

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED
fremsat den 11. november 2004¹

I — Indledning

1. Domstolen fastslog i sine domme af 21. juni 1988 i *Lair-* og *Brown-sagerne*, at en støtte, der på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin tildeltes studerende til underhold og uddannelse og ikke til dækning af omkostninger i forbindelse med adgangen til den pågældende uddannelse, principielt ikke var omfattet af EØF-traktatens anvendelsesområde². I lyset af den efterfølgende udvikling i fællesskabsretten har den engelske High Court of Justice, Queen's Bench Division, i denne præjudicielle sag i det væsentlige anmodet Domstolen om at oplyse, om en sådan støtte til studerendes leveomkostninger enten i form af legater eller studielån stadig falder uden for anvendelsesområdet af EF-traktaten i forhold til artikel 12 EF, og på hvilke betingelser medlemsstaterne i benægtende fald kan begrænse tildelingen af denne støtte.

II — Relevante retsfor skrifter

A — Fællesskabsretten

2. De relevante fællesskabsretlige forskrifter er i denne sag EF-traktatens artikel 12 og artikel 18, stk. 1, samt artikel 3 i direktiv 93/96/EØF om opholdsret for studerende³ (herefter »direktiv 93/96«):

»Artikel 12

Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.

[...]

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Domme af 21.6.1988, sag 39/86, *Lair*, Sml. s. 3161, præmis 15, og sag 197/86, *Brown*, Sml. s. 3205, præmis 18.

3 — Direktiv 93/96/EØF af 29.10.1993 om opholdsret for studerende, EFT L 317, s. 59.

Artikel 18

B — National ret

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

Præamblen til direktiv 93/96, syvende betragtning

Under de nugældende fællesskabsretsliche bestemmelser falder, som det fremgår af Domstolens retspraksis, støtte til studerendes underhold ikke ind under [EØF-] traktatens anvendelsesområde i henhold til dens artikel 7 [nu artikel 12 EF].

Artikel 3 i direktiv 93/96

Dette direktiv giver ikke studerende med ret til ophold ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten.

3. De relevante nationale bestemmelser fremgår af Education (Student Support) Regulations 2001 (bekendtgørelse fra 2001 om studiestøtte, herefter »Student Support Regulations«). Støtte til studerendes leveomkostninger ydes i henhold til Student Support Regulations i form af lån til dækning af leveomkostninger. Lånets størrelse afhænger af en række faktorer, heriblandt om den studerende bor hjemme hos sine forældre, og om den studerende bor i London eller et andet sted. Den studerende er automatisk berettiget til 75% af det maksimale beløb, det er muligt at låne, og muligheden for at opnå de sidste 25% afhænger af den studerendes og dennes forældres eller samlevers økonomiske situation. Lånet ydes til en rentesats, der følger inflationsraten, og rentesatsen ligger derfor under den sats, der normalt skal betales på et lån på markedsvilkår. Lånet skal betales tilbage, når den studerende har afsluttet sit studium og forudsat, at den studerendes indkomst overstiger 10 000 GBP. Hvis disse betingelser er opfyldt, betaler den studerende årligt 9% af den del af indkomsten, der overstiger 10 000 GBP, indtil lånet er tilbagebetalt.

4. Statsborgere fra andre medlemsstater er kun berettiget til at opnå lån i medfør af Student Support Regulations, hvis:

- 1) De er bosiddende i Det Forenede Kongerige som omhandlet i national lov (Immigration Act 1971), hvilket vil sige,

- at de er fast bosiddende i Det Forenede Kongerige, og der ikke gælder nogen tidsmæssig begrænsning af den periode, i hvilken de kan blive i Det Forenede Kongerige

der i fire år. Perioder, hvor den pågældende har været indskrevet på et fuldtidsstudium, indgår ikke i beregningen af opholdsperioden.

- at de er bosiddende i England eller Wales på den første dag i det akademiske år, hvor uddannelsen påbegyndes, og

III — De faktiske omstændigheder, sagens behandling og de præjudicielle spørgsmål

- at de har været bosiddende i Det Forenede Kongerige i en periode på tre år forud for den første dag i uddannelsen,

eller

- 2) den studerende er en vandrende EØS-arbejdstager, der er berettiget til støtte i medfør af artikel 7, stk. 2 eller 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68, som udvidet ved EØS-aftalen, der blev underskrevet i Porto den 2. maj 1992.

5. Dany Bidar er fransk statsborger og født i Paris i august 1983. Det fremgår af sagsakterne, at han sammen med sin søster og mor, der på daværende tidspunkt var alvorligt syg, i august 1998 rejste til Det Forenede Kongerige, hvor de tog ophold hos Bidars bedstemor. Bidars mor døde i december 1999, hvorefter hans bedstemor blev værge for ham. Bidar gik på et gymnasium i London, hvorfra han i juni 2001 tog studentereksamen og dermed fik ret til at lade sig indskrive på et universitet i Det Forenede Kongerige. Han blev i den periode forsørgt af bedstemoren og anmodede ikke på noget tidspunkt om social bistand. Bidar havde til hensigt at påbegynde en universitetsuddannelse i det akademiske år, der løb fra september 2001, og søgte derfor London Borough of Ealing om støtte til denne uddannelse. Han fik bevilget støtte til undervisningsgebyrer, men fik afslag på et lån til dækning af leveomkostninger, eftersom han endnu ikke havde opholdt sig i Det Forenede Kongerige i fire år som krævet efter de nationale bestemmelser og derfor ikke var »bosiddende« i landet. Som studerende ville han faktisk ikke kunne opnå denne status,

En person anses kun for bosiddende i Det Forenede Kongerige, hvis han har opholdt sig

eftersom den periode, hvor han følger et fuldtidsstudium, ikke medregnes. Bidar påbegyndte sit økonomistudium ved University College London i september 2001.

af a) studielån til lavere rentesats eller b) legater — da stadig uden for EF-traktatens anvendelsesområde i forhold til artikel 12 EF og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet?

6. Bidar har anfægtet afslaget på at bevilge ham et studielån til dækning af leveomkostninger med henvisning til, at bopælskravet i Student Support Regulations udgør en forskelsbehandling, der strider mod artikel 12 EF, sammenholdt med artikel 18 EF. Sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, at støtte til leveomkostninger falder uden for anvendelsesområdet af artikel 12 EF, hvilket Domstolen bekræftede i sine afgørelser i *Lair*- og *Brown*-sagerne. Eftersom fællesskabsretten imidlertid har udviklet sig, siden disse afgørelser blev truffet, ikke mindst efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten, som trådte i kraft den 1. november 1993 og betød, at der blev indsat bestemmelser om borgerskab og uddannelse i EF-traktaten, har High Court besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 234 EF:

2) Såfremt en del af spørgsmål 1 besvares benægtende, og såfremt støtte til studerendes leveomkostninger i form af legater eller studielån nu falder inden for artikel 12 EF's anvendelsesområde, hvilke kriterier skal en national ret da anvende i afgørelsen af, hvorvidt betingelserne, der regulerer tildelingen af sådan støtte, er objektivt begrundet og ikke nationalitetsbetinget?

3) Såfremt en del af spørgsmål 1 besvares benægtende, kan man da støtte ret på artikel 12 EF i et søgsmål om berettigelse til støtte til leveomkostninger, der er anlagt på en dato forud for Domstolens dom i nærværende sag, og hvis dette er tilfældet, bør man da gøre en undtagelse i forhold til de personer, der har anlagt sag forud for denne dato?

1) I lyset af EF-Domstolens dom af 21. juni 1988, sag C-39/86, *Lair*, Sml. s. 3161, og dom af 21. juni 1988, sag C-197/86, *Brown*, Sml. s. 3205, og udviklingen i [fællesskabs]retten, herunder vedtagelsen af artikel 18 EF, og udviklingen i Den Europæiske Unions beføjelser på uddannelsesområdet, falder støtte til universitetsstuderendes leveomkostninger — når sådan støtte enten ydes i form

7. Sagsøgeren i hovedsagen og Østrigs, Danmarks, Finlands, Frankrigs, Tysklands,

Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i Domstolens statut. Bidrag, Det Forenede Kongeriges og Nederlandenes regering samt Kommissionen fremsatte yderligere bemærkninger i retsmødet den 28. september 2004.

økonomisk støtte til uddannelsesomkostninger fra værtsmedlemsstaten. Der bør i den forbindelse tages udgangspunkt i to forhold. Det ene er formålet med den økonomiske støtte, hvilket vedrører EF-traktatens materielle anvendelsesområde. Det andet er den status, der giver de pågældende personer ret til økonomisk støtte, dvs. EF-traktatens personelle anvendelsesområde.

8. Den 16. juni 2004 sendte Domstolen en række skriftlige spørgsmål til Det Forenede Kongeriges regering for at få præciseret kravet om, at en person for at være berettiget til et studielån skal være »fast bosiddende« i Det Forenede Kongerige eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde afhængig af, om han er henholdsvis ikke-arbejdsgiver eller arbejdstager. Domstolen fik svar på disse spørgsmål den 21. juli 2004.

