

[…]«

9 Den nævnte forordnings 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 kontantydelser, der er omfattet af artikel 70.

[…]

5. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

a) social og sundhedsmæssig forsorg

[…]«

10 Artikel 9 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Erklæringer fra medlemsstaterne vedrørende denne forordnings anvendelsesområde« bestemmer navnlig, at medlemsstaterne hvert år skriftligt giver Europa-Kommissionen meddelelse om de love og ordninger, der er omhandlet i forordningens artikel 3.

11 I afsnit II i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes« fastsætter artikel 11, stk. 1 og 3:

»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

[…]

3. Med forbehold af artikel 12-16:

a) er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning

[…]

e) er alle andre personer, som ikke falder ind under litra a)-d), omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, dog uden at tilsidesætte bestemmelser i denne forordning, som sikrer de pågældende ret til ydelser efter lovgivningen i en eller flere andre medlemsstater.«

Finsk ret

Lov om social bistand

12 § 13, nr. 1, i sosiaalihuoltolaki (lov om social bistand) (17.9.1982/710) bestemmer:

»Kommunen skal inden for rammerne af sine opgaver i tilknytning til social bistand og under overholdelse af det indhold og omfang, der er fastsat i lovgivningen, varetage:

1) tilrettelæggelsen af sociale tjenesteydelser for sine indbyggere

[…]«

13 I henhold til § 14, stk. 1, i loven om social bistand:

»forstås ved en »indbygger« i kommunen i denne lovs forstand en person, der har bopæl i kommunen i henhold til väestökirjalaki (lov om civilstandsregistre) (141/69).

[…]«

Lov om de tjenesteydelser og støtteforanstaltninger, der skal tilrettelægges på grundlag af handicappet

14 § 1 i laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (lov om de tjenesteydelser og støtteforanstaltninger, der skal tilrettelægges på grundlag af handicappet) (3.4.1987/380), i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov om tjenesteydelser til handicappede«), bestemmer:

»Formålet med loven er at skabe muligheder for, at mennesker med handicap kan leve og være aktive sammen med andre som ligeværdige medlemmer af samfundet, samt at forebygge og fjerne ulemper og hindringer forvoldt af handicappet.«

15 Denne lovs § 3 med overskriften »Ansvar for tilrettelæggelse af tjenesteydelser og støtteforanstaltninger« bestemmer:

»Kommunen er forpligtet til at påse, at tjenesteydelser og støtteforanstaltninger til handicappede tilbydes således, at de indholds- og omfangsmæssigt dækker behovet i kommunen.

I forbindelse med tilbud om tjenesteydelser og støtteforanstaltninger i henhold til denne lov skal der tages hensyn til brugerens individuelle behov for bistand.«

16 Dette lovs artikel 8 med overskriften »Tjenesteydelser til handicappede« foreskriver i stk. 2:

»Kommunen skal tilbyde en person med alvorligt handicap rimelige transporttjenester med ledsager, bistand til udførelse af dagligdags gøremål, personlig bistand og en bolig med støtte, såfremt personen på grund af sit handicap eller sin sygdom ubetinget er afhængig af tjenesteydelser for at kunne klare almindelige hverdagsaktiviteter. Kommunen er dog ikke forpligtet til at stille en bolig med støtte til rådighed eller til at yde en [personlig] støtte, hvis personen med alvorligt handicaps plejebehov ikke kan garanteres inden for rammerne af omsorgstilbud i lokalområdet.«

17 Samme lovs § 8c med overskriften »Personlig bistand« bestemmer:

»»Personlig bistand« i denne lovs forstand er den hjælp, som er absolut nødvendig for personer med alvorligt handicap i og uden for hjemmet:

1) i forbindelse med udførelse af dagligdags gøremål

2) i forbindelse med arbejde og studium

3) i forbindelse med fritidsaktiviteter

4) i forbindelse med deltagelse i samfundslivet eller

5) i forbindelse med opretholdelse af social interaktion.

