DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

7. november 2002 *

I sag C-333/00,

angående en anmodning, som Tarkastuslautakunta (Finland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i en sag, der er anlagt af

Eila Päivikki Maaheimo,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra h), artikel 10*a*, 73 og 75 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1),

* Processprog: finsk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne V. Skouris, F. Macken, N. Colneric (refererende dommer) og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Michard og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. januar 2001 er afgivet mundtlige indlæg af den finske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. marts 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved afgørelse af 31. maj 2000, indgået til Domstolen den 11. september 2000, har Tarkastuslautakunta (herefter »kontrolnævnet for social sikring«) i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra h), artikel 10*a*, 73 og 75 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

2 Disse spørgsmål blev rejst under en sag, der føres mellem Eila Maaheimo og Kansaneläkelaitos (Folkepensionsanstalten) vedrørende sidstnævntes afslag på at udbetale ydelse for pasning af børn i hjemmet i henhold til laki (1128/1996) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet og privat pasning af børn, herefter »loven om ydelse for pasning af børn i hjemmet«).

Fællesskabsretten

3 Artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

[...]

h) familieydelser.«

4 I forordningens artikel 1, litra u), nr. i), defineres »familieydelser« som »alle natural- eller kontantydelser, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder inden for rammerne af en lovgivning som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h), dog med undtagelse af de i bilag II nævnte særlige ydelser i anledning af fødsel eller adoption«.

5 I henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 finder forordningen blandt andet ikke anvendelse på »social og sundhedsmæssig forsorg«.

6 Artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at »en person, der på en medlemsstats område har lønnet beskæftigelse for en virksomhed, hvortil han normalt er knyttet, og som af denne virksomhed udsendes til en anden

medlemsstats område for dér at udføre et arbejde for denne virksomheds regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige ét år [...]«.

7 Artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område [...]«

8 Det bestemmes i artikel 75, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/71, at familieydelserne i de i forordningens artikel 73 omhandlede tilfælde udbetales af den kompetente institution i den stat, af hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende er omfattet. Ifølge bestemmelsens andet punktum udbetales ydelserne efter de bestemmelser, der gælder for disse institutioner, hvad enten den fysiske eller juridiske person, til hvem ydelserne skal udbetales, er bosiddende, opholder sig eller har sit hjemsted på den kompetente stats område eller på en anden medlemsstats område.

9 I medfør af artikel 4, stk. 2*a*, litra a), i forordning nr. 1408/71 finder forordningen anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i bestemmelsens stk. 1, når disse ydelser har til formål at dække de risici, der svarer til de i bestemmelsens stk. 1 omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser. Artikel 10*a*, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at de

personer, som er omfattet af forordningen, udelukkende modtager de i forordningens artikel 4, stk. 2*a*, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag II*a* til forordningen. Republikken Finland har ikke angivet ydelsen for pasning af børn i dette bilag.

National lovgivning

10 I medfør af laki (36/1973) lasten päivähoidosta (lov om børnepasning, herefter »lov om børnepasning«) har i Finland alle forældre eller andre, der faktisk sørger for barnet, ret til en kommunal børnehaveplads fra det tidspunkt, hvor udbetalingen af forældreydelse ophører, og indtil barnet når den skolepligtige alder. I medfør af lovens § 11*a*, stk. 1, er kommunen forpligtet til at tilbyde de berettigede en sådan børnehaveplads. I henhold til samme bestemmelses stk. 2 har de forældre, der vælger ikke at sende deres barn i børnehave, ret til en ydelse i medfør af loven om ydelse for pasning af børn i hjemmet.

11 Det fremgår af § 1 i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet, at loven har til formål at regulere retten til den økonomiske støtte, der tildeles med henblik på at tilrettelægge pasningen af barnet som et alternativ til anbringelse i en børnehave som omhandlet i loven om børnepasning. § 3, stk. 1, i loven om ydelse for pasning af børn i hjemmet har følgende ordlyd: »Tildeling af ydelse i henhold til denne lov er betinget af, at barnets forældre eller andre, der faktisk sørger for barnet, ikke vælger en dagplejeplads i henhold til § 11*a*, stk. 1, i lov om børnepasning, og at barnet faktisk er bosiddende i Finland.«

12 I henhold til § 2 i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet forstås ved »ydelse for pasning af børn i hjemmet« en ydelse, der udbetales til forældrene eller andre, der faktisk sørger for barnet, med henblik på at tilrettelægge pasningen af dette, og som består af en pasningsgodtgørelse (hoitoraha) og i givet fald et pasningstillæg (hoitolisä). Pasningsgodtgørelsen udbetales for hvert barn i familien, og den varierer efter barnets alder og antallet af børn. Pasningstillægget, som er defineret i § 5 i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet, udbetales fuldt ud for ét barn pr. familie, såfremt familiens månedlige indkomst er mindre end de indtægtsgrænser, der er fastsat ud fra antallet af familiemedlemmer.