10. High Courts spørgsmål fokuserer primært på, om legater eller studielån (til lavere rentesats), der ydes af nationale myndigheder til dækning af studerendes leveomkostninger, i modsætning til støtte til undervisningsgebyrer nu falder inden for EF-traktatens materielle anvendelsesområde i forhold til forbuddet i artikel 12 EF mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Domstolens praksis har siden Gravier-dommen⁴ været, at adgangen til en uddannelse, der fører til faglige kvalifikationer, henhører under EF-traktatens anvendelsesområde, og at medlemsstaternes statsborgere derfor har ret til ligebehandling for så vidt angår samtlige betingelser for denne adgang. Det betyder, at der ikke må gøres forskel på indenlandske studerende og studerende fra andre medlemsstater med hensyn til indskrivningsgebyrer og andre udgifter, som er forbundet med adgangen til uddannelsen, men også, at den støtte, der er bestemt til dækning af disse omkostninger, skal ydes på

IV — Den generelle sammenhæng: gældende ret

A — Fællesskabsretten og støtte til uddannelsesomkostninger

9. For at se High Courts spørgsmål i et bredere perspektiv bør de sammenholdes med de fællesskabsretlige regler, der hidtil har fundet anvendelse på studerendes ret til

4 — Dom af 13.2.1985, sag 293/83, Gravier, Sml. s. 593.

de samme betingelser for studerende fra alle medlemsstater⁵. Bidar fik i overensstemmelse med dette princip tildelt støtte til undervisningsgebyrerne for sit studium på University College London.

foretages en generel sondring mellem på den ene side erhvervsaktive (arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende) og deres børn og på den anden side ikke-erhvervsaktive.

11. I den retspraksis, der direkte omhandler dette spørgsmål, blev støtte til leveomkostninger derimod ikke anset for at henhøre under E[Ø]F-traktatens materielle anvendelsesområde, når de pågældende personer ikke kunne betegnes som arbejdstagere i henhold til artikel 39 EF. Det blev understreget, at denne støtte henhørte dels under »uddannelsespolitikken, der ikke som sådan er underlagt fællesskabsinstitutionernes kompetence«, dels under »socialpolitikken, der er omfattet af medlemsstaternes kompetence i det omfang, EØF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser derom«⁶.

12. Da den status, der tilkommer en person i henhold til fællesskabsretten, således har betydning for, om den pågældende er berettiget til ydelser og andre sociale fordele i værtsmedlemsstaten, er det nødvendigt at afgøre, i hvilken egenskab statsborgere fra andre medlemsstater, der har til hensigt at tage en uddannelse i en anden medlemsstat end den, de stammer fra, kan opholde sig i denne medlemsstat. Der må i den forbindelse

13. Studerende, der har status som arbejdstagere i henhold til artikel 39 EF, har i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68⁷ ret til samme sociale fordele i værtsmedlemsstaten som medlemsstatens egne statsborgere. Domstolen har ved flere lejligheder bekræftet, at støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på gennemførelse af et erhvervskvalificerende universitetsstudium, er en social fordel som omhandlet i denne forordnings artikel 7, stk. 2⁸.

14. Sagerne på dette område sigtede generelt mod at afgrænse, hvad man kunne kalde yderpunkterne af begrebet EF-arbejdstager; eftersom den udøvede beskæftigelse ofte er af relativt marginal betydning⁹. Domstolen tog også stilling til en konkret situation, hvor en person var ophørt med at arbejde for at påbegynde et studium. Her fastslog Domstolen, at en arbejdstager, der påbegynder et fuldtidsstudium, bevarer sin status, hvis der

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, EFT 1968 II, s. 467.

8 — Lair-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 23, 24 og 28, Brown-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 25, og dom af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. s. 1071, præmis 23.

9 — Jf. bl.a. Brown-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 37, Raulin-dommen, nævnt i fodnote 5, og Bernini-dommen, nævnt i fodnote 8.

5 — Jf. bl.a. dom af 26.2.1992, sag C-357/89, Raulin, Sml. s. 1027, præmis 28.

6 — Jf. bl.a. Lair-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 15.

er kontinuitet mellem studiet og den tidligere udøvede erhvervsmæssige beskæftigelse. En sådan kontinuitet kræves dog ikke, hvis den vandrende arbejdstager ufrivilligt er blevet arbejdsløs¹⁰.

15. Børn af vandrende arbejdstagere har ifølge artikel 12 i forordning nr. 1612/68 ret til ligebehandling med hensyn til de sociale fordele, der indrømmes landets egne statsborgere, for at de kan gennemføre deres skolegang¹¹. Det samme gælder, hvis arbejdstageren er vendt tilbage til sin hjemstat, og hans barn ikke kan fortsætte sine studier dér på grund af manglende koordination af eksamensbeviser¹², eller barnet har til hensigt at studere i sit hjemland, og værtsmedlemsstatens statsborgere har mulighed for at opnå støtte til at gennemføre deres studier i udlandet¹³.

16. Som det fremgår af Domstolens dom i Meeusen-sagen¹⁴, finder disse betragtninger tilsvarende anvendelse på selvstændige erhvervsdrivende og deres børn.

17. Inden for kategorien af ikke-erhvervsaktive studerende må der også sondres mellem personer, der flytter til en anden medlemsstat udelukkende eller primært med henblik på at tage en uddannelse i denne medlemsstat, og personer, der flytter til en medlemsstat af andre årsager og efterfølgende beslutter at påbegynde et studium i værtsmedlemsstaten.

18. Direktiv 93/96 indeholder regler om den første gruppe af studerende, som flytter til en anden medlemsstat for at gennemføre et helt uddannelsesforløb. Direktivet sikrer ifølge Domstolens praksis, at disse studerende har opholdsret, så længe uddannelsen varer¹⁵. Det fremgår også, at medlemsstaterne kan kræve af studerende, der er statsborgere i en medlemsstat, og som ønsker at gøre brug af retten til ophold på deres område, for det første, at de skal forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at de råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, og dernæst, at de er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse, samt endelig, at de er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten¹⁶. Herudover bestemmes det udtrykkeligt i artikel 3 i direktiv 93/96, der kan ses som en kodifice-

10 — Lair-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 37.

11 — Jf. bl.a. dom af 15.3.1989, forenede sager 389/87 og 390/87, Echternach og Moritz, Sml. s. 723, og dom af 8.6.1999, sag C-337/97, Meeusen, Sml. I, s. 3289.

12 — Echternach og Moritz-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 21.

13 — Dom af 13.11.1990, sag C-308/89, Di Leo, Sml. I, s. 4185, præmis 15.

14 — Nævnt i fodnote 11, præmis 27-29.

15 — Raulin-dommen, nævnt i fodnote 5, præmis 33 og 34.

16 — Direktivets artikel 1 som anført af Domstolen i dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 38.

ring af Domstolens domme i Lair- og Brown-sagerne, at direktivet ikke giver studerende med ret til ophold ret til uddannelsesstøtte.

tildeling af støtte til leveomkostninger. For at få en idé om, hvordan man kan lukke dette hul i direktiv 90/364 hvad angår retsstillingen for EU-borgere, der befinder sig i denne situation, er det nødvendigt at se på Domstolens praksis for EU-borgerskab i henhold til artikel 17 EF og 18 EF samt for sociale ydelser.

19. Den anden gruppe af ikke-erhvervsaktive består af personer, som er ikke er ankommet til en medlemsstat som arbejdstagere eller studerende, der har til hensigt at påbegynde en erhvervsuddannelse, men som EU-borgere, som udnytter den ret til at færdes og tage ophold, der er sikret ved artikel 18 EF og nærmere præciseret i direktiv 90/364¹⁷. I modsætning til de personer, der er omfattet af direktiv 93/96, bevarer EU-borgere, som udøver deres ret til at rejse til en anden medlemsstat og opholde sig der, deres opholdsret, så længe de opfylder betingelserne i direktiv 90/364. Deres bevæggrunde er i den forbindelse uden betydning.

B — Borgerskab og sociale ydelser: retspraksis

21. Domstolen har i flere sammenhænge skullet tage stilling til, om EU-borgere havde ret til sociale ydelser af forskellig art i medfør af artikel 18, stk. 1, EF. Det var bl.a. tilfældet i Martínez Sala-, Grzelczyk-, D'Hoop-, Collins- og Trojani-sagerne¹⁸.

20. Når personer i denne anden kategori beslutter at uddanne sig i værtsmedlemsstaten, er det ifølge den praksis, der bygger på Gravier- og Raulin-dommene, klart, at de har krav på støtte til de omkostninger, der er forbundet med adgangen til uddannelsen. Det er ikke bestridt i den foreliggende sag, og Bidar modtog da også som tidligere nævnt økonomisk støtte til dette formål. Eftersom direktiv 90/364 ikke indeholder en bestemmelse, der svarer til artikel 3 i direktiv 93/96, er det imidlertid uklart, hvordan studerende, der allerede har bosat sig som EU-borgere i værtsmedlemsstaten, er stillet med hensyn til

22. Domstolen har gentagne gange i domme i sager vedrørende artikel 18, stk. 1, EF understreget, at unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset

17 — Direktiv 90/364/EØF af 28.6.1990 om opholdsret, EFT L 180, s. 26 (herefter »direktiv 90/364«).