Formålet med den personlige bistand er at hjælpe personer med alvorligt handicap til at gennemføre deres egne valg i forbindelse med udøvelsen af de i stk. 1 anførte aktiviteter. Tilrettelæggelsen af personlig bistand forudsætter, at personen med alvorligt handicap har ressourcer til at bestemme indholdet af og retningslinjerne for gennemførelse af bistanden.

For så vidt angår tilbud om personlig bistand anses personer, der på grund af handicap eller sygdom af langvarig eller fremadskridende karakter ubetinget og gentagne gange har brug for en anden persons hjælp til at klare de i stk. 1 anførte aktiviteter, for personer med alvorligt handicap, uden at dette behov hovedsageligt skyldes aldersbestemte sygdomme og funktionsnedsættelser.

Der ydes personlig bistand til udførelse af dagligdags gøremål samt til arbejde og studium, i det omfang en alvorligt handicappet person har et ubetinget behov herfor.

I forbindelse med de ovenfor i stk. 1, nr. 3-5, omhandlede aktiviteter skal der ydes personlig bistand i mindst 30 timer om måneden, såfremt et lavere antal timer ikke gør det muligt at sikre den absolut nødvendige bistand til den alvorligt handicappede person.«

18 § 8d i loven om tjenesteydelser til handicappede med overskriften »Fremgangsmåder ved ydelse af personlig bistand« har følgende ordlyd:

»I forbindelse med afgørelsen om betingelserne for tilrådighedsstillelse af personlig bistand og tilbud om personlig bistand tager kommunen hensyn til den alvorligt handicappede persons synspunkter og ønsker samt det individuelle behov for bistand, der er defineret i en tjenesteydelsesplan, og livsomstændighederne som helhed.

Kommunen kan tilbyde personlig bistand på følgende vis:

1) Alvorligt handicappede personer får godtgjort de omkostninger, der er forbundet med ansættelsen af en hjælper, herunder de lovpligtige bidrag og ydelser, som skal afholdes af arbejdsgiveren, samt andre rimelige nødvendige omkostninger i forbindelse med hjælperen.

2) Der udleveres servicekuponer med en passende værdi i henhold til Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki (lov om værdikuponer til tjenesteydelser inden for social og sundhedsbistand) (569/2009) til alvorligt handicappede personer til køb af tjenesteydelser i form af bistand.

3) Alvorligt handicappede personer får stillet tjenesteydelser i form af bistand fra en hjælper til rådighed af offentlige eller private tjenesteudbydere, idet kommunen enten selv eller, efter aftale, i samarbejde med en eller flere andre kommuner leverer tjenesteydelser til sådanne personer.

I det i stk. 2, nr. 1, ovenfor nævnte tilfælde skal den alvorligt handicappede person i givet fald vejledes og hjælpes i spørgsmål vedrørende ansættelse af hjælperen.

Den i stk. 2, nr. 1, ovenfor omhandlede personlige hjælper kan ikke være en forælder eller en anden person tæt på den alvorligt handicappede person, medmindre der findes en særlig vigtig begrundelse for, at dette er i den handicappedes interesse.«

Lov om gebyrer inden for social- og sundhedsbistand

19 § 4 i Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki [lov om gebyrer inden for social- og sundhedsbistand (3.8.1992/734)] med overskriften »Gratis sociale ydelser« foreskriver i stk. 5:

»Følgende sociale tjenesteydelser er gratis:

[…]

5) de i § 8, stk. 1, i [lov om tjenesteydelser til handicappede] omhandlede ydelser, den i § 8, stk. 2, omhandlede bistand til dagligdags gøremål, med undtagelse af transport og måltider, personlig bistand samt særlig bistand i forbindelse med en bolig med støtte og de i § 11 omhandlede undersøgelser; der kan ikke desto mindre opkræves særlige udgifter forbundet med en bolig med støtte og udgifter forbundet med personlig bistand, hvis den berørte modtager godtgørelse for disse udgifter i medfør af anden lovgivning end [lov om tjenesteydelser til handicappede].«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Sagsøgeren i hovedsagen, [herefter »A«,] er født i 1992 og er bosiddende i Espoo i Finland. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har A et betydeligt behov for hjælp, navnlig til dagligdags opgaver. Espoo kommune har derfor stillet en personlig hjælper til hans rådighed, således at han har kunnet tage en videregående uddannelse, som han har gennemført i Finland.

