



Datum van inontvangstneming : 10/02/2017

Zaak C-679/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 december 2016

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 december 2016

Verzoekende partij:

A

Andere partij in de procedure:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto

TUSSENBSLISSING VAN DE KORKEIN HALLINTO-OIKEUS [hoogste bestuursrechter]

Voorwerp

Verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

Verzoekende partij

A, [met woonplaats te] Espoo

Andere partij in de procedure

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo)

Bestreden beslissing

Helsingin hallinto-oikeus van 27 juni 2014 (omissis)

Voorwerp van de zaak en relevante feiten

- 1 De Korkein hallinto-oikeus moet in de onderhavige zaak beslissen of de Finse stad Espoo aan A, geboren in 1992, die Espoo beschouwt als de gemeente waar hij zijn woonplaats heeft, persoonlijke assistentie overeenkomstig de Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (wet inzake diensten en ondersteuningsmaatregelen voor personen met een handicap) (3.4.1987/380; hierna: „WDOPH”) moet toekennen in de Estse hoofdstad Tallinn, waar A drie jaar voltijds rechtswetenschap heeft gestudeerd.
- 2 Met een verzoek dat op 13 augustus 2013 is binnengekomen bij de sociale en gezondheidsdienst van de stad Espoo *verzocht A* om persoonlijke assistentie op grond van de WDOPH, voor ongeveer vijf uur per week huishoudelijk werk, onder meer boodschappen doen, wassen en poetsen. Op het moment van indiening van het verzoek trok A juist naar Tallinn, om daar rechten te studeren. **[Or. 2]**
- 3 Volgens het medisch rapport, dat bij het verzoek bij de sociale en gezondheidsdienst van de stad Espoo was gevoegd, leidt A aan een cerebrale bewegingsstoornis en aan aanzienlijke bewegingsmoeilijkheden en dwangbewegingen. Hij heeft kennelijk een zware handicap en heeft al bij alledaagse bezigheden een duidelijke behoefte aan aanzienlijke hulp.
- 4 *De ambtsdrager van de afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo* wees bij beslissing van 12 november 2013 het verzoek van A om persoonlijke assistentie af. In de beslissing wordt uiteengezet dat A heeft aangegeven dat hij elke week van maandagavond tot donderdag in Tallinn is en tijdelijk logies zoekt in Tallinn. Ook wanneer de gemeente waar A zijn woonplaats heeft niet verandert, kan zijn verblijf in het buitenland niet als occasioneel verblijf in het buitenland worden gezien. De gemeente is niet verplicht om diensten en ondersteuningsmaatregelen in het buitenland te organiseren, aangezien de wijze van verblijf in het buitenland het begrip „permanent verblijf” benadert.
- 5 *A stelde* tegen de beslissing van de ambtsdrager *beroep in* waarbij hij aanspraak maakte op persoonlijke assistentie in Estland.
- 6 *De afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo* handhaafde bij beslissing van 4 februari 2014 de beslissing van de ambtsdrager. In de beslissing werd vastgesteld dat persoonlijke assistentie in het buitenland alleen tijdens reizen voor vakantie of zaken kan worden georganiseerd. Er wordt geen vergoeding betaald wanneer de gemeente waar de persoon zijn woonplaats heeft, wijzigt wegens een verblijf in het buitenland of wanneer de persoon anders duurzaam of permanent in het buitenland woont. A is begonnen met een meerjarige universitaire studie in Tallinn. Hoewel in zijn uurrooster aan

het begin van zijn studie alleen van maandagavond tot donderdagavond studies zijn gepland, kan het regelmatige, meerdere jaren durende studieverblijf van A in Tallinn niet worden beschouwd als occasioneel verblijf in het buitenland. Zijn verblijf in het buitenland benadert het begrip „permanent verblijf”, zodat de gemeente niet verplicht is om diensten van persoonlijke assistentie in het buitenland te organiseren.