18 — Dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, Grzelczyk-dommen, dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573.

deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende¹⁹. Borgere, der lovligt har bopæl i en medlemsstat, kan støtte ret på artikel 12 EF i alle de tilfælde, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde²⁰. Disse tilfælde omfatter bl.a. dem, der er knyttet til udøvelsen af de ved EF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, og dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18, stk. 1, EF. Opholdsretten tildeles desuden enhver unionsborger direkte ved en klar og præcis bestemmelse i EF-traktaten, hvilket Domstolen fastslog i Baumbast-sagen²¹. Den kan derfor påberåbes af borgerne ved de nationale domstole.

af landets egne statsborgere, og hvis udstedelse medlemsstatens myndigheder kan forsinke eller nægte»²². Eftersom den børnepasningsydelse, der var tale om i denne sag, var omfattet af både forordning nr. 1408/71²³ og forordning nr. 1612/68 og derfor faldt ind under EF-traktatens materielle anvendelsesområde, var Martínez Sala berettiget til denne ydelse på samme vilkår som tyske statsborgere.

23. Domstolen bestemte i Martínez Sala-dommen, der var den første på området, at »en borger i Den Europæiske Union [...], der lovligt har bopæl i den pågældende værtsmedlemsstat, kan støtte ret på traktatens artikel [12] i alle de tilfælde, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde, herunder såfremt værtsmedlemsstaten forholder eller afslår tilkendelse af en ydelse, der udbetales til enhver, som lovligt har bopæl i medlemsstaten, med den begrundelse, at vedkommende ikke er i besiddelse af et dokument, der ikke forlanges

24. Grzelczyk-sagen drejede sig en fransk studerende, som studerede i Belgien, og som forsørgede sig selv i de tre første studieår. I det fjerde og sidste studieår søgte han om en ydelse til sikring af et eksistensminimum (minimex), fordi det ville være for krævende både at arbejde og studere i denne fase af uddannelsen. Ydelsen blev først tildelt og siden trukket tilbage, fordi Grzelczyk var studerende og ikke arbejdstager og ikke havde belgisk statsborgerskab. Domstolen henviste til betingelserne i artikel 1 i direktiv 93/96 om studerendes ret til at tage ophold i en anden medlemsstat og om, at studerende i henhold til direktivets artikel 3 ikke har ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten, men bemærkede også, at direktivet ikke indeholder bestemmelser, som udelukker den heraf omfattede personkreds

19 — Jf. bl.a. Grzelczyk-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 31.

20 — Jf. bl.a. Martínez Sala-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 63.

21 — Dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast, Sml. I, s. 7091, præmis 84.

22 — Præmis 63.

23 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 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 2.12.1996, EFT 1997 L 28, s. 1.

fra sociale ydelser²⁴. Hvad angår den omstændighed, at Grzelczyk faldt det sociale system til byrde og dermed ikke længere opfyldte en af betingelser for opholdsretten, understregede Domstolen, at direktiv 93/96 kun kræver, at de studerende erklærer, at de i starten af deres ophold i værtsmedlemsstaten råder over de fornødne midler, men at deres økonomiske situation kan ændre sig i tidens løb af grunde, som de ikke er herre over. Når formålet med direktivet er at forhindre, at de studerende bliver til en »urimelig« byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten, betyder det, at direktivet »udtrykker [...] en vis økonomisk solidaritet fra denne stats statsborgeres side med statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig såfremt de vanskeligheder, som opholdsrettens indehaver har, er af midlertidig karakter«²⁵. Eftersom det fremgik af tidligere retspraksis, at minimex var omfattet af EF-traktatens materielle anvendelsesområde, og støttebetingelserne var i strid med artikel 12 EF, havde Grzelczyk ret til denne ydelse.

25. D'Hoop-dommen drejede sig om en sag, hvor de belgiske myndigheder havde afvist at tildele en belgisk studerende ungdomsarbejdsløshedsydelse (arbejdsløshedsunderstøttelse til unge, som lige har afsluttet deres studier, og som søger arbejde for første gang), alene fordi hun havde afsluttet sin videregående skoleuddannelse i Frankrig. Her mente Domstolen, at man ved at gøre det til en betingelse for ret til denne ydelse, at den pågældende har opnået det påkrævede eksamensbevis i Belgien, forfordeler visse af landets egne statsborgere, alene fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed med

henblik på at tage undervisning i en anden medlemsstat. »En sådan forskelsbehandling er i strid med de principper, der ligger til grund for unionsborgerskabet, nemlig princippet om, at unionsborgerne skal tilsikres den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed«²⁶. Domstolen mente dog, at det i lyset af formålet med ungdomsarbejdsløshedsydelsen, som er at lette de unges overgang fra undervisningssektoren til arbejdsmarkedet, er legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelserne, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område. En enkeltstående betingelse, der vedrører stedet, hvor den pågældende har opnået bevis for at have afsluttet en videregående skoleuddannelse, har imidlertid en alt for generel og ensidig karakter²⁷.

26. Collins-sagen handlede om en irsk statsborger, der var taget til Det Forenede Kongerige for at finde beskæftigelse der. Han fik afslag på sin ansøgning om støtte til arbejdssøgende med henvisning til, at han ikke havde sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige. I artikel 2 og 5 i forordning nr. 1612/68 henvises der ganske vist ikke til økonomiske ydelser til personer, der søger beskæftigelse, men Domstolen fandt det nødvendigt at »fortolke [disse bestemmelser]²⁸ på grundlag af de øvrige fællesskabsretlige bestemmelser, herunder især traktatens artikel [12]«²⁹. Domstolen bemærkede videre, at »[n]år henses til

24 — Grzelczyk-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 39.

25 — Præmis 44.

26 — D'Hoop-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 35.

27 — Præmis 38 og 39.

28 — Domstolen anvender udtrykket »dette princip« i præmis 60, selv om det fremgår af konteksten, at det er artikel 2 og 5, der hentydes til.

29 — Collins-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 60.

indførelsen af unionsborgerskabet og den i retspraksis anlagte fortolkning af unionsborgernes ret til ligebehandling, kan traktatens artikel [39, stk. 2,] der er udtryk for det grundlæggende ligebehandlingsprincip, som er sikret i artikel [12 EF], ikke længere fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde»³⁰. Som i D'Hoop-dommen fastslog Domstolen, at medlemsstaterne kan fastsætte betingelser for at sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelser, der har karakter af en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og det berørte arbejdsmarkedets geografiske område. Et bopælskrav kan anses for egnet til at sikre dette mål, men må ikke være mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde denne målsætning. Anvendelsen af kravet skal nærmere bestemt baseres på klare og på forhånd kendte kriterier, og der skal være fastsat en adgang til domstolskontrol³¹.

27. Trojani var fransk statsborger og arbejdede på et herberg under Armée du Salut (Frelsens Hær) i Belgien mod kost og logi og lidt lomme penge. Han fik afslag på sin ansøgning om den belgiske minimumsydelse af samme årsager som Grzelczyk, nemlig at han ikke var belgisk statsborger og ikke var omfattet af forordning nr. 1612/68. I denne sag mente Domstolen ikke, at sagsøgeren havde ret til ophold i medfør af artikel 18, stk. 1, EF, sammenholdt med direktiv 90/364,

da han ikke rådede over tilstrækkelige midler. Men eftersom han var i besiddelse af en opholdstilladelse og opholdt sig lovligt i Belgien, var han omfattet af det grundlæggende princip om ligebehandling, således som det er fastsat i artikel 12 EF. Domstolen fastslog derfor, at den nationale ordning — for så vidt som der herefter ikke indrømmes unionsborgere, der ikke er statsborgere i medlemsstaten, og som opholder sig lovligt dér, sociale forsorgsydelser, selv når de opfylder de betingelser, der stilles til statsborgere i denne medlemsstat — udgør en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er forbudt efter artikel 12 EF³².

C — Borgerskab og sociale ydelser: det generelle billede

28. Set under ét kan der af disse domme udledes en række principper for EU-borgerskabet som sådan og dermed også for EU-borgernes ret til ikke-bidragspligtige ydelser af social art. Domstolen har ved at pege på EU-borgerskabets grundlæggende karakter gjort det klart, at borgerskabet ikke bare er et tomt eller symbolsk begreb, men skal ses som den grundlæggende status, som gælder for alle statsborgere fra EU's medlemsstater, og som sikrer dem visse rettigheder og privilegier i de medlemsstater, hvor de bosætter sig. EU-borgerskabet berettiger

30 — Præmis 63.

31 — Præmis 67-72.

32 — Trojani-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 44.

nærmere bestemt statsborgere fra andre medlemsstater til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere i de tilfælde, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde. Den omstændighed, at en EU-borger fortsætter sine studier i en anden medlemsstat end den, hvori han er statsborger, kan ikke i sig selv afskære ham fra muligheden for at påberåbe sig artikel 12 EF³³. Som det ses af ovennævnte domme, kan visse sociale ydelser, som medlemsstaterne tidligere gav til deres egne statsborgere og til erhvervsaktive personer i henhold til forordning nr. 1612/68 eller nr. 1408/71, nu også tildeles EU-borgere, der opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten. Jeg tænker her på børnepasningsydelsen i Martínez Sala-sagen, minimumsydelsen i Grzelczyk- og Trojani-sagerne og ungdomsarbejdsløshedsydelsen i D'Hoop-sagen. Ydelserne var i disse sager omfattet af de gældende fællesskabsforordninger og faldt derfor klart inden for traktatens materielle anvendelsesområde.

råde: »Når henses til indførelsen af unionsborgerskabet og den i retspraksis anlagte fortolkning af unionsborgernes ret til ligebehandling, kan traktatens artikel [39, stk. 2,] [...] ikke længere fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.« Det ser med andre ord ud til, at borgerskabet i sig selv kan medføre, at visse ydelser henføres til traktatens anvendelsesområde, hvis disse ydelser gives til formål, som svarer til dem, der tilsigtes med den primære eller afledte fællesskabsret.