21 I august 2013 ansøgte A Espoo kommune om personlig bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede i omkring fem timer om ugen til dagligdags opgaver, herunder indkøb, tøjvask og rengøring. På datoen for indgivelsen af anmodningen var A i færd med at flytte til Tallinn i Estland for at gennemføre et treårigt jurastudium på fuld tid, hvilket indebar, at han skulle tilbringe tre eller fire dage om ugen i den estiske hovedstad, idet han agtede at vende tilbage til Espoo hver weekend. De ydelser, der blev anmodet om, skulle således ydes uden for Finland.

22 Ved afgørelse af 12. november 2013, som blev stadfæstet ved afgørelse af 4. februar 2014, truffet efter en administrativ rekurs, blev der givet afslag på A's anmodning om personlig bistand med den begrundelse, at hans ophold i udlandet ikke kunne betegnes som lejlighedsvist ophold, selv om hans bopælskommune forblev uændret. Espoo kommune fandt, at den ikke var forpligtet til at tilbyde tjenesteydelser og støtteforanstaltninger uden for Finland, da denne type opholds karakter nærmer sig begrebet »permanent ophold«. Kommunen fastslog derudover, at personlig bistand kan ydes uden for

Finland under ferie- eller forretningsrejser, idet der ikke ydes godtgørelse, såfremt personens bopælskommune ændres på grund af ophold uden for Finland, eller såfremt personen i øvrigt har varigt eller sædvanligt ophold uden for Finland.

23 Ved dom af 27. juni 2014 stadfæstede Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland) i det væsentlige denne begrundelse og forkastede et søgsmål anlagt af A til prøvelse af afslaget på personlig bistand.

24 Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland), ved hvilken der er iværksat appel til prøvelse af den pågældende dom, er af den opfattelse, at en præjudiciel afgørelse fra Domstolen er nødvendig for en løsning af tvisten i hovedsagen.

25 Den forelæggende ret har i denne forbindelse bemærket, at personlig bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede er en tjenesteydelse, som kommunen specifikt har pligt til at tilbyde, og at personer, der opfylder betingelserne for at anmode derom, har en subjektiv ret til denne bistand, som skal indrømmes enhver person med alvorligt handicap som omhandlet i denne lov, hvis ydelsen er nødvendig, henset til den berørte persons individuelle behov.

26 Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at selv om det er uomtvistet, at A's bopælskommune i henhold til national ret stadig er Espoo, selv om han studerer i den estiske hovedstad, kan der hverken af ordlyden af lov om tjenesteydelser til handicappede eller forarbejderne dertil udledes en forpligtelse til at tildele den hjælp, der er anmodet om, i forbindelse med ophold uden for Finland.

27 Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder i denne forbindelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i den tvist, der er indbragt for den. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om den personlige bistand, der foreskrives ved loven om tjenesteydelser til handicappede, henset til dens særlige karakteristika, skal betegnes som en »ydelse ved sygdom«, i hvilket tilfælde den henhører under det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, eller om der er tale om en ydelse i tilknytning til social bistand, som derfor ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) hælder mod den sidstnævnte mulighed og ønsker for det andet oplyst, om EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab er til hinder for, at der gives afslag på personlig bistand i hovedsagen.

28 Under disse omstændigheder har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør en ydelse som den personlige bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede en »ydelse ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Foreligger der en restriktion for unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF, når tilkendelsen af en ydelse som personlig bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede i udlandet ikke er reguleret særskilt, og betingelserne for tilkendelsen af ydelsen fortolkes således, at den personlige bistand ikke tilkendes i en anden medlemsstat, hvor den pågældende person følger et treårigt studium, der afsluttes med en kompetencegivende eksamen?

– Har det betydning for bedømmelsen af sagen, at en person i Finland kan tilkendes en ydelse som den personlige bistand i en anden kommune end bopælskommunen, f.eks. hvis den pågældende studerer i en anden finsk kommune?