13 Desuden åbner lovens § 20 mulighed for en ydelse i form af et kommunalt tilskud (kunnallinen lisä). Det fremgår af denne bestemmelse, at »uanset bestemmelserne i denne lov vedrørende pasningsgodtgørelsen og pasningstillægget, kan pasningsgodtgørelsen og pasningstillægget efter kommunens afgørelse forhøjes med et af kommunen fastsat beløb (kommunalt tilskud)«. Denne ydelse er imidlertid ikke berørt i de præjudicielle spørgsmål.

14 Det påhviler kommunerne at finansiere tilrettelæggelsen af børnepasningen. I henhold til § 8 i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet tilkommer det imidlertid Folkepensionsanstalten at foretage de transaktioner, der er omhandlet i loven. For så vidt angår finansieringen af ydelsen for pasning af børn i hjemmet bestemmer samme lovs § 9, at kommunen skal refundere de udgifter, som Folkepensionsanstalten har afholdt i anledning af denne ydelse.

Tvisten i hovedsagen

15 Eila Maaheimo, der er sagsøger i hovedsagen, hendes mand og hendes børn er alle finske statsborgere. I kraft af sin forældreorlov har hun kunnet passe sine børn i

hjemmet. Med virkning fra den 8. januar 1998 har hun oppebåret ydelse for pasning af børn i hjemmet. Fra den 1. maj 1998 til den 30. april 1999 har hendes mand arbejdet i Tyskland som udsendt arbejdstager. Fra den 10. juli 1998 til 31. marts 1999 har Eila Maaheimo og børnene boet hos ægtefællen i Tyskland. Hun har oplyst, at hun fortsat havde fast bopæl i Helsinki. I denne periode var hele familien omfattet af den sociale sikringsordning i Finland.

16 Ved afgørelse af 27. august 1998 besluttede Folkepensionsanstalten med virkning fra den 10. august 1998 at standse udbetalingen af ydelsen for pasning af børn i hjemmet til Eila Maaheimo. Denne afgørelse blev truffet med hjemmel i § 3, stk. 1, i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet med den begrundelse, at børnene rent faktisk ikke boede i Finland.

17 Den klage, som Eila Maaheimo indgav over denne afgørelse til Sygesikringsnævnet, blev afvist ved afgørelse af 1. marts 1999. Den 31. marts 1999 indbragte sagsøgeren sagen for kontrolnævnet for social sikring med påstand om, at afgørelsen fra Sygesikringsnævnet annulleres, og at Folkepensionsanstalten tilpligtes fortsat at udbetale ydelsen.

18 Det er under disse omstændigheder, at kontrolnævnet, der er et uafhængigt organ, der i sidste instans træffer afgørelse i sager vedrørende ydelse for pasning af børn i hjemmet, har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Henhører den ydelse for pasning af børn i hjemmet, der tildeles i henhold til laki lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta (lov om ydelser for pasning af børn i hjemmet og for privat pasning af børn) under anvendelsesområdet for fællesskabsretten som familieydelse i den forstand, hvori

udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989?

2) Såfremt dette er tilfældet, indebærer artikel 73 og 75 i forordning nr. 1408/71, under hensyn til samme forordnings artikel 10*a* og den omstændighed, at den finske lov ikke er anført i bilag II*a* til forordningen, da, at ydelsen for pasning af børn i hjemmet skal udbetales for et barn af en lønmodtager, der midlertidigt er udsendt til en anden medlemsstat, også i det tilfælde, hvor den i den nationale lovgivning fastsatte betingelse om faktisk bopæl ikke er opfyldt, hvilket har til følge, at det ikke er muligt at træffe det i loven fastsatte valg mellem en kommunal børnehaveplads og ydelsen for pasning af børn i hjemmet, eller at dette valg ikke faktisk er blevet foretaget?