- 7 *A stelde* bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki) *beroep in* tegen de genoemde beslissingen van de ambtsdrager en de afdeling individuele gevallen. Het beroep was onder meer gebaseerd op artikel 19 („Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij”) en in het bijzonder op artikel 24 („Onderwijs”) van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.
- 8 *Met de bestreden beslissing* van 27 juni 2014 wees *de Helsingin hallinto-oikeus* het beroep van A af. Volgens deze beslissing geldt de verplichting van de gemeente om diensten te organiseren slechts in uitzonderlijke gevallen buiten Finland [**Or. 3**]. Volgens de Hallinto-oikeus ging het gelet op de duur van A’s studie en het voor de studie noodzakelijke wekelijkse verblijf in Tallinn bij de aangevraagde diensten niet om behoefte aan assistentie in de zin van § 8, lid 2, WDOPH, waarvoor de gemeente persoonlijke assistentie moest toekennen.
- 9 A heeft zijn verzoek *in zijn cassatieberoep bij de Korkein hallinto-oikeus* gehandhaafd en erop gewezen dat de weigering om hem persoonlijke assistentie toe te kennen zijn recht op vrij verkeer en bijgevolg het Unierecht schendt.
- 10 De *afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo* heeft voor de Korkein hallinto-oikeus aangevoerd dat de stad op grond van de WDOPH niet verplicht is om persoonlijke assistentie voor een voltijdse studie in Tallinn toe te kennen. De beslissing schendt A’s recht op vrij verkeer niet.
- 11 A heeft een repliek ingediend.

Nationale bepalingen en rechtspraak

- 12 Overeenkomstig § 13, lid 1, punt 1, van de in de onderhavige zaak toepasselijke Sosiaalihuoltolaki (17.9.1982/710, hierna: „wet sociale bijstand”), die ondertussen grotendeels is opgeheven, moet de gemeente haar inwoners sociale diensten ter beschikking stellen.
- 13 Overeenkomstig § 14, lid 1, van de wet sociale bijstand (17.9.1982/710) wordt als „inwoner” in de zin van deze wet beschouwd, de persoon die zijn woonplaats in de gemeente heeft. De woonplaats respectievelijk thans gemeente van woonplaats wordt geregeld in de Kotikuntalaki (11.3.1994/201, hierna: „wet inzake de gemeente van woonplaats”). Volgens de Korkein hallinto-oikeus zijn partijen het

erover eens dat de gemeente waar A zijn woonplaats heeft, ongeacht zijn studieverblijf in Tallinn, overeenkomstig de wet inzake de gemeente van woonplaats nog steeds Espoo is.

WDOPH

- 14 Het doel van de WDOPH bestaat er overeenkomstig § 1 in „mogelijkheden te bieden aan personen met een handicap om als gelijkwaardige leden van de samenleving met anderen te kunnen leven en actief te kunnen zijn, en lasten en belemmeringen vanwege een handicap tegen te gaan en te verhelpen”. [Or. 4]
- 15 Overeenkomstig § 3, lid 1, van deze wet moet de gemeente „ervoor zorgen dat de diensten en ondersteuningsmaatregelen voor personen met een handicap aldus worden georganiseerd dat zij inhoudelijk en wat de omvang ervan betreft voldoen aan de vraag in de gemeente”.
- 16 Volgens § 3, lid 2, van de wet (in de versie 19.12.2008/981 ervan) „moet bij de organisatie van de diensten en ondersteuningsmaatregelen overeenkomstig deze wet rekening worden gehouden met de individuele behoefte aan assistentie van de gebruiker”.
- 17 Volgens § 8, lid 2, van de wet (in de versie 19.2.2010/134 ervan) moet de gemeente voor een persoon met een zware handicap onder meer persoonlijke assistentie organiseren wanneer de persoon vanwege zijn handicap of ziekte in ieder geval diensten nodig heeft om de alledaagse levensactiviteiten te verrichten.
- 18 § 8c, WDOPH (in de versie 19.12.2008/981 ervan) bepaalt:

„Persoonlijke assistentie in de zin van deze wet is de onontbeerlijke bijstand voor personen met een zware handicap in huis en buitenshuis:

- 1) bij alledaagse bezigheden;
- 2) bij werk en studie;
- 3) bij vrijetijdsbesteding;
- 4) bij de deelname aan het maatschappelijke leven of
- 5) bij de instandhouding van sociale interactie.

Het doel van de persoonlijke assistentie bestaat erin om personen met een zware handicap te helpen om hun eigen beslissingen bij de uitoefening van de in lid 1 genoemde activiteiten te realiseren. [...]

Voor de organisatie van persoonlijke assistentie worden als personen met een zware handicap beschouwd, personen die vanwege langdurige of voortschrijdende handicap of ziekte in ieder geval en herhaald behoefte

hebben aan de hulp van een andere persoon om de in lid 1 genoemde activiteiten te verrichten [...]