– Er de rettigheder, der følger af artikel 19 i [konventionen] om rettigheder for personer med handicap, henset til EU-retten, af betydning for bedømmelsen af sagen?

3) Såfremt Domstolen ved besvarelsen af det andet […] spørgsmål fastslår, at fortolkningen af den nationale lovgivning, således som den har fundet sted i den foreliggende sag, udgør en restriktion for den frie bevægelighed: Kan en sådan restriktion alligevel være begrundet i tvingende almene hensyn, der følger af kommunens forpligtelse til at føre tilsyn med tilrådighedsstillelsen af den personlige bistand, kommunens mulighed for at vælge passende betingelser for tilrådighedsstillelsen af bistanden og opretholdelsen af sammenhængen i og effektiviteten af ordningen for personlig bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

29 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand, der bl.a. består i afholdelse af udgifterne til dagligdags aktiviteter for en person med alvorligt handicap med det formål at sætte denne person, der er økonomisk inaktiv, i stand til at gennemføre en videregående uddannelse, er omfattet af begrebet »ydelse ved sygdom« som omhandlet i denne bestemmelse.

30 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at Republikken Finland ikke har meddelt, at loven om tjenesteydelser til handicappede er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at den omstændighed, at en medlemsstat har undladt, som foreskrevet i artikel 9 i forordning nr. 883/2004, at meddele en erklæring om, at en national lov vedrører denne forordning, ikke i sig selv kan bevirke, at denne lov ikke falder ind under forordningens materielle anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 11.7.1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.9.2013, Hliddal og Bornand, C-216/12 og C-217/12, EU:C:2013:568, præmis 46).

31 Hvad angår sondringen mellem ydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, og ydelser, der ikke er omfattet af denne forordning, må det fremhæves, at denne sondring hovedsagelig er 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 eller ej (jf. i denne retning dom af 5.3.1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 19, af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 70, og af 30.5.2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, præmis 33).

32 Det fremgår således af fast retspraksis, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den for det første tildeles de berettigede uden nogen individuel bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og forudsat for det andet, at den vedrører én af de sociale risici, der udtrykkelig er anført i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (jf. bl.a. dom af 27.3.1985, 249/83, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, præmis 12-14, af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 71, og af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 20).

33 Da de to i foregående præmis nævnte betingelser er kumulative, bevirker en manglende opfyldelse af en af dem, at den pågældende ydelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.

34 For så vidt angår den første af de to betingelser bemærkes, at den 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 dom af 16.7.1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, præmis 17, og af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 73).

35 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at selv om der tages hensyn til de personlige behov, som personer med et alvorligt handicap har, ved tildelingen af den personlige bistand, der er omhandlet i loven om tjenesteydelser til handicappede, har de ydelsesberettigede i henhold til denne lov en »subjektiv ret« til at få tildelt personlig bistand på grundlag af lovbestemte kriterier, uafhængigt af niveauet for deres indtægter.

36 Den finske og den svenske regering er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede ydelse kan sidestilles med den ydelse, der gav anledning til dom af 16. september 2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602), eftersom der tages hensyn til den ydelsesberettigedes personlige behov og til den skønsmargen, der er indrømmet kommunen med hensyn til retningslinjerne for levering af personlig bistand og størrelsen af denne, således at ydelsen ikke opfylder den første af de i denne doms præmis 32 nævnte betingelser, og at ydelsen derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004. Såvel Kommissionen som den tjekkiske regering er derimod af den opfattelse, at ydelsen opfylder denne betingelse.

37 I dom af 16. september 2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602), fastslog Domstolen dels, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at kriterierne i den slovakiske lov om de forskellige socialmedicinske undersøgelser, der skal foretages, gav ret til de omhandlede ydelser, uden at den kompetente myndighed rådede over en skønsmargen for så vidt angår tilkendelsen af dem, dels, at det fremgik af denne lov, at retten til en godtgørelse som kompensation opstår på grundlag af en gyldig afgørelse fra den kompetente myndighed om anerkendelsen af denne ret, hvilket støttede den slovakiske regerings holdning om, at administrationen rådede over en skønsmargen i forbindelse ved tilkendelsen af de omhandlede ydelser.