29. Det er til gengæld værd at notere, at Domstolen i Collins-sagen ikke fastslog, at den støtte til arbejdssøgende, der var ansøgt om, var direkte omfattet af traktatens materielle anvendelsesområde. Domstolen lagde i stedet borgerskabsbegrebet til grund for sin fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 1612/68 om adgangen til beskæftigelse i andre medlemsstater for at lade det indgå i traktatens anvendelsesom-

30. Det fremgår også klart af retspraksis, at EU-borgere med lovligt ophold ikke har ubetinget ret til sociale ydelser i disse tilfælde, og at medlemsstaterne kan knytte visse objektive, dvs. ikke-diskriminerende, betingelser til retten til disse ydelser for at beskytte deres legitime interesser. I de to sager vedrørende ydelser, som skulle hjælpe modtageren med at få adgang til arbejdsmarkedet, dvs. D'Hoop- og Collins-sagerne, fandt Domstolen det berettiget, at medlemsstaterne stiller krav for at sikre, at der reelt består en forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende geografiske arbejdsmarked. Disse krav skal anvendes med respekt for

33 — Grzelczyk-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 36.

Fællesskabets grundlæggende proportionalitetsprincip.

sådan økonomisk solidaritet ikke også skulle gælde i denne sammenhæng.

31. EU-borgere skal som nævnt også have lovlig bopæl i værtsmedlemsstaten for at være berettiget til sociale ydelser. EU-borgere og studerende skal i henhold til direktiv 90/364 og 93/96 råde over sådanne midler, at de ikke bliver til en byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten, og de skal være omfattet af en passende sygeforsikringsordning. Også her gælder det, at anvendelsen af disse begrænsninger og betingelser skal finde sted i overensstemmelse med de almindelige principper i fællesskabsretten, navnlig proportionalitetsprincippet³⁴. I Grzelczyk-dommen fastslog Domstolen således, at betingelsen om, at EU-borgere ikke måtte blive til en urimelig byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten, under de givne omstændigheder ikke udelukkede, at de var berettiget til en social ydelse. Bestemmelsen i artikel 3 i direktiv 93/96 om, at studerende ikke har ret til uddannelsesstøtte, betød heller ikke, at de var afskåret fra at modtage minimumsydelsen. Begrebet »urimelig byrde« er tilsyneladende fleksibelt og bevirker efter Domstolens opfattelse, at direktiv 93/96 udtrykker en vis økonomisk solidaritet således at forstå, at medlemsstaterne hjælper hinandens statsborgere med at tage lovligt ophold på deres område. Da det er det samme princip, der ligger til grund for betingelserne i direktiv 90/364, er der ingen grund til at antage, at en

32. Spørgsmålet er så, hvad der menes med udtrykket »en vis« økonomisk solidaritet. Domstolen mener selvfølgelig ikke, at medlemsstaterne skal give EU-borgere, der ankommer til og tager ophold på deres område, adgang til hele deres sociale system. Det ville rokke ved en af grundstenene i direktiverne om opholdsret. Efter min opfattelse refereres der også her til, at de nationale betingelser for tildeling af social bistand skal anvendes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Medlemsstaterne har på den ene side ret til at sikre sig, at de sociale ydelser, de tilbyder, anvendes til de formål, de er bestemt for. På den anden side er de nødt til at acceptere, at EU-borgere, der har haft lovlig bopæl på deres område i en bestemt periode, også kan være berettiget til denne bistand, hvis de opfylder de objektive betingelser, der er fastsat for indenlandske statsborgere. De skal i den forbindelse sikre sig, at kriterierne og betingelserne for tildelingen af denne bistand ikke fører til direkte eller indirekte forskelsbehandling mellem deres egne statsborgere og andre EU-borgere, at de er klare, egnet til at opfylde hensigten med den pågældende bistand og kendt på forhånd, og at deres anvendelse kan prøves ved domstolene³⁵. Jeg vil gerne indskyde, at det også bør være muligt at anvende dem så fleksibelt, at der tages hensyn til de særlige omstændigheder, der gør sig gældende for de enkelte ansøgere, såfremt et afslag på en sådan bistand vil

34 — Baumbast-dommen, nævnt i fodnote 21, præmis 91.

35 — Collins-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 72.

kunne berøre det, der i tysk forfatningsret kaldes »Kernbereich«, dvs. den egentlige kerne i en grundlæggende rettighed, der er fastlagt i traktaten, heriblandt rettighederne i artikel 18, stk. 1, EF. Det er værd at lægge mærke til, at dette princip er nedfældet i artikel II-112 i Unionens charter om grundlæggende rettigheder, som er optaget i udkastet til traktaten om en forfatning for Europa³⁶. Heri bestemmes, at enhver begrænsning af udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, skal respektere disses væsentligste indhold. Chartrets artikel II-105 garanterer EU-borgernes ret til at rejse og bo på medlemsstaternes områder med en formulering, der i det væsentlige svarer til artikel 18, stk. 1, EF.

været nødsaget til at søge om økonomisk bistand, er med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten, berettiget til denne bistand på lige fod med værtsmedlemsstatens statsborgere. Disse begrænsninger og betingelser skal anvendes på en sådan måde, at slutresultatet står i rimeligt forhold til de tilsigtede mål. Resultatet må heller ikke føre til forskelsbehandling af en EU-borger, som ikke kan begrundes objektivt, såfremt denne EU-borger reelt befinder sig i samme situation som en statsborger i værtsmedlemsstaten og er tilstrækkeligt socialt integreret i denne medlemsstat. Hvad dette angår kan medlemsstaterne afhængig af, hvilke ydelser der er tale om, fastsætte de objektive betingelser, der måtte være nødvendige for at sikre, at ydelsen gives til personer, som har den fornødne tilknytning til deres område.

33. Der er med andre ord sket en markant udvikling i såvel EU-borgerskabet (artikel 17 og artikel 18, stk. 1, EF) som forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 12 EF), hvilket har haft betydning for de pågældende personers ret til visse sociale ydelser i de medlemsstater, hvor de har lovlig bopæl. Som jeg bemærkede i punkt 29 vedrørende kravet om, at de omhandlede ydelser skulle være direkte omfattet af EF-traktatens materielle anvendelsesområde, fastslog Domstolen åbenbart i Collins-sagen, at dette krav er opfyldt, hvis den pågældende ydelse gives til formål, som svarer til dem, der tilsigtes med den primære eller afledte fællesskabsret. Personer, der har slået sig ned i andre medlemsstater, og som i hvert fald i begyndelsen opfyldte de betingelser for opholdsret, der fremgår af opholdsretsdirektiverne, men senere har

V — De præjudicielle spørgsmål

A — *Det første spørgsmål: borgerskab og uddannelsesstøtte*

34. Formålet med High Courts første spørgsmål er at få oplyst, om økonomisk

36 — CIG 87/2/04 af 29.10.2004.

støtte, der ydes af medlemsstaterne til studerendes leveomkostninger, i lyset af tilføjelsen af artikel 18 EF til EF-traktaten og den udvikling, der er sket på uddannelsesområdet, siden Domstolen afsagde dom i Lair- og Brown-sagerne, stadig falder uden for anvendelsesområdet af EF-traktaten i forhold til artikel 12 EF.

at sondre mellem på den ene side støtte til undervisningsgebyrer og på den anden side uddannelsessøtte og studielån til lavere rentesats, når et afslag i begge tilfælde hindrer studerende i at bevæge sig frit.

35. Bidar har indledningsvis gjort opmærksom på, at han skal betragtes som en EU-studerende, der har haft lovligt ophold i Det Forenede Kongerige i over tre år, før han påbegyndte sit studium. Han skal som følge heraf ikke sidestilles med en EU-statsborger, der er omfattet af direktiv 93/96. Fællesskabet har fået nye beføjelser på uddannelsesområdet, og traktatens materielle anvendelsesområde begrænser sig derfor ikke længere til forhold vedrørende adgang til uddannelse, men omfatter også forhold vedrørende fremme af studerendes mobilitet og dermed også tildeling af støtte til leveomkostninger. Grzelczyk-dommen bekræfter efter hans opfattelse, at Domstolens afgørelse i Brown-sagen er blevet overhalet af denne udvikling i fællesskabsretten. Selv om han skulle være omfattet af direktiv 93/96, mener Bidar, at betingelserne i dette direktiv ikke er ufravigelige, og at de skal anvendes i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet. Han har i den forbindelse påpeget, at hans uddannelse allerede er meget tæt forbundet med Det Forenede Kongeriges uddannelsessystem. Han har endelig gjort gældende, at det virker kunstigt

36. Hvad Bidars personlige status angår har Det Forenede Kongeriges regering anført, at han påberåbte sig direktiv 93/96 ved den nationale retsinstans og derfor ikke kan anses for at være »bosiddende« i Det Forenede Kongerige. Den tyske regering har tilføjet, at Bidar ved at søge om et lån, før han påbegyndte sit studium, afskar sig fra at opnå ret til ophold i henhold til direktiv 93/96 og fra at påberåbe sig artikel 18 EF, sammenholdt med artikel 12 EF.