Persoonlijke assistentie wordt voor alledaagse bezigheden als werk en studie geleverd in de mate dat deze onontbeerlijk is voor een persoon met een zware handicap.

[...]” **[Or. 5]**

- 19 De leden 1 en 2 van § 8d („Wijze waarop persoonlijke assistentie ter beschikking wordt gesteld”) van de WDOPH (in de versie 19.12.2008/981 ervan) luiden:

„Bij de beslissing over de wijze waarop persoonlijke assistentie ter beschikking wordt gesteld en de organisatie van persoonlijke assistentie houdt de gemeente rekening met de opvattingen en wensen van de persoon met een zware handicap en met de in een dienstverleningsplan omschreven individuele behoefte aan assistentie en de levensomstandigheden in hun geheel.

De gemeente kan persoonlijke assistentie organiseren door:

- 1) de kosten die voor personen met een zware handicap voortvloeien uit de tewerkstelling van een assistent, met inbegrip van de door de werkgever te dragen wettelijk voorgeschreven bijdragen en uitkeringen, en andere door de assistent ontstane redelijke noodzakelijke kosten te vergoeden;
 - 2) dienstencheques met een passende waarde overeenkomstig de Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki (wet inzake cheques voor diensten van sociale en gezondheidsbijstand) (569/2009) aan personen met een zware handicap ter beschikking te stellen om assistentiediensten aan te kopen;
 - 3) aan personen met een zware handicap assistentiediensten van publieke of private dienstverrichters ter beschikking te stellen of diensten zelf of na afspraak samen met een andere gemeente of andere gemeenten te verrichten.”
- 20 De toekenning van persoonlijke assistentie in het buitenland is in de WDOPH niet afzonderlijk geregeld. Het comité voor sociale zaken en gezondheid van het Finse parlement heeft in zijn standpunt over de wetswijziging met betrekking tot persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH (omissis) verklaard dat de organisatie van persoonlijke assistentie ook tijdens buitenlandse reizen voor vakantie en zaken nodig kan blijken. Ook de Korkein hallinto-oikeus heeft reeds in die zin beslist (omissis).
- 21 Overeenkomstig § 4, lid 5, van de Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki (wet inzake de tarieven voor diensten van sociale en

gezondheidsbijstand) (3.8.1992/734) is persoonlijke assistentie in de zin van § 8, lid 2, van de WDOPH voor de betrokkenen kosteloos. De kosten voor de toekenning van persoonlijke assistentie worden gedragen door de gemeente die de assistentie organiseert, die de kosten voor de organisatie van de persoonlijke assistentie financiert door verplichte gemeentelijke inkomens- en grondbelastingen ter dekking van haar openbare uitgaven en door tegemoetkomingen van de staat, die aan de gemeenten worden toegekend op grond van een specifieke wettelijke regeling. **[Or. 6]**

Relevante Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak van het Hof

Verdrag betreffende de Europese Unie

- 22 Overeenkomstig artikel 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) streeft de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden naar bestrijding van onder meer iedere discriminatie op grond van handicap.
- 23 In de artikelen 20 en 21 VWEU is het recht van iedere burger van de Unie neergelegd om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

- 24 Volgens artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is iedere discriminatie, met name op grond van een handicap, verboden.
- 25 Overeenkomstig artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkent en eerbiedigt de Unie het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.
- 26 Overeenkomstig artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft iedere burger van de Unie het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

Verordening nr. 883/2004

- 27 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels „wordt ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving’ verstaan de wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de in artikel 3, lid 1, bedoelde takken van sociale zekerheid”.
- 28 Artikel 3 („Materiële werkingssfeer”) van die verordening bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

a) prestaties bij ziekte;

[...] **[Or. 7]**

2. Tenzij in bijlage XI anders is bepaald, [is] deze verordening van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend [...]

3. Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op:

a) sociale en medische bijstand [...]"

29 Artikel 7 van verordening nr. 883/2004 luidt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, kunnen de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.”

30 Volgens artikel 21 van verordening nr. 883/2004 hebben „[e]en verzekerde en zijn gezinsleden die in een andere lidstaat dan de bevoegde lidstaat wonen of verblijven, [...] recht op uitkeringen van het bevoegde orgaan overeenkomstig de door dat orgaan toegepaste wetgeving. In overleg tussen het bevoegde orgaan en het orgaan van de woon- of verblijfplaats kunnen deze uitkeringen echter door het orgaan van de woon- of verblijfplaats voor rekening van het bevoegde orgaan worden verstrekt volgens de wetgeving van de bevoegde lidstaat.”