38 Som generaladvokaten har anført i punkt 42 i sit forslag til afgørelse, følger det deraf, at den skønsmæssige bedømmelse af de individuelle behov for den person, der er berettiget til de omhandlede ydelser, først og fremmest skal vedrøre tilkendelse af retten til ydelsen for at udelukke, at den første af de i denne doms præmis 32 nævnte betingelser er opfyldt, hvilket støtter den slovakiske regerings synspunkt om, at forvaltningen råder over en skønsmargen ved tildelingen af de omhandlede ydelser.

39 Det bemærkes, at der flere gange henvises til en hensyntagen til den berørtes personlige behov i loven om tjenesteydelser til handicappede, navnlig i §§ 8c og 8d. Den skønsmargen, som indrømmes ved bl.a. denne § 8d, vedrører for så vidt angår ydelsesmodtagerens bopælskommunes kompetencer ikke indrømmelse af en ret til personlig bistand, men retningslinjerne for tildeling af denne bistand og bistandens størrelse, idet kommunen skal yde personlig bistand, når ansøgeren er en person med alvorligt handicap, som er bosiddende på dens område, uafhængigt af denne persons indkomst. Derfor adskiller situationen i hovedsagen sig fra den situation, der gav anledning til dom af 16. september 2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 Henset til disse betragtninger må det fastslås, at den første betingelse er opfyldt i hovedsagen.

41 For så vidt angår den anden betingelse må det undersøges, om den i hovedsagen omhandlede ydelse vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

42 Hvad nærmere angår en plejeforsikringsordning har Domstolen ganske vist nærmere bestemt fastslået, at ydelser vedrørende risikoen for plejebehov, og som har deres egne kendetegn, skal ligestilles med »ydelser i anledning af sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004

(jf. i denne retning bl.a. dom af 5.3.1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 23-25, af 30.6.2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 40-45, og af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 46).

43 En sådan ligestilling af risikoen for plejebehov med risikoen for sygdom forudsætter imidlertid, at de ydelser, der skal dække risikoen for plejebehov har til formål at forbedre de plejekrævende personers sundhedstilstand og levevilkår (jf. i denne retning dom af 8.3.2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, præmis 28, af 21.2.2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, præmis 38-44, og af 30.6.2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 45).

44 Dette er navnlig tilfældet, når der, uanset hvordan disse ordninger finansieres, er tale om afholdelse af de udgifter som følger af den pågældendes plejebehov, i tilknytning, i det mindste samtidig, til udgifter til den pleje, der ydes til den pågældende, og forbedring af den pågældendes dagligdag, ved f.eks. at sikre denne dækning af udgifter til udstyr eller til tredjemands hjælp (jf. bl.a. dom af 5.3.1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, præmis 23, af 8.7.2004, Gaumain-Cerri og Barth, C-502/01 og C-31/02, EU:C:2004:413, præmis 3, 21 og 26, og af 12.7.2012, Kommissionen mod Tyskland, C-562/10, EU:C:2012:442, præmis 46).

45 Domstolen har ligeledes fastslået, at ydelser vedrørende risikoen for plejebehov således højst har karakter af et tillæg til »klassiske« ydelser ved sygdom, som i snæver forstand henhører under artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004, og at ydelser vedrørende risikoen for plejebehov ikke nødvendigvis indgår i bestemmelsen (jf. bl.a. dom af 30.6.2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 47, og af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

46 Det må, som den finske og den svenske regering har anført i deres skriftlige indlæg, og som generaladvokaten har anført i sit forslag til afgørelse, fastslås, at den i loven om tjenesteydelser til handicappede foreskrevne personlige bistand ikke kan anses for at have til formål at forbedre den ydelsesberettigedes sundhedstilstand i forbindelse med handicappet.

47 Det fremgår nemlig af denne lovs § 1, at lovens formål er at skabe muligheder for, at mennesker med handicap kan leve og være aktive sammen med andre som ligeværdige medlemmer af samfundet, samt at forebygge og fjerne ulemper og hindringer forvoldt af handicappet.