37. Alle de nationale regeringer, der har indgivet skriftlige indlæg, mener i lighed med Kommissionen, at økonomisk støtte til studerendes leveomkostninger stadig falder uden for EF-traktatens anvendelsesområde. De har fremført en række argumenter til støtte for denne påstand. De har bl.a. peget på vedtagelsen af artikel 149 EF, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne er ansvarlige for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne. Det indbefatter efter deres opfattelse uddannelsessøtteordningerne. De har anført, at opholdsretten i artikel 18, stk. 1, EF er undergivet de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Udenlandske studerende har

ifølge artikel 3 i direktiv 93/96 ikke ret til uddannelsesstøtte, hvilket Domstolen efter deres opfattelse bekræftede i *Grzelczyk*-dommen. De henviste også til direktiv 2004/38 om retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område³⁷, som skal være gennemført af medlemsstaterne senest den 30. april 2006. Det bestemmes udtrykkeligt i dette direktivs artikel 24, stk. 2, at værtsmedlemsstaten ikke er forpligtet til at yde studiestøtte i form af stipendier eller lån til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer, før disse personer har erhvervet ret til tidsubegrænset ophold, hvilket sker, når de lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten.

38. Den østrigske regering har mere generelt anført, at den europæiske overenskomst om fortsat udbetaling af stipendier til studerende, som driver studier i udlandet, vedtaget i Europarådet i 1969, bygger på princippet om, at det er hjemstaten, der er ansvarlig for udbetaling af stipendier, og at det kunne medføre risiko for dobbeltbetalinger, hvis værtsstaten også blev pålagt et sådant ansvar. Den nederlandske regering har tilsvarende anført, at dette område ikke er genstand for koordinering på fællesskabsplan, og at det ville virke forstyrrende, hvis principperne om

hjemstat og værtsstat blev sammenblandet. Den danske og finske regering har også gjort opmærksom på de konsekvenser, et benægtende svar på det første spørgsmål vil kunne få for deres regler om uddannelsesstøtte til studerende.

39. Jeg vil for det første understrege, at svaret på High Courts første spørgsmål afhænger af den faktiske situation i sagen. Selv om spørgsmålet primært går på, om støtte til studerendes leveomkostninger nu er omfattet af EF-traktaten, er det vigtigt at fastslå, hvilke regler dette spørgsmål skal afgøres efter. På den ene side har navnlig Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Bidar er statsborger i en anden medlemsstat og opholder sig i Det Forenede Kongerige med det formål at gennemføre en universitetsuddannelse, hvilket betyder, at han udelukkende er omfattet af direktiv 93/96. På den anden side har Bidar anført, at han havde boet i Det Forenede Kongerige i tre år, før han påbegyndte sin uddannelse, og at han også gik i gymnasiet i Det Forenede Kongerige. Han mener derfor, at han befinder sig i samme faktiske situation som *D'Hoop* og skal betragtes som en EU-borger, der har udøvet sin ret til at flytte til en anden medlemsstat i henhold til artikel 18, stk. 1, EF. Det betyder, at det skal afgøres ud fra denne traktatbestemmelse, sammenholdt med artikel 12 EF, om han er berettiget til et studielån til dækning af sine leveomkostninger. De omstændigheder, der er nævnt i punkt 5, tyder efter min opfattelse stærkt på, at Bidar faktisk må henføres til den

37 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, EFT L 158, s. 77, som berigtiget i EFT L 229, s. 35.

anden kategori og opfylder betingelserne i direktiv 90/364. Da det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at vurdere de faktiske omstændigheder og at afgøre, hvilket regelsæt der finder anvendelse på sagen, vil jeg gennemgå begge muligheder.

stensminimum. Selv om hensigten med direktivet var at undgå, at de studerende bliver til en urimelig byrde for de offentlige finanser, mente Domstolen ikke, at dette princip skulle følges ubetinget, men at medlemsstaterne i et tilfælde som dette, hvor Grzelczyk var kommet i økonomiske vanskeligheder i sit sidste studieår, måtte udvise en vis økonomisk solidaritet ved at hjælpe hinandens statsborgere.

40. EU-borgere har i medfør af artikel 18, stk. 1, EF ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i EF-traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. For studerendes vedkommende fremgår reglerne af direktiv 93/96. Dette direktiv gælder for studerende, der er rejst til en anden medlemsstat for at påbegynde en uddannelse. Grunden til, at de udøver de rettigheder, de indrømmes i artikel 18, stk. 1, EF, er med andre ord, at de har til hensigt at tage en uddannelse i værtsmedlemsstaten. Sådanne studerende skal opfylde de betingelser, der allerede er nævnt i punkt 18, navnlig hvad angår deres økonomiske uafhængighed. De må ikke blive til en urimelig byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten og har ifølge artikel 3 i direktiv 93/96 heller ikke ret til uddannelsesstøtte.

42. Hvis Bidar betragtes som studerende og udelukkende omfattes af direktiv 93/96, er direktivets artikel 3 naturligvis en væsentlig hindring for, at han kan indrømmes ret til uddannelsesstøtte i Det Forenede Kongerige. Det er imidlertid ikke retten til uddannelsesstøtte, der er tale om her, men retten til et studielån (til lavere rentesats) til dækning af leveomkostninger. Studielån er ikke udtrykkeligt nævnt i artikel 3 i direktiv 93/96. Eftersom de udtrykkeligt er blevet udelukket fra den tilsvarende bestemmelse i direktiv 2004/38, nemlig artikel 24, stk. 2, kunne det slutes, at artikel 3 i direktiv 93/96 ikke udelukker retten til sådanne lån.

41. Domstolen støttede i det store og hele disse principper i Grzelczyk-dommen, men mildnede konsekvenserne i lyset af omstændighederne i den pågældende sag. Domstolen fastslog ganske vist, at studerende ikke har ret til uddannelsesstøtte, men bemærkede, at direktivet ikke indeholdt bestemmelser om, hvorvidt de kunne tildeles sociale ydelser, heriblandt en ydelse til sikring af et eksi-

43. Når dette er sagt, bør spørgsmålet om, hvorvidt studerende fra andre medlemsstater

har ret til studielån til dækning af leveomkostninger, besvares ud fra det almindelige princip i artikel 1 i direktiv 93/96 om, at studerende for at opnå opholdsret i værtsmedlemsstaten skal afgive en erklæring om, at de råder over sådanne midler, at de ikke vil falde det sociale system til byrde under opholdet. Som Domstolen udtalte i Grzelczyk-dommen, kræver direktivet kun, at den studerende ved begyndelsen af sit ophold i medlemsstaten afgiver en erklæring herom. Der er to grunde til at undersøge, om denne betingelse også gælder for studielån til dækning af leveomkostninger. Den første grund er, at sådanne lån som hovedregel ikke indgår i medlemsstaternes sociale systemer, hvilket Domstolen også gjorde klart i Grzelczyk-dommen. Den anden grund er, at selv om lånene normalt ikke ydes på markedsvilkår og i visse tilfælde eftergives, er den byrde, dette medfører for de offentlige finanser, mindre end for de ydelser, der ikke skal betales tilbage.

44. Det fremgår imidlertid klart af det grundlæggende krav om, at de studerende selv skal råde over tilstrækkelige midler, når de ankommer til værtsmedlemsstaten, at de ikke kan søge om et studielån (til lavere rentesats) til dækning af leveomkostninger. De lån, der ydes på vilkår svarende til dem, der er fastlagt i Student Support Regulations, udgør samlet set en betydelig byrde for de

offentlige finanser, hvilket også fremgår af de oplysninger, den nationale ret har fremlagt herom³⁸. De bør derfor behandles på samme måde som uddannelsesstøtte i henhold til artikel 3 i direktiv 93/96.

45. Jeg mener dog ikke, at denne regel ikke kan fraviges. Den nederlandske regering har også anført, at det i undtagelsestilfælde kunne være berettiget at anvende artikel 3 mere lempeligt. Som nævnt i punkt 31 og 32 skal betingelserne i direktiv 93/96 anvendes i overensstemmelse med de almindelige principper i fællesskabsretten, navnlig proportionalitetsprincippet, og det skal også sikres, at kernen i de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, EF, respekteres. En studerende, der oprindeligt opfyldte de grundlæggende betingelser i direktivet, kan eksempelvis løbe ind i økonomiske vanskeligheder senere i studieforløbet. I et sådant tilfælde mener jeg, at det er ræsonnementet i Grzelczyk-dommen, der bør lægges til grund. Ifølge denne dom har en EU-borger i henhold til artikel 18, stk. 1, EF og artikel 12 EF som studerende krav på en ydelse til sikring af et eksistensminimum i sit sidste studieår på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere, såfremt hans økonomiske situation har ændret sig, siden han påbegyndte sit studium. Der er derfor ingen grund til, at EU-borgere, som befinder sig i en lignende situation, i henhold til de samme bestemmelser ikke skulle have ret til et studielån, som er en mindre bekostelig foranstaltning. I sådanne særlige tilfælde indebærer princippet om økonomisk solidaritet mellem medlemsstaternes statsborgere, at en studerende,

38 — Jf. punkt 70.

der har påbegyndt en uddannelse i en anden medlemsstat og er nået tilstrækkelig langt i sin uddannelse, bør gives mulighed for at afslutte denne uddannelse, ved at denne medlemsstat yder ham den samme økonomiske støtte, som den giver til sine egne statsborgere.