31 Artikel 70 van verordening nr. 883/2004 bepaalt:

„1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand. **[Or. 8]**

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ verstaan prestaties die:

- a) bedoeld zijn: [...]
- ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat;
- en
- b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd;
- en
- c) opgenomen zijn in bijlage X.”

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 32 Het Hof van Justitie heeft in tal van arresten onderzocht of een prestatie van een lidstaat een socialezekerheidsprestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 was. Volgens vaste rechtspraak berust het onderscheid tussen prestaties die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, en prestaties die daarvan zijn uitgesloten, vooral op de constitutieve elementen van elke prestatie, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, terwijl irrelevant is of een prestatie door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsprestatie wordt aangemerkt (zie bijvoorbeeld arresten van 5 maart 1998, C-160/96, EU:C:1998:84, punt 19, en van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Een prestatie kan als een socialezekerheidsprestatie worden beschouwd wanneer zij op grond van een wettelijk omschreven situatie aan de rechthebbenden wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften en verband houdt met één van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten (zie bijvoorbeeld arresten van 5 maart 1998, C-160/96, EU:C:1998:84, punt 20, en van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aan de eerste van de twee voorwaarden is voldaan wanneer een prestatie wordt toegekend aan de hand objectieve **[Or. 9]** criteria die, wanneer daaraan is voldaan, recht geven op de prestatie zonder dat de bevoegde autoriteit met andere persoonlijke omstandigheden rekening mag houden (zie arrest van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 34 Ook volgens de rechtspraak moet de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie overeenkomstig artikel 70, lid 2, onder c), van verordening nr. 883/2004 vermeld staan in bijlage X bij deze verordening (zie bijvoorbeeld arrest van 8 maart 2001, ██████, C-215/99, EU:C:2001:139, punt 21, en conclusie van advocaat-generaal Wathelet van 20 mei 2014 in de zaak ██████, C-333/13, EU:C:2014:341, punt 45).
- 35 Een nationale wettelijke regeling die bepaalde onderdanen van de betrokken lidstaat benadeelt, louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, vormt een beperking van de vrijheden die elke burger van de Europese Unie op grond van artikel 21 VWEU geniet. Een dergelijke beperking kan uit het oogpunt van het Unierecht slechts gerechtvaardigd zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (zie bijvoorbeeld arrest van 26 oktober 2006, zaak C-192/05, ██████, EU:C:2006:676, punten 31 en 33).

Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap

- 36 Artikel 19 („Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij”) van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap bepaalt onder meer:

„De staten die partij zijn bij dit Verdrag [...] nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle te genieten en volledig deel uit te maken van en te participeren in de maatschappij, onder meer door te waarborgen dat:

[...]

b) personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappij-ondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen;

[...]” **[Or. 10]**

- 37 Dit verdrag is bij besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap door de Europese Gemeenschap namens de Europese Unie goedgekeurd. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 11 april 2013 in de gevoegde zaken HK Danmark, C-335/11 en C-337/11 (EU:C:2013:222), bevestigd dat de bepalingen van dit verdrag integraal deel

uitmaken van de rechtsorde van de Unie (punt 30) en dat het in die zaken relevante Unierecht voor zover mogelijk in overeenstemming met voornoemd verdrag moest worden uitgelegd (punt 32).

- 38 Finland ratificeerde het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het Facultatief Protocol bij het Verdrag op 11 mei 2016. Het Verdrag en het Facultatief Protocol erbij traden in Finland op 10 juni 2016 in werking.

Noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 39 De Korkein hallinto-oikeus moet beslissen over de vraag of een gemeente voor een van haar inwoners tijdens zijn studie die leidt tot een eindexamen, in een andere lidstaat persoonlijke assistentie in de zin van § 8, lid 2, WDOPH moet organiseren.
- 40 In casu wordt op zich niet betwist dat hoewel hij vanwege zijn studie een deel van de week in Tallinn woont, de gemeente waar A zijn woonplaats heeft Espoo is, hetgeen wordt bepaald overeenkomstig de wet inzake de gemeente van woonplaats en op nationaal niveau moet worden beslist.
- 41 De stad Espoo had A voorheen persoonlijke assistentie toegestaan om de hogere klassen van het gymnasium bij te wonen. Daarna werd in Espoo zijn verzoek om de loonkosten van de assistent voor rekening te nemen geweigerd op grond dat de gemeente niet verplicht is om diensten en ondersteuningsmaatregelen in het buitenland te organiseren, aangezien een studieverblijf een permanent verblijf benadert.
- 42 Voor de beslechting van het bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige geding moet vooreerst worden verduidelijkt of verordening nr. 883/2004 in casu van toepassing is. Op basis van de artikelen 7 en 21 van deze verordening heeft een verzekerde die in een andere dan de bevoegde lidstaat woont of verblijft, recht op uitkeringen van het bevoegde orgaan overeenkomstig de door dat orgaan toegepaste wetgeving.
- 43 Aangezien de overeenkomstig de WDOPH toegekende prestaties niet in bijlage X bij verordening nr. 883/2004 zijn vermeld, kunnen zij volgens de Korkein hallinto-oikeus geen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004, hoewel zij voor het overige naar hun aard lijken op de in dit artikel omschreven prestaties.

[Or. 11]

- 44 In deze zaak dient voorts te worden onderzocht of persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH, die de gemeente een persoon met een zware handicap ter beschikking kan stellen bijvoorbeeld door vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt om een assistent te betalen, volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden aangemerkt als „prestatie bij ziekte” in de zin van

artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004. De Republiek Finland heeft niet meegedeeld dat de WDOPH binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, maar het Hof van Justitie heeft reeds in een andere zaak vastgesteld dat de omstandigheid dat geen dergelijke mededeling werd verricht, er niet toe leidt dat een bepaalde wet van de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 wordt uitgesloten (arrest van 11 juli 1996, ██████, C-25/95, EU:C:1996:295, punten 19 en 20).

- 45 Persoonlijke assistentie is een dienst die valt onder de specifieke organisatieplicht van de gemeente, waarop personen met een zware handicap een subjectief recht hebben. Persoonlijke assistentie moet worden toegekend aan personen met een zware handicap die voldoen aan de kenmerken van de wettelijke definitie, wanneer de assistentie gelet op de individuele behoefte aan assistentie van de betrokkene in de zin van § 3, lid 2, WDOPH onontbeerlijk is.
- 46 Het Hof van Justitie heeft in de zaak Commissie/Slowakije, C-433/13 (arrest van 16 september 2015, EU:C:2015:602, punten 78, 79 en 83) uiteengezet dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de autoriteit over geen enkele beoordelingsmarge beschikte bij de toekenning van bepaalde prestaties door Slowakije, onder meer van prestaties van persoonlijke assistentie. De Slowaakse wettelijke regeling had tot doel aan personen met een zware handicap de prestatie toe te kennen die het best was afgestemd op hun persoonlijke behoeften. Dit nam echter niet weg dat bij de toekenning van de prestaties het medisch en het sociaal deskundigenonderzoek en het gecombineerd deskundigenonderzoek werden verricht op basis van objectieve en in de wet bepaalde criteria. Het Hof oordeelde dat de prestaties in kwestie geen socialezekerheidsprestaties in de zin van verordening nr. 883/2004 waren.
- 47 Volgens de Korkein hallinto-oikeus kan persoonlijke assistentie op grond van de WDOPH niet per se als „prestatie bij ziekte” in de zin van verordening nr. 883/2004 worden beschouwd, aangezien voor de toekenning ervan een beoordeling van de individuele behoefte aan hulp van de cliënt is vereist. Er zou veeleer sprake zijn van een prestatie van sociale bijstand, zodat deze prestatie waarschijnlijk niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt.
- 48 Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het voor de beslechting van het geding evenwel noodzakelijk om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of **[Or. 12]** persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH kan worden beschouwd als socialezekerheidsprestatie in de zin van verordening nr. 883/2004, ermee rekening houdend dat deze de aard heeft van een wettelijke prestatie, waarvoor de voorwaarden zijn geregeld in de WDOPH, waarop de betrokkenen overeenkomstig deze wet een subjectief recht hebben en waarvan de toekenning geenszins afhangt van de economische middelen van de betrokkene of de gemeente.