48 Derudover har den personlige bistand i henhold til § 8c i loven om tjenesteydelser til handicappede til formål at hjælpe personer med alvorligt handicap med at gennemføre deres egne valg i forbindelse med udøvelsen af de i denne paragraf anførte aktiviteter, dvs. dagligdags opgaver, arbejde og studier, fritidsaktiviteter, deltagelse i det sociale liv og opretholdelse af social interaktion.

49 Endelig bekræfter de forberedende arbejder til denne lov, at behovet for bistand til pleje, behandling eller overvågning udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for den personlige bistand.

50 Som følge deraf kan den i hovedsagen omhandlede ydelse ikke anses for at vedrøre en af de risici, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

51 Det følger deraf, at den anden af de i denne doms præmis 32 nævnte betingelser ikke er opfyldt. Følgelig er den i hovedsagen omhandlede ydelse ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.

52 Henset til det foregående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand, der bl.a. består i afholdelse af udgifterne til dagligdags aktiviteter for en person med alvorligt handicap med det formål at sætte denne person, der er økonomisk inaktiv, i stand til at

gennemføre en videregående uddannelse, ikke er omfattet af begrebet »ydelse ved sygdom« som omhandlet i denne bestemmelse og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning.

Det andet og det tredje spørgsmål

53 Med det andet og det tredje spørgsmål – der er stillet i tilfælde af, at den i hovedsagen omhandlede personlige bistand ikke kvalificeres som »ydelse ved sygdom«, og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 – ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF og 21 TEUF er til hinder for, at en person, der er bosiddende i en medlemsstat, og som er alvorligt handicappet, af sin bopælskommune kan nægtes en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand med den begrundelse, at han opholder sig i en anden medlemsstat for der at gennemføre en videregående uddannelse.

54 Det bemærkes indledningsvis, at den forelæggende ret dels har anført, at det er uomtvistet, at sagsøgeren i hovedsagen i henhold til den relevante nationale lovgivning har bevaret sin bopæl i Finland, og at det ugentlige ophold, som han er nødt til at have i Estland i forbindelse med hans studier, kun er midlertidigt, for så vidt som det forudses, at han vender tilbage til sin opholdskommune hver weekend. Dels har den forelæggende ret præciseret, at gennemførelse af studier i modsætning til forretnings- eller ferierejser ikke er en af de anerkendte årsager, der giver den pågældende ret til at modtage personlig bistand uden for Finland.

55 Når dette er præciseret, bemærkes det, at A som finsk statsborger er unionsborger som omhandlet i artikel 20, stk. 1, TEUF og som følge heraf kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til en sådan status, herunder over for sin oprindelsesmedlemsstat (jf. bl.a. dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

56 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet denne status gør det muligt for de af medlemsstaternes statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (jf. bl.a. dom af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis).

57 Blandt de situationer, der henhører under EU-rettens materielle anvendelsesområde, er de, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, bl.a. de, der er knyttet til udøvelsen af retten til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF (jf. bl.a. dom af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

58 Domstolen har i denne henseende præciseret, at medlemsstaterne – selv om det er dem, der i overensstemmelse med artikel 165, stk. 1, TEUF er kompetente for så vidt angår undervisningsindholdet og opbygningen af deres respektive uddannelsessystemer – skal udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten og herunder specielt traktatens bestemmelser, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF (dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

59 Desuden pålægger EU-retten ikke medlemsstaterne nogen forpligtelse til at fastsætte en ordning med støtte til videregående uddannelse til at studere i en medlemsstat eller uden for denne. Når en medlemsstat imidlertid fastsætter en sådan ordning, der gør det muligt for studerende at modtage sådan støtte, skal den drage omsorg for, at de nærmere bestemmelser om tildeling af denne støtte

ikke skaber en ubegrundet restriktion for den nævnte ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (jf. bl.a. dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at en national lovgivning, som stiller visse af en medlemsstats statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til frit at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat, udgør en restriktion for de friheder, som ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF tilkommer enhver unionsborger (dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 25).