46. Den anden mulighed, der bør overvejes, bygger på en antagelse om, at Bidar ikke skal betragtes som en studerende, der er omfattet af direktiv 93/96, men som en EU-borger, der har udøvet sin ret til at rejse til og tage ophold på en anden medlemsstats område. Det skal i den forbindelse undersøges, om EF-traktatens anvendelsesområde efter vedtagelsen af bestemmelserne om EU-borgerskab og uddannelse nu også omfatter økonomisk støtte, som medlemsstaterne yder til studerendes leveomkostninger.

47. I Lair- og Brown-dommene fastslog Domstolen, at på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin var en støtte, der tildeles studerende, som ikke havde status som arbejdstager eller familiemedlem til en arbejdstager, til underhold og uddannelse, principielt ikke omfattet af E[Ø]F-traktatens anvendelsesområde, konkret traktatens artikel 12 EF. Begrundelsen var, at denne støtte henhører dels under uddannelsespoli-

tikken, der ikke som sådan er underlagt fællesskabsinstitutionernes kompetence, dels under socialpolitikken, der er omfattet af medlemsstaternes kompetence i det omfang, E[Ø]F-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser derom.

48. Maastricht-traktaten, som blev vedtaget efter afsigelsen af disse domme, tilføjede en række bestemmelser om uddannelse til EF-traktaten. Fællesskabets indsats på dette område baseres nu på artikel 3, stk. 1, litra q), og artikel 149 EF. Disse bestemmelser er af begrænset rækkevidde. Fællesskabets indsats på området indskrænker sig til at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne ved bl.a. at begunstige studerendes og læreres mobilitet. Det bestemmes udtrykkeligt, at dette ikke indbefatter harmonisering. Selv om der åbnes mulighed for at vedtage visse tilskyndelsesforanstaltninger på uddannelsesområdet, bygger traktatens bestemmelser på dette område på princippet om, at medlemsstaterne bevarer ansvaret for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne.

49. Jeg er ikke sikker på, at støtte til leveomkostninger stadig må anses for at ligge uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, blot fordi denne støtte betragtes som et led i »opbygningen af uddannelsessystemerne«. Det afgørende er her, at disse bestemmelser, selv om de kun giver fællesskabsinstitutionerne begrænsede beføjelser, gør det muligt for Fællesskabet selv at træffe foranstaltninger for at fremme studerendes

mobilitet, bl.a. ved at indføre regler om økonomisk støtte til leveomkostninger. Ikke blot er uddannelsespolitikken som sådan nu underlagt »fællesskabsinstitutionernes kompetence«, det samme er de økonomiske foranstaltninger, der træffes for at begunstige studerendes mobilitet. I Grzelczyk-dommen lagde Domstolen også vægt på denne udvikling, som var sket, efter at den afsagde dom i Brown-sagen³⁹.

ovenfor beskrevne retspraksis vedrørende EU-borgerskab og sociale ydelser. De direktiver, der er vedtaget for at fremme udøvelsen af rettighederne i artikel 18, stk. 1, EF, indeholder ganske vist regler om, hvornår det er muligt at opnå de ydelser, medlemsstaterne stiller til rådighed, eller hvornår det eventuelt ikke er muligt, men det betyder ikke, at disse ydelser ligger uden for traktatens anvendelsesområde.

50. Tilføjelsen af disse bestemmelser på uddannelsesområdet peger derfor i retning af, at støtte til leveomkostninger nu falder inden for EF-traktatens materielle anvendelsesområde. Til forskel fra situationen i 1988, hvor EØF-traktaten var gældende, tillægger EF-traktaten desuden ikke bare erhvervsaktive statsborgere i medlemsstaterne, men også statsborgere i medlemsstaterne, som ikke er erhvervsaktive, grundlæggende rettigheder til at færdes og tage ophold på medlemsstaternes område. Udøvelsen af disse rettigheder er ganske vist undergivet visse begrænsninger og betingelser samt de foranstaltninger, der træffes for at fremme udøvelsen af rettighederne. Som intervenienterne gentagne gange har understreget, drejer det sig bl.a. om betingelser med hensyn til disse ikke-erhvervsaktive EU-borgeres økonomiske uafhængighed. Det betyder imidlertid ikke, at sociale ydelser af forskellig art, heriblandt økonomisk støtte til leveomkostninger, ifølge sagens natur falder uden for traktatens anvendelsesområde. Det fremgår efter min mening klart af den

51. Uddannelsesstøtte er i mange år blevet betragtet som en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68⁴⁰. I Lair-dommen bemærkede Domstolen, at en sådan støtte, navnlig når der er tale om arbejdstagere, er særligt egnet til at øge den pågældendes faglige kvalifikationer og til at forbedre dennes sociale stilling⁴¹. På det mere generelle plan fastslog Domstolen i Echternach og Moritz-dommen, at ligebehandling med hensyn til de fordele, som tildeles arbejdstageres familiemedlemmer, bidrager til disse arbejdstageres integration i opholdslandets sociale liv, hvilket er i overensstemmelse med formålene med arbejdskraftens frie bevægelighed⁴². Efter som det ligger fast, at en sådan ydelse for arbejdstageres vedkommende falder ind under EF-traktatens materielle anvendelsesområde, og henset til baggrunden herfor, vil det efter min opfattelse være kunstigt at udelukke den samme ydelse fra traktatens

40 — Lair- og Brown-dommene, henholdsvis præmis 24 og 25.

41 — Lair-dommen, præmis 23.

42 — Echternach og Moritz-dommen, præmis 20.

39 — Grzelczyk-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 35.

anvendelsesområde for andre persongrupper, som nu også er omfattet af traktaten. Spørgsmålet om, hvorvidt den sidstnævnte gruppe af personer er berettiget til sådanne ydelser, bør adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen selv er omfattet af traktaten.

antyder, at de falder ind under EF-traktatens materielle anvendelsesområde.

53. Jeg må derfor fastslå, at High Courts første spørgsmål bør besvares benægtende, dvs. at støtte til universitetsstuderendes leveomkostninger i form af studielån til lavere rentesats eller legater efter vedtagelsen af artikel 17 EF ff. om EU-borgerskab og i lyset af udviklingen i Den Europæiske Unions beføjelser på uddannelsesområdet ikke længere falder uden for anvendelsesområdet af EF-traktaten i forhold til artikel 12 EF og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

52. Det er i den forbindelse også vigtigt at pointere, at den ovenfor beskrevne retspraksis vedrørende de rettigheder, der knytter sig til EU-borgerskabet i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, har udviklet sig, siden Domstolen traf sin afgørelse i Martínez Sala-sagen. EU-borgerne har ikke bare ret til samme behandling som statsborgerne i den værtsmedlemsstat, hvor de lovligt opholder sig, på de områder, der falder ind under traktatens materielle anvendelsesområde. Borgerskabet kan, som det ses af Domstolens dom i Collins-sagen, også give anledning til, at visse områder henføres til dette anvendelsesområde, såfremt de formål, der forfølges med den pågældende nationale foranstaltning, svarer til dem, der forfølges med traktaten eller den afledte ret. Domstolen har allerede fastslået, at ydelser som de her omhandlede bidrager til modtagernes integration i værtsmedlemsstatens sociale liv, hvilket er i overensstemmelse med formålene med arbejdskraftens frie bevægelighed. Bestemmelserne om borgerskab sigter samtidig mod at fremme den frie bevægelighed for ikke-erhvervsaktive personer, hvilket også

B — Det andet spørgsmål: forhold, der kan begrunde en forskelsbehandling

54. High Court har med sit andet spørgsmål anmodet Domstolen om at oplyse, hvilke kriterier en national ret skal anvende ved afgørelsen af, hvorvidt de betingelser, der regulerer tildelingen af uddannelsesstøtte, er objektivt begrundet og ikke nationalitetsbetinget. Dette spørgsmål bygger på en forudsætning om, at de betingelser i Student Support Regulations, der regulerer tildelingen af uddannelsesstøtte til EU-borgere, som ikke har status som arbejdstager eller en status, der er relateret til en arbejdstager, er udtryk for forskelsbehandling i henhold til artikel 12 EF.

55. Ikke-erhvervsaktive EU-borgere skal for at være berettiget til uddannelsesstøtte være »bosiddende« i Det Forenede Kongerige i henhold til den nationale udlændingelov. Perioder, hvor de pågældende har været indskrevet på et fuldtidsstudium, indgår ikke i beregningen af bopælsperioden. De skal derfor også godtgøre, at de er bosiddende, ved hjælp af en opholdstilladelse. Britiske statsborgere er ikke underlagt samme krav om, at de skal være »bosiddende«. De skal blot have boet på normal vis i Det Forenede Kongerige i tre år forud for påbegyndelsen af deres studium. Hertil vil jeg blot bemærke, at tildelingsbetingelserne er strengere for EU-borgere, der har lovligt ophold i Det Forenede Kongerige, end for britiske statsborgere. Det er derfor klart, at der er tale om indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til artikel 12 EF. Spørgsmålet er så, om en sådan forskelsbehandling kan anses for begrundet i henhold til fællesskabsretten.