- 49 Ten derde dient nog de betekenis van de artikelen 20 en 21 VWEU voor de uitlegging van het nationale recht te worden verduidelijkt, zelfs wanneer persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 zou vallen. Hierbij dient te worden onderzocht of de artikelen 20 en 21 VWEU in de weg staan aan een uitlegging van nationale wettelijke bepalingen van een lidstaat, volgens welke uitlegging een onderdaan van deze lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat geen persoonlijke assistentie kan worden toegekend wanneer de betrokkene ongeveer drie jaar in deze andere lidstaat studeert, omdat de toekenning van een dergelijke prestatie voor de duur van een studie in het buitenland in de nationale wettelijke bepalingen niet is geregeld, terwijl persoonlijke assistentie op grond deze bepalingen echter overeenkomstig de aanvraag zou worden toegekend wanneer de studie zou worden gevolgd in de eerstgenoemde lidstaat in een andere gemeente als de gemeente die de persoonlijke assistentie toekent. Hier dient in de eerste plaats te worden verduidelijkt of een dergelijke uitlegging van de wettelijke bepalingen het recht van de Unieburger overeenkomstig de artikelen 20 en 21 VWEU, om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, beperkt, en ten in de tweede plaats of een dergelijke beperking onder de in de rechtspraak van het Hof genoemde voorwaarden gerechtvaardigd is.
- 50 Volgens de Korkein hallinto-oikeus is, voor zover persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH niet wordt toegekend aan personen met een zware handicap, die zich in een soortgelijke situatie als A bevinden, voor de duur van de studie in een andere lidstaat, maar bij een studie in Finland wel wordt toegekend, sprake van een beperking van het vrije verkeer. De Finse bepalingen zijn in dit opzicht nadelig voor A, omdat hij van zijn mogelijkheid van vrij verkeer heeft gebruikgemaakt.
- 51 Volgens de Korkein hallinto-oikeus valt evenwel niet uit te sluiten dat de eventuele beperking gerechtvaardigd kan zijn om dwingende redenen van algemeen belang.
- 52 Overeenkomstig § 8d, lid 2, WDOPH kan de gemeente persoonlijke assistentie voor personen met een zware handicap op verschillende wijzen organiseren. De verplichting om in een andere lidstaat persoonlijke assistentie toe te kennen, zou bijgevolg in zeker opzicht kunnen worden beschouwd als een beperking van de mogelijkheid voor de gemeente om te beslissen over de wijze waarop persoonlijke assistentie ter beschikking wordt gesteld, en daardoor als een aantasting **[Or. 13]** van de samenhang en de doeltreffendheid van het systeem van persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH. De Korkein hallinto-oikeus vraagt zich af of de instandhouding van de samenhang en de doeltreffendheid van het systeem van persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH gelet op de in de rechtspraak van het Hof van Justitie erkende rechtvaardigingsgronden een reden van algemeen belang kan zijn, met als gevolg dat er voor de gemeente geen verplichting ontstaat om persoonlijke assistentie toe te kennen in een andere

lidstaat (zie bijvoorbeeld arrest van 21 juli 2011, ██████ C-503/09, EU:C:2011:500, punten 89 en 90).

- 53 Aangezien de beslechting van de aanhangige zaak een uitlegging van de artikelen 20 en 21 VWEU vereist, is het in deze zaak ook wat dit betreft noodzakelijk om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.
- 54 A, de afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo en het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid hadden de gelegenheid om standpunt te bepalen over het verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 55 Volgens A is het niet duidelijk waarom belemmeringen voor de toekenning van persoonlijke assistentie in lidstaten van de EU geen inbreuk op het vrije verkeer zouden zijn. De bescherming van de uniformiteit van de wijze waarop persoonlijke assistentie ter beschikking wordt gesteld kan geen grond zijn die een reden van algemeen belang kan zijn. Alle wijzen waarop persoonlijke assistentie ter beschikking wordt gesteld kunnen in ieder geval ook in het buitenland worden toegepast.
- 56 De *afdeling individuele gevallen van de sociale en gezondheidscommissie van de stad Espoo* is van mening dat persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH niet als socialezekerheidsprestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 kan worden beschouwd. Een eventuele beperking van het vrije verkeer van A kan door dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd zijn, aangezien de stad Espoo noch haar in de WDOPH vastgestelde toezichtsverplichting kan nakomen, noch kan beslissen over de wijze waarop de assistentie ter beschikking wordt gesteld, wanneer de assistentie in een andere lidstaat plaatsvindt. De situatie is voor deze prestaties volledig verschillend van bijvoorbeeld die voor in geld te betalen prestaties.
- 57 Volgens *het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid* zijn A en de stad Espoo volgens de informatie in de stukken nauw verbonden en heeft A daar zijn woonplaats. Het studieverblijf van A is in dit specifieke geval uit het oogpunt van de organisatie van persoonlijke assistentie overeenkomstig de WDOPH vergelijkbaar met de situatie waarin hij elders in Finland zou studeren zonder van gemeente van woonplaats te veranderen. De gemeente van woonplaats zou dan verplicht zijn voor A de diensten te organiseren die wegens zijn handicap onontbeerlijk zijn. De zaak kan op grond van de nationale wettelijke bepalingen worden beslecht ten gunste van A, ongeacht zijn tijdelijke verblijf buiten de gemeente waar hij zijn woonplaats heeft. **[Or. 14]**
- 58 Volgens de Korkein hallinto-oikeus blijkt de uitlegging die het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid bepleit echter niet uit de bewoordingen en de ontstaansgeschiedenis van de WDOPH. De WDOPH bevat geen bijzondere regeling voor een studie in het buitenland en de gemeente moet er overeenkomstig

§ 3, lid 1, van de wet over waken dat de diensten voor personen met een handicap aldus worden georganiseerd dat zij inhoudelijk en wat de omvang ervan betreft voldoen aan de vraag in de gemeente. In het onderhavige geval gaat het ook om iets anders dan de in de wetgevingsgeschiedenis en de rechtspraak behandelde gebruikelijke reizen voor vakantie of zaken, zodat hetgeen uit het Unierecht voortvloeit doorslaggevend is voor de uitlegging van het nationale recht. Voorlopig is de Korkein hallinto-oikeus van oordeel dat de WDOPH bijgevolg moet worden uitgelegd zoals blijkt uit de beslissing van de Helsingin hallinto-oikeus, wanneer het Unierecht geen andere uitlegging vereist. Bijgevolg is het voor de beslechting van het hoofdgeding noodzakelijk om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Tussenbeslissing van de Korkein hallinto-oikeus om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing

- 59 De Korkein hallinto-oikeus schorst de behandeling van de zaak en verzoekt het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267 VWEU om uitlegging van verordening nr. 883/2004 en de artikelen 20 en 21 VWEU. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is noodzakelijk voor de beslechting van de bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige zaak. De zaak heeft ondanks het tijdsverloop juridisch belang, aangezien A ook na het beëindigen van de studie de mogelijkheid heeft aanspraken jegens de gemeente wegens een mogelijke schending van de WDOPH geldend te maken.

Prejudiciële vragen

- 60 De Korkein hallinto-oikeus verzoekt het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
1. Is een prestatie als de persoonlijke assistentie waarin de WDOPH voorziet een „prestatie bij ziekte” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004?
 2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is er sprake van een beperking van het recht van de Unieburger overeenkomstig de artikelen 20 en 21 VWEU om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, wanneer de toekenning van een prestatie als de persoonlijke assistentie in de zin van de WDOPH in het buitenland niet **[Or. 15]** afzonderlijk is geregeld en de voorwaarden voor de toekenning van de prestatie aldus worden uitgelegd dat persoonlijke assistentie niet wordt toegekend in een andere lidstaat waar betrokkene een driejarige studie volgt die leidt tot een eindexamen?
 - Is het voor de beoordeling van de zaak relevant dat aan een persoon een prestatie als de persoonlijke assistentie in Finland voor een andere

gemeente als de gemeente waar hij zijn woonplaats heeft, kan worden toegekend, bijvoorbeeld wanneer hij in een andere Finse gemeente studeert?

– Zijn de rechten die voortvloeien uit artikel 19 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap relevant voor de beoordeling van de zaak in het licht van het Unierecht?

3. Indien het Hof van Justitie bij de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag vaststelt dat de wijze waarop in de onderhavige zaak het nationale recht werd uitgelegd, het vrije verkeer beperkt: kan een dergelijke beperking toch gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang, die voortvloeien uit de verplichting van de gemeente om toezicht te houden op de terbeschikkingstelling van de persoonlijke assistentie, de mogelijkheid voor de gemeente om te kiezen hoe assistentie het best ter beschikking wordt gesteld en de instandhouding van de samenhang en de doeltreffendheid van het in de WDOPH vastgestelde systeem van persoonlijke assistentie?

(omissis) **[Or. 16]** (omissis)