61 De i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed for unionsborgerne ville nemlig ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat – på grund af de hindringer, der skyldes dennes ophold i en anden medlemsstat – kunne blive afskrækket fra at udøve dem som følge af en lovgivning i den pågældendes oprindelsesstat, der stiller vedkommende ringere, alene fordi denne har udnyttet rettighederne (jf. bl.a. dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 26).

62 Denne betragtning er særlig vigtig inden for uddannelsesområdet, når henses til de mål, som forfølges med artikel 6, litra e), TEUF og artikel 165, stk. 2, andet led, TEUF, nemlig bl.a. at begunstige studerendes og læreres mobilitet (jf. bl.a. dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 27).

63 Selv om det er rigtigt, at den i hovedsagen omhandlede personlige bistand ydes ikke blot til gennemførelse af studier, men til social og økonomisk integration af alvorligt handicappede personer, så de kan foretage deres egne valg, herunder gennemførelse af studier, finder den i denne doms præmis 55-62 nævnte retspraksis ikke desto mindre anvendelse.

64 I den foreliggende sag har den forelæggende ret konstateret, at sagsøgeren i hovedsagen bevarede sin bopæl i Espoo kommune i henhold til den relevante nationale lovgivning.

65 Det er imidlertid uomtvistet, at der udelukkende er blevet givet afslag på den i hovedsagen omhandlede personlige bistand, fordi A, der i øvrigt opfylder alle de øvrige krav, der stilles for at kunne modtage denne støtte, skal gennemføre en videregående uddannelse i en anden medlemsstat end Finland.

66 Et sådant afslag må anses for en hindring for den ret til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, der med artikel 21, stk. 1, TEUF indrømmes alle unionsborgere.

67 En sådan restriktion er kun begrundet efter EU-retten, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det mål, der lovligt forfølges med national ret. Det fremgår af Domstolens praksis, at en foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.2.2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

68 For så vidt angår begrundelsen af den nationale foranstaltning har den finske regering anført, at der ikke foreligger nogen tvingende almene hensyn, der kan begrunde den i hovedsagen omhandlede hindring. Den svenske regering er derimod af den opfattelse, at de forpligtelser til at føre tilsyn med fremgangsmåden ved organiseringen af den omhandlede personlige støtte, der påhviler kommunen, og i denne sammenhæng sikringen af de sociale sikringsordningers økonomiske ligevægt kan begrunde, at tildelingen af personlig bistand begrænses til finsk område. I øvrigt har den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen, idet den har henvist til præmis 89 og 90 i dom af 21. juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), anført, at opretholdelsen af sammenhængen i og effektiviteten af ordningen for personlig bistand i henhold til loven om tjenesteydelser til handicappede og hensynet til

at sikre, at der findes en reel forbindelse mellem støtteansøgeren og den kompetente medlemsstat, der har kompetence til at tildele denne støtte, kunne være et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en sådan hindring.

69 Ganske vist udgør de tilstræbte formål med en national lovgivning, der har til formål at etablere en reel forbindelse mellem ansøgeren om korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge handicappede og den kompetente medlemsstat samt at sikre den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt, i princippet lovlige formål, der kan begrunde restriktioner for retten til frit at færdes og tage ophold, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF (dom af 21.7.2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, præmis 90).

70 Domstolen nåede imidlertid til den konklusion, at betingelserne om ophold for en person, der anmoder om ydelser ved uarbejdsdygtighed, ikke kunne begrundes ved de i denne doms foregående præmis nævnte formål. Domstolen fastslog således navnlig, at selv om ansøgeren om denne ydelse havde taget bopæl i en anden medlemsstat end den berørte medlemsstat, kunne en reel og tilstrækkelig tilknytning til denne medlemsstats område godtgøres ved hjælp af andre faktorer end ansøgerens ophold på denne medlemsstats område forud for indgivelsen af ansøgningen, som f.eks. de forhold, som findes mellem ansøgeren og den kompetente medlemsstats sociale sikringsordning, samt den familiemæssige sammenhæng (dom af 21.7.2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, præmis 97-102 samt 104 og 109).