3) Såfremt ydelsen for pasning af børn i hjemmet ikke henhører under fællesskabsretten i henhold til de ovennævnte bestemmelser, indeholder fællesskabsretten da andre bestemmelser, som indebærer, at der skal ske udbetaling i en anden medlemsstat i det ovenfor under spørgsmål 2) nævnte tilfælde?«

De præjudicielle spørgsmål

19 Det bemærkes, at i betragtning af tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen er den relevante version af forordning nr. 1408/71 den, der er ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, således at det er sidstnævnte version, der skal fortolkes. Det må dog understreges, at de relevante bestemmelser i forordning nr. 1408/71 i det væsentlige er forblevet uændret.

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en ydelse som den i hovedsagen omtvistede ydelse for pasning af børn i hjemmet kan anses for at være en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

21 Den finske regering har for det første gjort gældende, at ydelsen for pasning af børn i hjemmet ikke vedrører en af de sociale begivenheder, der er opregnet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, men at der er tale om social forsorg i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 4, stk. 4. Regeringen har herved henvist til dom af 11. juni 1998 (sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 60), hvori Domstolen fastslog, at en ydelse, som skal gøre det muligt for en af forældrene at hellige sig pasningen af et lille barn, og som har til formål at anerkende det arbejde, børnepasning er, at yde godtgørelse for andre udgifter i forbindelse med pasning og opdragelse samt i givet fald at mildne de økonomiske ulemper som følge af, at der gives afkald på en indkomst ved erhvervsmæssig beskæftigelse, må ligestilles med en familieydelse. I den foreliggende sag er det imidlertid ikke en betingelse for at oppebære ydelsen for pasning af børn i hjemmet, at det er en af forældrene selv, der passer barnet i hjemmet, og det er heller ikke en betingelse, at den pågældende ophører med at arbejde med henblik på at passe barnet. Formålet med ydelsen for pasning af børn i hjemmet er at tilrettelægge pasningen af barnet i løbet af dagen. Ydelsen har således ikke til formål at dække udgifter til børnepasning, den er en del af den kommunale tilrettelæggelse af den sociale service.

22 I denne forbindelse bemærkes, at efter fast retspraksis kan en ydelse kun anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier (jf. bl.a. domme af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 15, og af 15.3.2001, sag C-85/99, Offermanns, Sml. I, s. 2261, præmis 28).

23 En ydelse som den i hovedsagen omhandlede ydelse for pasning af børn i hjemmet opfylder denne betingelse: Bestemmelserne om tildeling af nævnte ydelse tillægger de berettigede en ret efter lovbestemte kriterier, og pasningsgodtgørelsen samt pasningstillægget tildeles automatisk personer, som opfylder visse objektive kriterier, uden at der foretages en individuel og skønsmæssig bedømmelse af deres personlige behov.

24 En ydelse som den i hovedsagen omhandlede er også omfattet af definitionen af familieydelser og vedrører således den sociale begivenhed, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71. Den tager faktisk sigte på udligning af forsørgerbyrder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 1, litra u), nr. i).

25 Som Domstolen har fastslået i Offermanns-dommens præmis 41 skal udtrykket »udligning af forsørgerbyrder« i artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71, hvorved begrebet »familieydelser« defineres, fortolkes således, at det bl.a. omfatter et offentligt bidrag til familiebudgettet, som skal lette byrderne ved børns underhold.

26 Et af formålene med lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet er ganske rigtigt tilrettelæggelsen af børnenes pasning. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at ydelsen for pasning af børn i hjemmet ligeledes har til formål at yde godtgørelse for udgifter i forbindelse med pasning og opdragelse og således at mildne de økonomiske ulemper. Der synes følgelig at være en så snæver forbindelse mellem forsørgerbyrderne og den i hovedsagen omhandlede ydelse, at en ydelse som ydelsen for pasning af børn i hjemmet må anses for at være en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

27 Den finske regering har for det andet gjort gældende, at det er den kommune, hvori familien er bosat, der skal tilbyde pladser i en offentlig børnehave, og som afholder udgiften til den ydelse for pasning af børn i hjemmet, som udbetales til forældrene. Da retten til en plads i en offentlig børnehave er underlagt en bopælsbetingelse, må tildelingen af ydelsen være underlagt den samme betingelse.