56. Bidar samt Det Forenede Kongeriges, Østrigs og Tysklands regering har gjort gældende, at en forskelsbehandling af denne art er objektivt begrundet, hvis den udøves uafhængigt af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning. Det Forenede Kongeriges, Tysklands, Østrigs og Nederlandenes regering samt Kommissionen har desuden gjort gældende, at medlemsstaterne har ret til at sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den studerende og medlemsstaten eller det berørte arbejdsmarked, eller at den studerende er tilstrækkeligt integreret i

samfundet. Den finske regering mener i den forbindelse, at der skal være tale om en vedvarende strukturel og reel samfundsmæssig tilknytning til den medlemsstat, hvor uddannelsen finder sted. Det Forenede Kongerige har anført, at det er legitimt for en medlemsstat at sikre sig, at de studerendes forældre har ydet et arbejds- og dermed også skattemæssigt bidrag, som er tilstrækkeligt til at berettige tildelingen af lån til lavere rentesats, eller at de studerende selv forventes at yde et sådant bidrag. Den østrigske, tyske og nederlandske regering har med henvisning til generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Collins-sagen tilføjet, at det er legitimt for medlemsstaterne at ville forhindre misbrug af deres uddannelsesstøtteordninger. Hvad proportionalitetskravet angår har flere regeringer samt Kommissionen gjort gældende, at det er både nødvendigt og hensigtsmæssigt at stille krav om et mindsteophold. Det er efter deres opfattelse rimeligt at forlange, at opholdet strækker sig over fem år, svarende til kravet i artikel 16 i direktiv 2004/38 for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold.

57. Jeg har allerede i mit forslag til afgørelse af 27. februar 2003 i Ninni-Orasche-sagen⁴³ taget stilling til, hvornår EU-borgere har ret til ligebehandling i henhold til artikel 18, stk. 1, EF og artikel 12 EF med hensyn til økonomisk støtte til uddannelsesomkostninger. De faktiske omstændigheder i denne sag svarede til de foreliggende, dog ikke hvad angår grundlaget for opholdsretten og de

43 — Dom af 6.11.2003, sag C-413/01, Ninni-Orasche, Sml. I, s. 13187.

personlige omstændigheder, der gjorde sig gældende for de berørte personer. Den juridiske vurdering af de forhold, der begrundede forskelsbehandlingen, er dog stort set ens.

58. Som fastslået af Domstolen i en række afgørelser⁴⁴ og anført af alle de parter, der har afgivet skriftlige og mundtlige indlæg, vil en forskelsbehandling kun være begrundet, såfremt den er uafhængig af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning. Domstolen har i den henseende udtalt, at det er legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelser, der har karakter af en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område⁴⁵.

59. Hensigten med de sociale ydelser — ungdomsarbejdsløshedsydelsen i D'Hoop-sagen og arbejdsløshedsunderstøttelsen i Collins-sagen — var i begge sager at yde økonomisk støtte til modtagerne enten i overgangen fra uddannelsessektoren til arbejdsmarkedet eller i forbindelse med reel arbejdssøgning. I Collins-sagen mente Domstolen, at et bopælskrav i princippet er egnet til at sikre, at der består en tilstrækkelig

tilknytning til det nationale arbejdsmarked, men at det ikke må være mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde denne målsætning. Anvendelsen af dette krav skal baseres på klare og på forhånd kendte kriterier, og der skal være fastsat en adgang til domstolskontrol. Hvis der for at opfylde dette krav kræves en bopælsperiode, »må den under alle omstændigheder ikke overstige, hvad der er nødvendigt for, at de nationale myndigheder kan sikre sig, at den berørte faktisk søger beskæftigelse på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked«⁴⁶. I D'Hoop-sagen fastslog Domstolen, at kravet om, at den pågældende skulle have opnået et eksamensbevis i Belgien for at kunne modtage ungdomsarbejdsløshedsydelse, havde en »alt for generel og ensidig karakter«, eftersom det »fokuserer utilbørligt på en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem den, der ansøger om ungdomsarbejdsløshedsydelser, og arbejdsmarkedets geografiske område, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning«⁴⁷.

60. Når det drejer sig om uddannelsesstøtte, der ydes til studerende i form af enten lån til lavere rente eller legater, er det ikke først og fremmest den reelle forbindelse med værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, der spiller ind, selv om dette aspekt også kan tages i betragtning. Forbindelsen skal snarere forstås som støtteansøgerens tilknytning til

44 — Jf. bl.a. D'Hoop- og Collins-dommene, nævnt i fodnote 18, henholdsvis præmis 36 og 66.

45 — Jf. D'Hoop- og Collins-dommene, nævnt i fodnote 18, henholdsvis præmis 38 og 67.

46 — Collins-dommen, præmis 72.

47 — D'Hoop-dommen, præmis 39.

uddannelsessystemet og integration i det sociale liv⁴⁸. Hvis en EU-borger har gået på en sekundærskole i en anden medlemsstat end den, hvor han er statsborger, og derfor har haft bedre forudsætninger for at lade sig indskrive ved en højere læreanstalt i denne medlemsstat end i en anden, er det klart, at der består en forbindelse med værtsmedlemsstatens uddannelsessystem. Ved vurderingen af, i hvilket omfang ansøgeren er integreret, skal der naturligvis tages hensyn til dennes særlige situation. Hvad dette angår bør det understreges, at det er nødvendigt at skelne mellem EU-borgere, der som mindreårige er ankommet til en anden medlemsstat i følge med en voksen EU-borger, og EU-borgere, der som voksne er flyttet til en anden medlemsstat af egen fri vilje. Når der er tale om en EU-borger som Bidar, som i en ung alder tog ophold i Det Forenede Kongerige hos sin bedstemor, der var hans værge og allerede havde bopæl i landet, og som gik på gymnasium i værtsmedlemsstaten, må chancerne for, at han har integreret sig i samfundet, nødvendigvis være større end for EU-borgere, der ankommer til landet i en senere alder.

til retssikkerheden og den juridiske klarhed og for at sikre, at støtten gives til personer, som har en konkret tilknytning til landets uddannelsessystem og sociale liv. I den forbindelse må et opholdskrav, som Domstolen bekræftede i Collins-dommen, i princippet anses for egnet til at sikre, at der består en sådan tilknytning, såfremt de betingelser, der er anført i denne dom og citeret i punkt 59 ovenfor, er opfyldt. Det følger af disse betingelser, at Domstolen accepterer, at vurderingen af den enkelte ansøgers situation baseres på et opholdskrav. Bemærkningen om, at perioden ikke må overstige, hvad der er nødvendigt for, at de nationale myndigheder kan sikre sig, at den berørte faktisk søger beskæftigelse på det nationale arbejdsmarked, tyder imidlertid på, at det også skal være muligt at inddrage andre faktorer i denne vurdering. Det understøttes yderligere af betragtningen i D'Hoop-dommen om, at den enkeltstående betingelse, der blev anvendt af de nationale myndigheder i denne sag, var for generel og ensidig, og at den lod andre relevante faktorer ude af betragtning. Hvis resultatet af anvendelsen af et opholdskrav i sidste instans er, at en person, der beviseligt har en reel tilknytning til landets uddannelsessystem eller sociale liv, ikke kan tildeles uddannelsesstøtte, mener jeg, at dette resultat strider mod proportionalitetsprincippet.

61. Det siger sig selv, at medlemsstaterne er nødt til at fastsætte formelle kriterier for tildeling af uddannelsesstøtte både af hensyn

62. Blandt de yderligere faktorer, der kunne tages i betragtning i en sag som denne, er

48 — Jf. hvad angår børn af arbejdstagere, Echternach og Moritz-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 35.

behovet for at sikre kontinuiteten i ansøgere-
rens undervisning⁴⁹, sandsynligheden for, at
han rent faktisk indtræder på det nationale
arbejdsmarked, og for, at han ikke har krav
på uddannelsesstøtte fra andre kilder, heri-
blandt den medlemsstat, han stammer fra,
fordi han ikke længere opfylder støttekrite-
rierne i denne medlemsstat.

ikke også skulle gælde for EU-borgeres frie
bevægelighed.

63. Det er i den forbindelse også værd at
huske, at Domstolen med hensyn til forord-
ning nr. 1612/68 har udtalt, at arbejdskraftens
frie bevægelighed skal sikres under
hensyntagen til de berørtes frihed og vær-
dighed, og at EF-arbejdstagerens families
integration i miljøet i værtslandet skal ske
under de bedst mulige betingelser⁵⁰. Der er
ingen grund til, at dette overordnede princip

64. Alle de regeringer, der har afgivet indlæg
i sagen, samt Kommissionen har påpeget, at
medlemsstaterne i henhold til artikel 24,
stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke er forpligtet til
at yde studiestøtte til ikke-erhvervsaktive
EU-borgere, før de har erhvervet ret til
tidsubegrænset ophold. Denne status opnår
de først, når de har opholdt sig fem år i træk i
værtsmedlemsstaten. Rent bortset fra at
dette direktiv trådte i kraft den 30. april
2004, dvs. efter at begivenhederne i den
foreliggende sag udspillede sig, og skal være
gennemført senest den 30. april 2006, mener
jeg, at de grundlæggende rettigheder, som
EF-traktaten direkte tillægger EU-borgerne,
skal respekteres fuldt ud ved anvendelsen af
denne betingelse. Det betyder, at oven-
stående betragtninger om anvendelsen af et
opholdskrav i en række konkrete sager også
gælder for anvendelsen af dette opholdskrav,
og at der skal tages hensyn til alle relevante
faktorer ved afgørelsen af, om der består en
reel forbindelse med værtsmedlemsstatens
uddannelsessystem og sociale liv. Jeg mener
ikke, at det vil udhule det krav, der er fastsat i
Fællesskabets lovgivning. Det er tværtimod

49 — Echternach og Moritz-dommen, præmis 22.

50 — Jf. Di Leo-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 13,
Baumbast-dommen, nævnt i fodnote 21, præmis 50 og 59,
og dom af 11.4.2000, sag C-356/98, Kaba, Sml. I, s. 2623,
præmis 20.

nødvendigt at sikre, at dette krav anvendes i overensstemmelse med EF-traktatens grundlæggende bestemmelser.

65. Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det er legitimt for en medlemsstat at sikre sig, at de studerendes forældre har ydet et skattemæssigt bidrag til de offentlige finanser, som er tilstrækkeligt til at berettigede tildelingen af uddannelsesstøtte, eller at de studerende selv forventes at yde et sådant bidrag. Dette argument antyder, at der direkte eller indirekte er sammenhæng mellem en medlemsstats borgeres skatteforpligtelse og deres ret til ydelser af den her omhandlede art. Den logiske konsekvens af dette argument ville være, at børn af forældre, der ikke har betalt skat eller betalt meget lidt i skat, ikke havde ret til uddannelsesstøtte, hvorimod studerende, hvis forældre har betalt meget i skat, ville være støtteberettiget. Det forekommer ikke sandsynligt, at Det Forenede Kongerige i ramme alvor ville acceptere den sociale forskelsbehandling, dette ville medføre. Eftersom det ydermere er lån, der er tale om her, giver det ikke mening at kræve, at en person skal have bidraget til de offentlige finanser for at være berettiget til et lån, som han herefter skal betale tilbage, selv om vilkårene for tildelingen af dette lån rummer et støtteelement. Denne begrundelse er derfor ifølge sagens natur selvmodsigende.

66. Endelig har flere af de intervenierende regeringer gjort gældende, at det er legitimt for medlemsstaterne at ville forhindre misbrug af deres uddannelsesstøtteordninger og undgå »social turisme«. Jeg er enig med medlemsstaterne i, at det er et legitimt ønske, men de bør tilstræbe ikke at udhule de grundlæggende rettigheder, der tilkommer EU-borgere, som opholder sig lovligt på deres område. Et generelt opholdskrav fokuserer ikke tilstrækkeligt på at realisere dette mål. Det vil efter min opfattelse kunne sikres mere effektivt ved at undersøge, om ansøgerne som tidligere beskrevet har en reel tilknytning til landets uddannelsessystem eller sociale liv.

67. Jeg må på den baggrund konkludere følgende: Hvis der anvendes et bopælskrav som det, der er fastsat i Student Support Regulations, på en EU-borger, som er tilstrækkelig integreret i værtsmedlemsstatens sociale liv, hvis uddannelse er nært knyttet til denne medlemsstats uddannelsessystem, og som befinder sig i samme situation som en statsborger i værtsmedlemsstaten, og det resulterer i, at denne EU-borger får afslag på støtte til leveomkostninger, er det udtryk for uberettiget forskelsbehandling i henhold til artikel 12 EF, sammenholdt med artikel 18, stk. 1, EF. Resultatet af, at der anvendes et sådant bopælskrav, står under disse omstændigheder ikke i rimeligt forhold til det mål,

der søges opnået, dvs. at yde uddannelsesstøtte til studerende, som har en reel tilknytning til det nationale uddannelsessystem.

anvendelsesområde i forhold til anvendelsen af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 12 EF.

68. Det andet spørgsmål bør i lyset af disse betragtninger besvares med, at en national ret i afgørelsen af, hvorvidt støttebetingelserne for EU-borgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område, er objektivt begrundede og uafhængige af de berørte personers nationalitet, skal vurdere, om disse betingelser er egnede til at fastslå, at der består en reel forbindelse mellem støtteansøgeren og landets uddannelsessystem og sociale liv, og at disse betingelser ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde denne målsætning.

C — Det tredje spørgsmål: tidsmæssige virkninger

69. Det tredje spørgsmål vedrører de tidsmæssige virkninger af, at Domstolen fastslår i sin dom, at støtte til leveomkostninger i form af studielån til lavere rentesats eller legater nu falder inden for EF-traktatens

70. Bidar mener ikke, at der er nogen grund til at begrænse en sådan doms tidsmæssige virkninger. De nationale regeringer, der har kommenteret dette spørgsmål, har anført, at der bør foretages en sådan begrænsning. Det Forenede Kongeriges regering har påpeget, at tidsmæssige begrænsninger af en doms virkninger kun anvendes i særlige tilfælde, og at to betingelser skal være opfyldt. Medlemsstaten skal for det første være blevet forledt til at følge en adfærd, som ikke er i overensstemmelse med Fællesskabets retsfor skrifter, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende fællesskabsfor skrifternes rækkevidde, en usikkerhed, som Fællesskabets institutioner eller de øvrige medlemsstater har bidraget til med deres adfærd. Et benægtende svar på det første spørgsmål bevirker efter dens opfattelse, at denne betingelse er opfyldt. Der skal for det andet være risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der er stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsfor skrifter, som ansås for at være lovligt i kraft. Regeringen har i den forbindelse fremlagt en vejledende beregning, som viser, at de pågældende omkostninger kan have andraget 66 mio. GBP for det akademiske år 2000/2001. Regeringen tilføjede på retsmødet, at dette tal efter EU's udvidelse den 1. maj 2004 vil kunne stige til 75 mio. GBP årligt.

71. Domstolen har på dette område udviklet en fast retspraksis, som den opsummerede i Grzelczyk-dommen. Den bemærkede heri, at »den fortolkning, som Domstolen foretager af en regel i fællesskabsretten, begrænser sig til at præcisere og klarlægge denne regels betydning og rækkevidde, således som den skal eller skulle forstås og anvendes siden tidspunktet for sin ikrafttræden [...]. Kun undtagelsesvis vil Domstolen under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Fællesskabets retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold [...]. Det fremgår desuden af fast retspraksis, at de økonomiske følger, som en præjudiciel afgørelse kan få for en medlemsstat, ikke i sig selv kan begrunde en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger [...]. Domstolen har således kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte forhold, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at de private og de nationale myndigheder var blevet forledt til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med Fællesskabets retsforskrifter, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende fællesskabsforskrifternes rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd [...]«⁵¹.

72. Hvad det sidstnævnte aspekt angår er jeg enig med Det Forenede Kongeriges regering i, at et benægtende svar på det første spørgsmål vil markere en ny og uventet udvikling i fællesskabsretten. Jeg er i den forbindelse enig i, at Student Support Regulations var baseret på fællesskabsretten, som den så ud forud for en sådan domstolsafgørelse. Mit svar på det andet spørgsmål indskrænker imidlertid i høj grad rækkevidden af svaret på det første spørgsmål. De tal, der er fremlagt for at illustrere, hvilke økonomiske konsekvenser et benægtende svar på det første spørgsmål vil få, bygger øjensynligt på en antagelse om, at alle EU-borgere, der ikke er omfattet af forordning nr. 1612/68, fremover vil være berettiget til uddannelsesstøtte. Det er vanskeligt at sige præcist, hvilken økonomisk virkning det vil få, hvis det kun er de EU-borgere, der har lovligt ophold i Det Forenede Kongerige og har en reel tilknytning til landets uddannelsessystem og sociale liv, der er berettiget til den omhandlede økonomiske støtte. Det kan dog ikke udelukkes, at denne fortolkning vil få vidtgående konsekvenser, som rækker tilbage til den 1. november 1993, hvor bestemmelserne om EU-borgerskabet trådte i kraft, ikke kun i Det Forenede Kongerige, men i samtlige medlemsstater. Såfremt Domstolen vælger at besvare det første spørgsmål benægtende, mener jeg derfor, at det er berettiget at begrænse en sådan doms tidsmæssige virkning til retsforhold, der stiftes fra datoen for denne dom, dog ikke hvis der forud for denne dato er anlagt sag med påstand om annullation af beslutninger om ikke at tildele støtte til studerendes leveomkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

73. Jeg mener derfor, at Domstolen bør besvare de spørgsmål, High Court, Queen's Bench Division, har stillet, således:

- »1) Støtte til universitetsstuderendes leveomkostninger i form af studielån til lavere rentesats eller legater falder efter vedtagelsen af artikel 17 EF ff. om EU-borgerskab og i lyset af udviklingen i Den Europæiske Unions beføjelser på uddannelsesområdet ikke længere uden for anvendelsesområdet af EF-traktaten i forhold til artikel 12 EF og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 2) En national domstol skal ved afgørelsen af, hvorvidt støttebetingelserne for EU-borgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område, er objektivt begrundede og uafhængige af de berørte personers nationalitet, vurdere, om disse betingelser er egnede til at fastslå, at der består en reel forbindelse mellem støtteansøgeren og landets uddannelsessystem og sociale liv, og at disse betingelser ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde denne målsætning.
- 3) Der kan kun støttes ret på artikel 12 EF i et søgsmål om berettigelse til støtte til leveomkostninger, der er anlagt fra datoen for Domstolens dom, og i sager, der allerede var anlagt med samme genstand forud for denne dato.«