71 Domstolen fastslog i øvrigt, at denne bedømmelse var gyldig, henset til formålet om at sikre den nationale sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt, eftersom nødvendigheden af at godtgøre en reel og tilstrækkelig tilknytning mellem ansøgeren af den omhandlede ydelse og den kompetente medlemsstat gjorde det muligt for nævnte medlemsstat at sikre sig, at den økonomiske byrde forbundet med udbetaling af den pågældende ydelse ikke blev urimelig (dom af 21.7.2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, præmis 103).

72 En sådan konklusion gælder også i den situation, som A befinder sig i i hovedsagen. Det er således for det første, som det anføres i denne doms præmis 54, ubestridt, at A har bevaret sin bopæl i Espoo kommune, hvori han har indgivet ansøgningen om personlig bistand, og at han vil vende tilbage hertil hver uge, mens han gennemfører sine studier i Estland.

73 Det kan derfor ikke med føje gøres gældende, at den pågældende kommune vil støde på særlige vanskeligheder med at føre tilsyn med overholdelsen af betingelserne for tildeling og fremgangsmåden ved tilrettelæggelse og tildeling af denne støtte.

74 De sagsakter, som Domstolen råder over, indeholder i øvrigt ingen oplysninger om karakteren af de hindringer, der i højere grad ville kunne berøre kommunens kontrol med overholdelse af betingelserne for anvendelsen af den personlige bistand i en situation som den, der gør sig gældende i hovedsagen, i forhold til den situation, der er tilladt i finsk lovgivning, og hvor en tilsvarende personlig bistand anvendes af en finsk statsborger i udlandet under forretnings- og ferierejser.

75 I denne forbindelse er der anledning til – således som generaladvokaten har gjort det i forbindelse med den problemstilling, han har rejst i sit forslag til afgørelse – at fremhæve den faktiske omstændighed, som den forelæggende ret har anført, at den i hovedsagen omhandlede personlige bistand fortsat kan tildeles, når den berørte person følger en videregående uddannelse i en finsk kommune, der kan være beliggende fjernt fra vedkommendes bopælskommune, idet bopælskommunens mulighed for at kontrollere anvendelsen af denne hjælp i en sådan situation ikke er væsentligt mindre begrænset end i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor A følger sine studier uden for Finland, men i en tilstødende region, og samtidig vender tilbage til sin finske bopælskommune hver weekend.

76 For det andet fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at den finske regering har præciseret, at intet forhold i øjeblikket gør det muligt at antage, at tildelingen af en personlig bistand under de omstændigheder, der gør sig gældende i hovedsagen, vil kunne true den nationale sociale sikringsordnings ligevægt.

77 Under de omstændigheder, der gør sig gældende i hovedsagen, kan ingen af de mål, som den forelæggende ret og den svenske regering har gjort gældende, derfor begrunde hindringen for en unionsborger som A's frie bevægelighed og opholdsret.

78 Under disse omstændigheder er det ufornødent at udtale sig om den fortolkning, som den forelæggende ret ligeledes har ønsket, af artikel 19 i konventionen om rettigheder for personer med handicap, idet en sådan fortolkning ikke kan ændre besvarelsen af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål.

79 Henset til det ovenstående skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF er til hinder for, at en person, der er bosiddende i en medlemsstat, og som er alvorligt handicappet, af sin bopælskommune kan nægtes en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand med den begrundelse, at han opholder sig i en anden medlemsstat for der at gennemføre en videregående uddannelse.

Sagsomkostninger

80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 3, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009, skal fortolkes således, at en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand, der bl.a. består i afholdelse af udgifterne til dagligdags aktiviteter for en person med alvorligt handicap med det formål at sætte denne person, der er økonomisk inaktiv, i stand til at gennemføre en videregående uddannelse, ikke er omfattet af begrebet »ydelse ved sygdom« som omhandlet i denne bestemmelse og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning.**

2) **Artikel 20 TEUF og 21 TEUF er til hinder for, at en person, der er bosiddende i en medlemsstat, og som er alvorligt handicappet, af sin bopælskommune kan nægtes en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand med den begrundelse, at han opholder sig i en anden medlemsstat for der at gennemføre en videregående uddannelse.**

Underskrifter