28 Hertil bemærkes blot, at ydelsen for pasning af børn i hjemmet på ingen måde er betinget af, at der ikke kan anvises en plads i en offentlig børnehave, og det er heller ikke en betingelse, at der tidligere er indgivet ansøgning om en sådan plads. Den finske regering har under retsmødet selv erkendt, at det står forældrene frit for at skifte mellem anbringelse af barnet i en offentlig børnehave og udbetaling af ydelsen for pasning af børn i hjemmet.

29 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at en ydelse som den ydelse for pasning af børn i hjemmet, der er omhandlet i lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet, er en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

Det andet spørgsmål

30 I henhold til artikel 14, nr. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 er en udsendt arbejdstager fortsat omfattet af lovgivningen i den stat, hvor han og hans familie normalt har bopæl — i hovedsagen den finske lovgivning — forudsat at arbejdets varighed ikke påregnes at overstige 12 måneder.

31 Det fremgår af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, at en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, har ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område.

32 Det bemærkes, at ifølge Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 19.2.1981, sag 104/80, Beeck, Sml. s. 503, præmis 7 og 8, Hughes-dommen, præmis 28, dom af 10.10.1996, forenede sager C-245/94 og C-312/94, Hoever og Zachow, Sml. I, s. 4895, præmis 38, samt Kuusijärvi-dommen, præmis 69) finder artikel 73 i forordning nr. 1408/71 også anvendelse på en arbejdstager, som bor med sin familie i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning han er omfattet af.

33 Når dette er tilfældet, kan arbejdstagerens ægtefælle ligeledes påberåbe sig den pågældende bestemmelse (jf. Hoever og Zachow-dommen, præmis 38).

34 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, har artikel 73 i forordning nr. 1408/71 til formål at hindre, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af en familieydelse afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i den medlemsstat, der udbetaler ydelsen, hvilket vil kunne afholde arbejdstagere i Fællesskabet fra at udøve deres ret til fri bevægelighed (jf. bl.a. dom af 12.6.1997, sag C-266/95, Merino García, Sml. I, s. 3279, præmis 28). Det er følgelig så meget desto mere i strid med nævnte artikel 73 at fastsætte en faktisk bopælsbetingelse.

35 Den omstændighed, at en af forældrene, såsom sagsøgeren i hovedsagen, ikke længere kan vælge at anbringe barnet i en kommunal børnehave, kan ikke anfægte denne konklusion. Som anført i denne doms præmis 28 står det forældrene frit for at skifte mellem anbringelse af barnet i en offentlig børnehave og udbetaling af ydelsen for pasning af børn i hjemmet.

36 Artikel 75 og 10*a* i forordning nr. 1408/71, som den forelæggende ret har nævnt i denne sammenhæng, anfægter ikke denne konklusion. Artikel 75 i forordning nr. 1408/71 fraviger ikke forordningens artikel 73. Artikel 10*a* vedrører kun de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er anført i bilag IIa til forordningen. Da den finske ydelse for pasning af børn i hjemmet ikke er omtalt i bilaget, kan artikel 10*a* ikke finde anvendelse.

37 En person, der befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, kan følgelig påberåbe sig artikel 73 i forordning nr. 1408/71.

38 Henset til ovenstående bemærkninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 73 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at, hvis tildeling af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede ydelse for pasning af børn i hjemmet er underlagt en betingelse om, at barnet skal have faktisk bopæl på den kompetente medlemsstats område, skal denne betingelse anses for at være opfyldt, når barnet opholder sig på en anden medlemsstats område.

Det tredje spørgsmål

39 Henset til svaret på det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af den finske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tarkastuslautakunta ved afgørelse af 31. maj 2000, for ret:

1) **En ydelse som den ydelse for pasning af børn i hjemmet, der er omhandlet i laki (1128/1996) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (lov om ydelse for pasning af børn i hjemmet og privat pasning af børn) er en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i Rådets**

forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996.

2) Artikel 73 i forordning nr. 1408/71, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, skal fortolkes således, at hvis tildeling af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede ydelse for pasning af børn i hjemmet er underlagt en betingelse om, at barnet skal have faktisk bopæl på den kompetente medlemsstats område, skal denne betingelse anses for at være opfyldt, når barnet opholder sig på en anden medlemsstats område.

Schintgen Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 2002.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling